

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Комитет по экологической политике

ОБЗОРЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УКРАИНА

Второй обзор
сокращенная версия



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2010 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ. В частности, показанные на картах границы не означают официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Резюме	5
Выводы и рекомендации	9
Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД	32

Предисловие

Подготовка второго обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД) Украины началась в мае 2005 года с проведения подготовительной миссии, в ходе которой была обсуждена и утверждена окончательная структура доклада. После этого была создана группа по проведению обзора, состоящая из международных экспертов. В нее вошли эксперты из Беларуси, Венгрии, Германии, Литвы и Швеции и из секретариатов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Миссия по обзору проходила с 23 октября по 3 ноября 2005 года. Проект доклада по ОРЭД, переведенный на национальный язык при поддержке Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), был представлен Украине для подготовки замечаний в мае 2006 года. Замечания и предложения были обсуждены в ходе последующей миссии секретариатом в июне 2006 года. В октябре 2006 года проект был представлен на рассмотрение Специальной группы экспертов по результативности экологической деятельности. В ходе этого совещания Группа экспертов подробно обсудила доклад с экспертами, представлявшими правительство Украины, сосредоточившись, в частности, на выводах и рекомендациях, сделанных международными экспертами.

Затем доклад по ОРЭД с предложенными Группой экспертов поправками был представлен для прохождения экспертного анализа в Комитет по экологической политике ЕЭК ООН 9 октября 2006 года. В проведении экспертного анализа участвовала делегация высокого уровня из Украины. Комитет утвердил рекомендации, содержащиеся в этом докладе.

Комитет по экологической политике ЕЭК ООН и группа ЕЭК ООН по проведению обзора хотели бы выразить признательность как правительству Украины, так и ее экспертам, работавшим совместно с международными экспертами и оказавшим свое содействие в виде передачи знаний и предоставления помощи. ЕЭК ООН желает правительству Украины дальнейших успехов в осуществлении стоящих перед ним задач в области достижения природоохранных целей, включая осуществление выводов и рекомендаций настоящего второго обзора.

ЕЭК ООН хотела бы также выразить свою глубокую признательность правительствам Австрии, Венгрии, Германии, Нидерландов, Швеции и Эстонии, а также ОБСЕ и Программе развития Организации Объединенных Наций за их поддержку программы обзоров результативности экологической деятельности и проведению настоящего обзора.

Резюме

Данный второй Обзор результативности экологической деятельности (ОРЭД) Украины был проведен спустя семь лет после завершения первого обзора в 1999 году. Его цель состоит в определении прогресса, достигнутого этой страной в области рационального использования ее окружающей среды за истекший период и в решении актуальных экологических проблем.

РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ

Со времени проведения первого Обзора результативности экологической деятельности в 1999 году состояние экономики Украины значительно улучшилось при ежегодном усиленном приросте ВВП. В экономике также проходили многочисленные структурные реформы, которые, однако, привели к утрате четкого направления во многих секторах, включая управление природоохранной деятельностью. В последние годы охрана окружающей среды и устойчивое развитие занимали малозначимое место в политической повестке дня.

*Хотя принятие ряда новых законов и пересмотренных технических стандартов заложило существенно лучшую основу для контроля за осуществлением... Экологическое законодательство продолжало быстро развиваться до 2000 года, но ход этой работы замедлился в последующий период. В целом в настоящее время экологическое законодательство является всеобъемлющим и насчитывает примерно 200 законов и подзаконных актов, но оно также является сложным и подчас непоследовательным. Сейчас оно нуждается в организации по систематическим кодексам и гармонизации с *acquis communautaire* Европейского Союза, что представляет собой колоссальную и дорогостоящую задачу, для выполнения которой потребуется примерно 1 млрд. долл. США. Все еще существует необходимость в упрощении и обновлении нормативов загрязнения. Унаследованная от прошлого разрешительная система по отдельным компонентам среды не основана на наилучших имеющихся технологиях и применяется единообразно ко всем типам малых и крупных источников загрязнения. Отсутствует четкое распределение обязанностей между центральными, региональными и местными инспекционными органами. Не определены приоритеты для инспекционной деятельности. Предприятия не осуществляют мониторинг на надлежащем уровне, и не проводится тщательного анализа соответствующих данных. И последнее, но не менее важное обстоятельство: выводы, полученные в ходе проведения инспекций, в итоге попадают в статистические базы данных и не становятся предметом последующего углубленного анализа, как и не влекут за собой надлежащих мер. Несмотря на улучшение прозрачности административных механизмов, диалог между природоохранными органами и совокупностью субъектов регулируемой сферы не дотягивает до сколько-нибудь приемлемых стандартов. Украина нуждается в ускорении внедрения комплексной разрешительной системы, которое может быть достигнуто путем надлежащей подготовки штата инспекторов.*

...в деле разработки политики и стратегии в области охраны окружающей среды все еще предстоит пройти большой путь. Стратегические направления политики страны в области охраны ее окружающей среды являются нечеткими и до сих пор опираются на документ 1998 года, который, как уже отмечалось в первом ОРЭД, является слишком неопределенным. Наряду с обновленными приоритетами, существует безотлагательная потребность в основательной природоохранной стратегии. Сколько бы времени ни потребовалось для ее разработки, ее успешная реализация будет зависеть от создания более стабильных институциональных структур. Нестабильность природоохранных институтов является в Украине хронической и критической проблемой.

Украина существенно расширила права граждан в отношении доступа к экологической информации и участия в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, что воспринимается самими неправительственными организациями (НПО) в качестве похвального фактора. Страна также достигла выдающихся успехов в деле экологического образования. Общественность, в основном в лице НПО, имеет доступ к информации и может участвовать в экологических проектах. С другой стороны, все еще нуждается в значительном улучшении мониторинг окружающей среды.

Несмотря на утверждение в 2004 году программы мониторинга, укрепление соответствующего бюджета и развитие сети мониторинг, в охвате мониторингом до настоящего времени существуют значительные пробелы; приоритеты часто отсутствуют или вступают в противоречие друг с другом; обработка данных не ведется надлежащим образом; и данные практически отсутствуют. Помимо этого, отсутствует процесс согласования данных, собираемых различными министерствами, что приводит к появлению различных рядов значений для одного и того же показателя. Недавно природоохранные органы ряда областей создали работающие в онлайн-режиме базы данных, которые объединяют в единую сеть все учреждения, осуществляющие мониторинг, и загрязняющие предприятия в их регионах, и эти усилия должны стать примером для подражания в других областях и на общегосударственном уровне.

Достижения Украины в области международного сотрудничества оставляют двойственное впечатление. Международная техническая помощь предоставляется на основе солидного свода национальных законов и трехгодичных программ, в которых устанавливаются национальные приоритеты, однако в получении точной и обновленной картины прогресса в осуществлении проектов могла бы помочь соответствующая система отчетности. Действующие законы способствуют выполнению Украиной международных конвенций, которые в последние годы особенно активно применялись в области охраны природы и биологического разнообразия. Однако некоторые проекты были приостановлены и подвергаются аудиту по просьбе доноров. Еще одним важным вопросом для Украины является Киотский протокол, который был ратифицирован в 2004 году и согласно которому она могла бы получать выгоду от продажи неиспользованных квот на выбросы диоксида углерода и от внедрения более чистой технологии в рамках механизмов совместного осуществления. Однако до настоящего времени Украина медленно создавала необходимую инфраструктуру и разрабатывала процедуры практического внедрения киотских механизмов, а многие национальные предприятия ждут своей очереди для получения от правительства решения по предложенным ими проектам.

МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Со времени проведения первого обзора прогресс в деле разработки экономических инструментов, стимулирующих охрану окружающей среды, был незначительным. Подавляющая часть экологических поступлений формируется за счет налогов на использование природных ресурсов (в основном земли, добываемых полезных ископаемых и водных ресурсов), которые в период 1998-2004 годов составляли в среднем 1,1% от ВВП. После 1998 года удвоились поступления от сборов за выбросы, которые составляют более скромную долю ВВП в размере 0,1%, что объясняется в основном улучшением собираемости налогов и корректировкой некоторых ставок. Позитивное значение имеет также сокращение субсидий на энергию, тепло, воду и другие коммунальные услуги, имевшее место с 1998 года. Тем не менее система экологических налогов и сборов за загрязнение все еще является слишком сложной, а размеры сборов слишком низкими, чтобы служить достаточным стимулом для соблюдения целевых нормативов.

В Украине имеется свыше 10 000 экологических фондов, среди которых рассеиваются поступления от сборов за загрязнение, что затрудняет определение приоритетов в расходах фондов, их рационализацию и упорядочение в рамках зачастую неясных экологических приоритетов. В 2003 году 84% расходов Государственного фонда охраны окружающей природной среды составляли капитальные затраты на охрану водных ресурсов (36%), управление ликвидацией отходов (20%) и охрану атмосферного воздуха (11%). Однако реальную проблему представляет собой оценка того, действительно ли местные экологические фонды расходуют средства эффективно и в соответствии с природоохранными целями и приоритетами. Необходимо сократить количество экологических фондов, привести их расходы в соответствие с природоохранными приоритетами и улучшить их управленческие структуры согласно оптимальной международной практике.

За период 2002-2004 годов расходы на охрану окружающей среды удвоились в абсолютном выражении, причем 80% таких расходов приходится на предприятия. Начиная с 1998 года существенно возросли также затраты экологических фондов. Однако трудно выяснить, для решения каких проблем фактически тратятся средства, поскольку методология сбора данных, отчетности и учета экологических расходов не является ни унифицированной, ни легко поддающейся отслеживанию. Кроме того, для

государственных и частных инвесторов не существует четких приоритетов в том, на что Украина должна направлять свои экологические ассигнования, поскольку отсутствует какая-либо национальная стратегия в области окружающей среды, устанавливающая ориентиры, приоритеты и целевые задания.

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКИХ СЕКТОРАХ И ПООЩРЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

С 2002 года отмечалось небольшое расхождение между экономическим ростом с одной стороны, и интенсивностью энергопотребления и связанным с ним загрязнением - с другой. Нехватка внутренних энергетических источников является серьезной проблемой для Украины, которая владеет лишь богатыми запасами низкокачественного угля с большим содержанием серы и высокой зольностью. В этом контексте ключевое значение имеет энергосбережение. Отмечавшееся расхождение было частично обусловлено осуществлением Программы по энергосбережению (1997 года) и сокращением использования местного угля. Однако эта тенденция все больше нивелируется в результате возрождения таких традиционных и высокозагрязняющих отраслей, как металлургия, в которой до сих пор используются устаревшие технологии. В 2006 году Украина утвердила обновленный вариант своей Энергетической стратегии на период до 2030 года и принимает много новых законов в этой области. В целях стимулирования энергоэффективности принимаются экономические меры. Тем не менее энергоснабжение по-прежнему является трудной проблемой. Продолжается перекрестное субсидирование цен на энергоносители, а постоянный рост стоимости природного газа и нефти на мировом рынке замедляет процесс планового закрытия угольных шахт и заново стимулирует расширение использования местного угля. Параллельно наблюдается политическая тенденция к обеспечению энергетической независимости страны путем реанимации проектов расширения производства электроэнергии на атомных станциях. Тем временем не уделяется достаточного внимания развитию возобновляемой энергетике.

Со времени проведения первого обзора почти не изменилась интенсивность воздействия на окружающую среду производственной деятельности в промышленности (особенно в отраслях тяжелой промышленности), поскольку структура промышленности остается такой же. В целом возросли выбросы в атмосферу, и в том числе выбросы парниковых газов, значительная доля которых приходится на выбросы метана из шахт. Ощущается нехватка экологических данных, имеющих отношение к промышленной деятельности (например, по обычным и опасным отходам, сточным водам, загрязнению почвы и водоемам), в силу которой точная оценка воздействия на окружающую среду является непростым делом. Хотя за период с 2002 года значительно возросли общие капиталовложения, больших улучшений в результативности природоохранной деятельности в промышленности не последовало. Об этом свидетельствует небольшое число предприятий, внедривших системы экологического менеджмента (к концу 2005 года по стандартам серии ISO 14000 были сертифицированы примерно 30 предприятий), крайне малое число опытных проектов по внедрению комплексного предупреждения и ограничения загрязнения, а также недостаточный потенциал и низкая эффективность центров чистых технологий. Кроме того, ощущается нехватка стратегий и директивных мер в области устойчивого развития промышленного сектора. Существует настоятельная потребность в действенной политике, призванной побудить промышленность уделять приоритетное внимание охране окружающей среды. Широкие потенциальные возможности открывает модернизация промышленной технологии посредством разработки проекта совместного осуществления в соответствии с Киотским протоколом, однако этот потенциал остается невостребованным.

Власти до сих пор не уделяли достаточного внимания растущему воздействию транспортного сектора на окружающую среду. Отсутствует национальная стратегия в области транспорта. Скудность соответствующих статистических данных отражает тот слабый интерес, который уделяется экологическому воздействию этого сектора. Все большее беспокойство вызывает ухудшение качества воздуха в городах, связанное с использованием низкокачественного топлива, устаревших автомобильных двигателей, увеличением количества частного автотранспорта и, как следствие, автодорожных пробок. По мере оживления экономики и повышения жизненного уровня возрастает угроза замещения стареющего парка общественного транспорта все большим количеством частных автомобилей. Правительство и местные органы власти недооценивают экологические проблемы,

порождаемые транспортным сектором. Существует острая необходимость в стратегических концепциях устойчивого развития этого сектора, поскольку он переживает быстрые и глубокие преобразования.

Еще одной важной проблемой для Украины является устойчивое управление земельным фондом в сельских и городских районах. В условиях быстрого продвижения процессов приватизации резко возрастает количество землевладельцев и земельных участков в частной собственности. Однако это не приводит к урегулированию многих имеющихся проблем в области управления земельными ресурсами: существуют обширные зоны эродированных земель (5,8% сильно эродированных почв), земли, подвергшиеся деградации в результате антропогенной деятельности (18%), отмечаются снижение плодородия почвы и ее загрязнение; подкисление, уплотнение и засоление грунтов вследствие применяемой земледельческой практики, фрагментация населенных пунктов; неконтролируемое развитие инфраструктуры; а также расползание городов. Государство разрешило приватизацию территорий, которые должны были находиться под охраной, и в настоящее время вынуждено выкупать земельные участки, с тем чтобы расширить долю охраняемых земель (в настоящее время всего лишь 4,5% всей территории). Земельным кодексом 2001 года предусмотрены все положения для устойчивого управления земельными ресурсами, однако все еще отсутствуют ключевые инструменты: не существует земельного кадастра или системы регистрации прав собственности, и поэтому рынок земли не функционирует надлежащим образом. Кроме того, приватизация привела к фрагментации земли, которая серьезно осложняет реализацию надлежащей сельскохозяйственной практики и подрывает охрану биологического разнообразия. В городском планировании и застройке, охране земельных ресурсов и землепользовании отсутствуют надлежащие стратегические, правовые и институциональные рамки, которые могли бы обеспечить более рациональное использование и охрану земельных ресурсов.

Выводы и рекомендации

ЧАСТЬ I. РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ

Глава 1: Правовая основа и основные принципы разработки политики и механизмы отраслевой интеграции

Прогресс в разработке экологических стратегий и директивных мер в период после проведения первого ОРЭД оказался явно недостаточным. В настоящее время, когда основной стратегический документ "Основные направления государственной политики Украины в сфере охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности" устарел, существует необходимость для такой экологической политики, в которой определялись бы приоритетные экологические проблемы и соответствующие меры в контексте краткосрочного и долгосрочного социально-экономического развития страны. Новая политика должна сосредоточиваться на внедрении стимулов для улучшения результативности экологической деятельности предприятий и домохозяйств. Эти стимулы следует комбинировать с эффективными инструментами по предупреждению нарушений экологических требований и быстрому и соразмерному реагированию в случаях их несоблюдения. Разработка такой политики требует участия соответствующих сторон.

Нынешний подход к планированию природоохранной деятельности может выиграть от более широкого применения "цикла планирования", который используется в ряде стран - членов ОЭСР и включает следующее:

- постановку четких задач и целей в рамках четко установленных сроков;
- оценку прогресса в их достижении;
- обеспечение обратной связи с разработчиками политики; и
- корректировку приоритетов на основе достигнутых результатов и усвоенных уроков.

Анализ издержек при достижении экологических целей в сочетании с достоверным анализом возможных источников финансирования мог бы стать мощным инструментом природоохранных органов в их дискуссиях с другими соответствующими государственными органами, касающихся выделения ресурсов на цели совершенствования экологической деятельности. Нынешний период политических изменений дает возможность внедрения современных подходов в управлении природоохранной деятельностью и оказания влияния на отраслевую политику.

Рекомендация 1.1:

Министерству охраны окружающей природной среды следует с участием соответствующих сторон:

а) разработать документ о политике в области охраны окружающей среды, в котором устанавливались бы краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели и задачи и определялись бы ключевые подходы к осуществлению; и

б) приступить к дальнейшей корректировке направлений и сферы охвата целевых государственных программ на основе положений этой новой экологической политики и обеспечить поддержку этой деятельности достаточным финансированием.

Со времени провозглашения независимости экологическое законодательство в Украине претерпело глубокие изменения. Недавно основной упор был перенесен от создания новых законов к разработке предписаний более низкого уровня, включая решения правительства и методологические процедурные документы, обеспечивающие более совершенное руководство для толкования, осуществления и надзора за соблюдением действующих законов. Тем не менее существует необходимость в обеспечении большей последовательности и связности экологических законов и предписаний. Украинским властям следует продолжать пересмотр ключевых правовых актов в области охраны окружающей среды с целью ликвидации значительных расхождений и пробелов между

основными законами и имплементационными предписаниями с использованием таких инструментов, как анализ эффекта регулирования (АЭР). Для определения приоритетов и облегчения этого пересмотра следует использовать процесс сближения экологических требований с требованиями в Европейском союзе.

Рекомендация 1.2:

Министерству охраны окружающей природной среды следует укрепить свое Юридическое управление и в сотрудничестве с министерством юстиции и Государственным комитетом по предпринимательству улучшить свою юридическую экспертизу, с тем чтобы ускорить сближение с законодательством ЕС, возможно, с использованием таких современных инструментов оценки, как анализ эффекта регулирования (АЭР).

За последние пять лет был сделан ряд шагов, направленных на построение и укрепление институциональной системы управления природоохранной деятельностью в Украине. Однако эти меры не принесли ожидаемых результатов по причине слишком частой реорганизации природоохранных органов. Эти частые изменения в руководстве министерства охраны окружающей природной среды обернулись размыванием стратегической перспективы и ее стройности и привели к ослаблению результативности работы сотрудников, рассредоточению технических и людских ресурсов и неэффективному использованию финансовых средств.

Помимо этого, в результате фрагментации и нечеткого распределения обязанностей между учреждениями, отвечающими за охрану окружающей среды, и их региональными структурами, возникло дублирование задач, обязанностей, функций и операций. Это также способствовало неэффективному использованию финансовых, материальных и людских ресурсов. Децентрализация управления природоохранной деятельностью и ее передача в ведение выборных органов самоуправления не сопровождалась четким распределением обязанностей и не привела к ожидаемому улучшению в использовании ресурсов.

Таким образом, существует необходимость укрепления потенциалов административного руководства охраной окружающей среды в Украине и пересмотра институциональной структуры и распределения обязанностей. Министерству охраны окружающей природной среды следует в приоритетном порядке пересмотреть свой штат, оценить его возможности и распределить обязанности в соответствии с задачами таким образом, чтобы можно было более эффективно решать приоритетные проблемы. Это может означать концентрацию усилий министерства и областных администраций на "основных" государственных функциях и меньшем количестве приоритетных вопросов и сосредоточение внимания на проблемах, которые поддаются урегулированию. Такие изменения потребовали бы также корректировки должностных окладов сотрудников в соответствии с их обязанностями и внедрения схем стимулирования, позволяющих повысить отдачу работников. Все эти шаги могут способствовать обеспечению справедливых, эффективных и транспарентных рамок разработки политики и укреплению институционального потенциала для ее осуществления.

Рекомендация 1.3:

Министерству охраны окружающей природной среды следует подготовить для Кабинета министров предложения относительно более четкого распределения обязанностей и подотчетности подразделений экологической администрации на национальном, областном и местном уровнях, а также определить пути создания более комплексной системы и соответственного делегирования полномочий.

В стране был достигнут определенный прогресс в области внедрения механизмов интеграции экологических проблем в экономическую и отраслевую политику и в области учета социально-экономических соображений при разработке и осуществлении экологической политики. Однако из-за недостаточной политической и организационной поддержки провалились две важные попытки создания межсекторальных механизмов для работы в области интеграции экономической и социальной политики - стратегии устойчивого развития и механизма осуществления НПДООС. Украина по-прежнему нуждается в стратегии устойчивого развития, которая объединяла бы направления обновленной политики в области охраны окружающей среды, как предлагается в рекомендации 1.1.

Для обеспечения эффективного осуществления этой стратегии существует необходимость в укреплении формальных, но гибких механизмов анализа и консультаций относительно процедур учета экологических соображений при решении конкретных секторальных вопросов, в частности возникающих в сферах энергетики, налогообложения, сельского хозяйства, здравоохранения, транспорта, страхования и ответственности за ущерб. Рабочим и целевым группам, включая уже существующие, следует поставить конкретные задачи, подлежащие выполнению в четко установленные сроки. Для их надлежащего функционирования следует выделять адекватные ресурсы.

Кроме того, для того чтобы гарантировать эффективное осуществление этой стратегии, министерству экономики и министерству охраны окружающей природной среды, которым поручено совместно заниматься ее разработкой, следует обеспечить отражение экологических соображений в политике социально-экономического развития, добиваться сокращения дублирования и противоречий и максимизации синергического взаимодействия между функциями различных органов. При рассмотрении имеющихся вариантов следует принимать во внимание уроки, усвоенные в ходе предыдущих неудачных попыток создать такие механизмы.

Рекомендация 1.4:

- *Министерству экономики и министерству охраны окружающей природной среды следует ускорить разработку проекта рамочной стратегии устойчивого развития с привлечением к этой работе всех соответствующих сторон, включая НПО и предпринимательское сообщество. Рамочную стратегию следует сосредоточить на секторальной политике в таких областях, как транспорт, сельское хозяйство, энергетика, промышленность и налогообложение.*
- *Кабинету министров следует в случае отсутствия механизмов официальной координации и коммуникации создать такие механизмы с целью обеспечения учета экологических соображений в такой секторальной политике, особенно в тех отраслях, где могут возникать значительные трудности при обсуждении взаимных уступок между экономическими эффектами и воздействием на окружающую среду.*

Глава 2: Механизмы соблюдения и правоприменения

В Украине инспекционные обязанности распределены среди нескольких служб. В 1999 году, после внесения некоторых изменений в Закон "Об охране окружающей среды", некоторые контрольные функции были предоставлены местным властям, что является новым элементом в институциональной структуре. Однако положения закона являются неясными, что приводит к противоречиям в отношении того, каким образом следует распределять обязанности. Хотя делегирование определенных полномочий местному уровню может иметь позитивные последствия, необходимо разъяснить обязанности соответствующих уровней. Аналогичным образом можно было бы значительно повысить эффективность путем сокращения дублирования обязанностей и мероприятий инспекционных органов на центральном уровне, а именно между инспекторами МООПС, включая специальные инспекции для Азовского и Черного морей и другие независимые инспекционные учреждения для лесного, рыбного и прочего хозяйства. Одним из вариантов, заслуживающим рассмотрения, является слияние тесно связанных учреждений, тогда как другой вариант заключался бы в четком разделении и прояснении обязанностей различных учреждений.

Рекомендация 2.1:

- Министерству охраны окружающей природной среды следует пересмотреть организацию инспекционных служб и соответствующие правовые рамки с целью повышения эффективности и результативности деятельности инспекционных служб и обеспечения как четкого распределения полномочий, так и отсутствия дублирования. Следует упорядочить структуру государственных инспекционных органов по охране окружающей среды с учетом результатов настоящего анализа.*
- Министерству охраны окружающей природной среды следует обеспечивать регулярное обучение на некоммерческой основе с целью повышению квалификации штата инспекторов, в частности на территориальном уровне.*

Закон "Об экологическом аудите" (ЗЭА) 2004 года является новым позитивным элементом в экологическом законодательстве Украины. В настоящее время он используется в основном в качестве

инструмента, позволяющего учитывать экологические соображения и решения при заключении деловых сделок. Однако в будущем он мог бы также использоваться как инструмент анализа ситуации в комплексном разрешительном режиме. В данное время меры, предлагаемые аудитором, обязательны к реализации в случаях, когда аудит проводится в обязательном порядке. Однако, если бы аудит применялся в разрешительном контексте, как было предложено в первом ОРЭД, для аудитора было бы целесообразно взять на себя функции властей в определении условий выдачи разрешений. Предоставление аудиторам нынешних широких полномочий может также повлечь за собой коррупцию, угрозы и другие противозаконные деяния. Наконец, порядок осуществления ЗЭА лишен прозрачности и не предусматривает согласованного применения положений ЗЭЭ.

Экологическая разрешительная система работает на основе отдельных разрешений на использование разных ресурсов и воздействие на отдельные компоненты среды. Между крупными и малыми источниками загрязнения дифференциации не проводится. В результате на органы, выдающие разрешения, и регулируемые отрасли возлагается значительное административное бремя без какого-либо распределения крупных источников загрязнения в порядке приоритетности. Нынешняя система, основанная на стандартах качества отдельных компонентов окружающей среды, ориентирует на изыскание решений на конечном цикле, приводящем к загрязнению. При выдаче разрешений по отдельным компонентам среды трудно определять приоритетность наиболее актуальных экологических проблем.

Трудно также применять ПДК в качестве инструмента для регулирования выбросов, когда загрязнение происходит из ряда источников. Сокращению или преодолению некоторых из слабых мест в настоящей системе могло бы способствовать внедрение комплексной разрешительной системы для крупных источников загрязнения на основе использования более чистых технологий производства/вариантов НИМ (что приводило бы к ликвидации или сокращению выбросов в процессе производства), а не методов очистки в конце производственного цикла. В качестве отправной точки для такого подхода можно было бы использовать Директиву ЕС по КПОЗ. Однако даже с применением "комплексного обслуживания" (принципа "одного окошка") такая система могла бы сохранять административную громоздкость. Поэтому для малых источников следовало бы предусмотреть внедрение упрощенной системы соразмерно воздействию на окружающую среду.

Рекомендация 2.2:

а) Министерству охраны окружающей природной среды (МООПС) следует взять на себя инициативу внедрения комплексного разрешительного режима на основе использования НИМ и с учетом соображений по каждому конкретному случаю аналогично директиве ЕС по КПОЗ применительно к крупным источникам загрязнения. Что касается малых источников, то следует рассмотреть вопрос о выдаче упрощенных разрешений, опираясь в основном на общеприменимые правила или технические стандарты. Следует привлекать к этой деятельности территориальные управления МООПС, местные власти, промышленные предприятия и НПО, а также соответствующие министерства.

б) После установления режима комплексной разрешительной системы и предупреждения и ограничения загрязнения экологический аудит мог бы стать добровольным инструментом. При пересмотре закона об экологическом аудите следует предусмотреть менее влиятельную роль аудиторов.

Качество экологического самоконтроля предприятиями находится в Украине на низком уровне. Только несколько компаний контролируют свои выбросы надлежащим образом. В промышленности в большей или меньшей степени отсутствует постоянный мониторинг в оперативном режиме.

Для ограничения и минимизации выбросов и предупреждения аварий промышленные предприятия нуждаются в эффективной системе самоконтроля. В идеале такая система должна постоянно отслеживать выполнение производственных процессов и выбросы основных загрязняющих веществ, с тем чтобы операторы могли незамедлительно реагировать в соответствующих ситуациях, предупреждая чрезмерные выбросы. Во многих случаях создание идеальной системы мониторинга невозможно по таким причинам, как отсутствие финансовых ресурсов или подходящих инструментов.

Однако в настоящее время экономически и практически доступными являются инструменты для постоянного отслеживания выбросов двуокиси серы, оксида азота, твердых частиц, ртути, летучих органических соединений и других загрязняющих веществ, причем эти инструменты широко применяются в международной практике. Как бы то ни было, даже при использовании традиционного лабораторного анализа существенно важно обеспечивать быструю ответную реакцию операторов, с тем чтобы они могли принимать профилактические меры. При осуществлении мониторинга властями данные могут поступать достаточно своевременно для этой цели лишь в редких случаях, поскольку они по своему характеру являются данными "по свершившемуся факту". Зачастую улучшение самоконтроля в промышленных отраслях несет с собой выгоды в плане совершенствования производственных процессов и более эффективного производства, что часто окупается в экономическом выражении. С учетом всех этих причин следует совершенствовать самоконтроль в промышленных отраслях Украины.

Рекомендация 2.3:

Министерству охраны окружающей природной среды в сотрудничестве с заинтересованными отраслевыми министерствами и Государственным комитетом статистики и в диалоге с предпринимательскими и промышленными кругами следует улучшить экологический мониторинг и отчетность предприятий. В этом процессе следует совершенствовать нынешние законодательные требования, стремясь к а) созданию правовой базы для осуществления Протокола по РВПЗ к Орхусской конвенции и б) стимулированию эффективной системы самоконтроля.

См. также соответствующую рекомендацию 3.3 в главе 3.

Экологическое регулирование может быть эффективным только тогда, когда существует осведомленность в отношении норм и их понимание, и предпочтительнее, когда они принимаются также регулируемые отраслями и общественностью. Ключом к достижению этой цели является налаживание надлежащего диалога между различными заинтересованными сторонами в процессах подготовки, принятия и осуществления нового законодательства. За годы, прошедшие со времени осуществления требований Орхусской конвенции, улучшился диалог между МООПС и экологическими НПО. Однако диалог МООПС с регулируемые отраслями, по-видимому, не прогрессировал в такой же степени, вследствие чего осуществление законодательства находится ниже приемлемых стандартов. Причинами этого отчасти являются слабый диалог между промышленными кругами и властями и отсутствие действий властей по поощрению соблюдения разрешений и соответствующих обязательств.

Рекомендация 2.4:

Министерству охраны окружающей природной среды следует взять на себя инициативу по поощрению более полного осуществления и соблюдения правовых рамок, норм и условий. Эта деятельность должна включать такие меры, как:

- *привлечение заинтересованных сторон к разработке законодательства, как было предложено выше;*
- *организация регулярных совещаний с заинтересованными сторонами для обмена мнениями о наилучших путях решения экологических проблем; и*
- *организация семинаров по информированию заинтересованных сторон об осуществлении новых законов и указов.*

Глава 3: Информация, участие общественности и образование

После проведения первого ОРЭД в 1999 году Украина достигла определенного прогресса в наблюдении за состоянием ее окружающей среды. Она укрепила свою сеть наблюдений за качеством поверхностных вод и создала дополнительные станции трансграничного мониторинга вод. Тем не менее нынешних сетей мониторинга недостаточно для соблюдения требований национального законодательства и международных обязательств страны. Существующие сети наблюдения не пересматривались и не изменялись со времени введения в эксплуатацию. В стране не осуществляется фоновый мониторинг и не измеряется ряд важных параметров загрязнения.

Различные учреждения мониторинга, подотчетные разным государственным органам, часто измеряют концентрацию одних и тех же загрязняющих веществ, но используют разные виды

оборудования, методы и процедуры. Не существует согласованной методологии для использования всеми учреждениями, которые занимаются мониторингом одинаковых компонентов окружающей среды. В результате данные мониторинга распределяются среди разных источников, дезинтегрируются и не поддаются сопоставлению. Спорадические наблюдения экологическими и санитарными инспекциями зачастую дублируют друг друга.

Для улучшения координации сбора экологических данных в стране Кабинет министров в 2001 году создал Межведомственную комиссию по вопросам мониторинга окружающей среды. Эта Комиссия не заседала с 2004 года. Министерство охраны окружающей природной среды подготовило проект государственной программы мониторинга окружающей природной среды на период 2006-2010 годов. Его скорейшее утверждение Кабинетом министром могло бы стать стимулом для такой острой необходимой деятельности, как модернизация станций мониторинга, оптимизация сетей, создание станций фоновый мониторинга и дополнительных станций трансграничного мониторинга, а также создание компьютеризированных баз данных для широкого круга пользователей.

Рекомендация 3.1:

Кабинету министров следует ускорить принятие Государственной программы мониторинга окружающей природной среды. Министерству охраны окружающей природной среды следует активизировать деятельность Межведомственной комиссии по вопросам мониторинга окружающей среды, с тем чтобы она играла ведущую роль в:

- a) контроле осуществления Государственной программы мониторинга окружающей природной среды;*
- b) обеспечении согласования форматов, измерительных и аналитических методов мониторинга и процедур контроля качества и хранения данных, используемых разными государственными органами; и*
- c) координации деятельности существующих сетей мониторинга и их расширения, особенно для включения в их состав станций фоновый мониторинга, трансграничного мониторинга (атмосферного воздуха и вод) и мониторинга морской окружающей среды.*

Государственный комитет статистики обновил существующие формы для сбора статистических данных по состоянию окружающей среды и внедрил новые формы. Ряд учреждений в Украине расширили свои экологические базы данных и улучшили управление экологической информацией и отчетность. Однако каждое учреждение мониторинга продолжает использовать собственное программное обеспечение и собственные базы данных. Обмен экологическими данными находится на низком уровне. Недавно некоторые областные природоохранные органы создали базы данных, объединяющие в оперативном режиме все учреждения мониторинга и загрязняющие предприятия в их регионах, и этот опыт необходимо внедрять в других местах.

Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем разработал комплексные показатели оценки окружающей среды для содействия в сопоставлении экологической ситуации в областях на всей территории страны и в разработке экологической политики. Однако нет каких-либо доказательств того, что комплексные показатели и составленные на их основе карты действительно используются в Украине.

Национальные доклады о состоянии окружающей среды в Украине ежегодно публиковались на украинском и английском языках до 2002 года; после этого не было издано ни одного такого доклада. Согласно приказу МООПС от 2005 года, при разработке будущих докладов будет использоваться новый подход, при котором учреждение, ответственное за доклад, будет выбираться ежегодно на тендерной основе. Следует отклонить этот подход, который может поставить под угрозу последовательность и преемственность докладов, и сделать выбор в пользу назначения постоянного, специально уполномоченного государственного природоохранного органа, который и будет нести ответственность за подготовку и последующее распространение докладов, согласно Руководящим принципам по подготовке государственных докладов о состоянии и охране окружающей среды, принятым Киевской конференцией министров "Окружающая среда для Европы" в 2003 году.

Рекомендация 3.2:

Кабинету министров следует назначить или создать ведущее учреждение по экологическому мониторингу и экологической информации (например, экологическое агентство), с тем чтобы оно оказывало министерству охраны окружающей природной среды помощь в:

- a) разработке национальной электронной базы данных, поступающих от операторов ведущих сетей экологического мониторинга и наблюдений по согласованным рядам показателей;
- b) ведении национальных регистров государственных станций мониторинга и лабораторий аналитического контроля;
- c) разработке экологических оценок с использованием географических информационных систем (ГИС) и других современных технологий;
- d) публикации национального доклада о состоянии окружающей среды и других докладов об оценке положения в этой области, основанных на современных показателях, для их использования в процессах разработки политики и принятия решений и для информирования общественности;
- e) подготовке экспертов в области мониторинга и управления информацией.

Многие крупные загрязняющие предприятия Украины осуществляют мониторинг своих выбросов, сбросов и отходов. Например, 703 лаборатории на предприятиях контролируют качество воды. После проведения первого ОРЭД существенно увеличилось количество аккредитованных лабораторий. Однако предстоит еще многое сделать в этой области, поскольку лишь на немногих предприятиях функционируют современные системы самоконтроля (см. также главу 2).

Как Государственная экологическая инспекция, так и санитарная и эпидемиологические инспекции министерства здравоохранения, проверяют соблюдение требований аккредитационной документации лабораториями на предприятиях. Тем не менее все еще недостаточно осуществляются как сопоставления между лабораториями, действующими на предприятиях, так и подготовка лабораторного персонала.

Хотя Украина подписала Протокол по РВПЗ к Орхусской конвенции, который был принят в Киеве в 2003 году, нет никаких свидетельств того, что в стране начались дискуссии с участием основных учреждений мониторинга, органов, отвечающих за соблюдение требований, отраслевых министерств, промышленных и деловых кругов и НПО по формированию правовых, институциональных и технических рамок, которые необходимы для создания национального РВПЗ.

Рекомендация 3.3:

Министерству охраны окружающей природной среды в сотрудничестве с соответствующими отраслевыми министерствами и Государственным комитетом статистики и в диалоге с деловыми и промышленными кругами следует совершенствовать экологический мониторинг и отчетность предприятий посредством:

- a) пересмотра действующих законодательных требований в отношении регулярного сбора предприятиями данных об их выбросах, сбросах и отходах и их отчетности перед природоохранными органами, а также подготовки предложений для укрепления этих требований и, по мере необходимости, их конкретизации;
- b) создания экспериментальных РВПЗ в ряде областей (в частности, в Запорожской области, где уже соблюдены предварительные условия для создания такого регистра после разработки региональной базы экологических данных, охватывающей крупные источники загрязнения), что в конечном итоге привело бы к созданию национального РВПЗ;
- c) рассмотрения вопроса о стимулах, способствующих сбору и передаче экологических данных предприятиями, а также добровольной корпоративной отчетности о состоянии окружающей среды; и
- d) оказания помощи предприятиям в подготовке их сотрудников, отвечающих за сбор, анализ экологических данных и управление ими, и в подготовке и распространении среди предприятий руководящих материалов, разработанных с использованием соответствующих международных руководящих принципов и пособий.

В Украине были значительно расширены права граждан в отношении доступа к экологической информации и участия в принятии решений, касающихся окружающей среды. При МПООС и

областных природоохранных органах были созданы общественные советы. Отмечаются примеры участия общественности в разработке политики в области окружающей среды, в частности в подготовке законопроектов об экологическом аудите и экологическом страховании. Кроме того, возможности общественности в получении информации расширились в связи с созданием вебпортала для Кабинета министров и вебсайтов для государственных органов.

С целью более эффективного осуществления требований Орхусской конвенции Украине необходимо продолжать разработку своих правовых и нормативных рамок. Не создано процедур организации участия общественности в проведении государственных экологических экспертиз. Отсутствует требование в отношении участия общественности в проведении санитарно-гигиенических экспертиз, при которых производится оценка воздействия предлагаемой деятельности на гигиену окружающей среды. В Украине обсуждается предложение о слиянии всех государственных экспертиз в единую экспертизу и о возложении ответственности за эту деятельность на новое государственное учреждение, что позволит облегчить развитие предпринимательства в стране. Существует угроза того, что в новом законодательстве не будет закреплено требование в отношении участия общественности.

Рекомендация 3.4:

Министерству охраны окружающей природной среды и министерству здравоохранения следует пересмотреть действующее законодательство об экологической экспертизе и санитарной и эпидемиологической экспертизе, с тем чтобы разъяснить или установить подробные процедуры участия общественности согласно требованиям Орхусской конвенции. Если Кабинет министров приступит к плановой разработке нового законодательства о слиянии всех существующих экспертиз, ему следует предусмотреть наличие подробных процедур участия общественности в оценках воздействия предлагаемой деятельности на окружающую среду и здоровье населения.

В Украине активно поощряется экологическое образование. Реформа начального и среднего образования сопровождалась внедрением новых программ и стандартов экологического образования. Экология стала обязательным предметом во всех высших учебных заведениях, и был разработан ряд новых экологических учебных программ. Были утверждены государственные стандарты в области образования и обязательная учебная программа для подготовки специалистов-экологов.

Министерства образования и охраны окружающей природной среды тесно сотрудничают в деле развития экологического образования в профессионально-технических училищах, университетах и других высших учебных заведениях. В состав экологической комиссии Научно-методологического совета министерства образования входят как представители обоих министерств, так и преподаватели университетов и представители других академических кругов. Однако она не занимается вопросами дошкольного или школьного образования, "непрерывным образованием" для взрослых или более широкими вопросами образования в области устойчивого развития. В Украине не были начаты дискуссии об осуществлении Стратегии ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития с участием всех заинтересованных сторон.

Рекомендация 3.5:

Министерству образования в консультации с министерством охраны окружающей природной среды и другими соответствующими министерствами, отвечающими за определенные участки профессионального образования (такими, как министерство образования), следует рассмотреть вопрос о расширении как мандата, так и членского состава Экологической комиссии министерства образования. Состав этого органа мог бы дополняться специалистами по дошкольному, школьному и профессионально-техническому образованию, а также неформальному и неофициальному образованию и представителями других заинтересованных сторон, включая НПО и средства массовой информации, что содействовало бы поощрению и облегчению осуществления на национальном уровне Стратегии ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития.

Глава 4: Осуществление международных соглашений и обязательств

Со времени проведения первого ОРЭД Украина приложила значительные усилия для развития сотрудничества с рядом международных организаций. В целях улучшения рационального

использования водных ресурсов и сохранения биологического разнообразия, разработки стратегических директивных документов, а также обеспечения адекватного доступа общественности к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды был осуществлен ряд международных проектов технической помощи. В целом Украина улучшила соблюдение своих международных обязательств в области отчетности, хотя многое еще предстоит сделать.

В частности, отмечается недостаточное бюджетное финансирование ряда программ, разработанных для соблюдения международных обязательств. В целях обеспечения осуществления Конвенции по защите Черного моря от загрязнения (Бухарестской конвенции) была утверждена Общегосударственная программа охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей на 2001-2010 годы, однако ее финансирование было недостаточным. Аналогичным образом вследствие нехватки финансирования не осуществлялась в полном объеме Комплексная программа первоочередного обеспечения сельских населенных пунктах, которые используют привозную воду, централизованным водоснабжением в 2001-2005 годах и прогноза до 2010 года.

Эта ситуация отчасти объясняется общепринятой практикой финансирования экологических программ по остаточному принципу из средств, не использованных в рамках других программ, и отчасти - чрезмерным количеством государственных программ, связанных с осуществлением международных обязательств, для которого необходимо финансирование из национальных источников. С учетом того, что эффективная реализация этих программ может по-прежнему сталкиваться с трудностями, Украине необходимо лучше определять приоритетность задач, предусмотренных этими программами, и обеспечивать их финансирование.

Рекомендация 4.1:

Правительству Украины следует уделять больше внимания выполнению своих международных обязательств в области охраны окружающей среды и обеспечить выделение необходимых финансовых ресурсов для надлежащего осуществления всех национальных стратегических документов. После утверждения таких документов правительству следует определять приоритетность их задач и принимать все необходимые меры для обеспечения финансовых ресурсов. Следует рассмотреть возможность сокращения количества национальных стратегических документов, с тем чтобы обеспечить их финансовую жизнеспособность.

В главе 8 Повестки дня на XXI век содержится призыв к странам принять национальные стратегии устойчивого развития. Постановлением Кабинета министров от 2003 года была утверждена комплексная программа реализации решений, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, на 2003-2005 годы, предусматривающая подготовку предложений для Национальной комиссии по устойчивому развитию, сотрудничество с международными организациями в этой области и разработку проекта комплексной программы научных исследований по вопросам устойчивого развития. Однако в ней не содержится каких-либо положений, касающихся разработки или осуществления национальной стратегии устойчивого развития. В 2004 году министерство охраны окружающей природной среды (МООПС) при поддержке международных организаций подготовило проект национальной стратегии устойчивого развития, который, хотя и прошел несколько раундов обсуждений в соответствующих государственных органах, до настоящего времени утвержден не был. Такая стратегия могла бы существенно способствовать укреплению межсекторального сотрудничества и интеграции экологических проблем в секторальную политику в других областях. Поэтому следует продолжать ее разработку и впоследствии обеспечить ее оперативное принятие.

См. рекомендацию 1.4

В 2000-2004 годах Украина постоянно не представляла отчетных данных по протоколам о выбросах оксидов азота и серы к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и до настоящего времени не отчиталась о своем осуществлении Конвенции Эспо, пропустив два цикла отчетности. За последние два года в Украине также возникали проблемы с оценками трансграничного воздействия и участием общественности, в частности в связи с реконструкцией судоходного канала Дунай-Черное море. Несмотря на эти проблемы, Украина рассматривает вопрос о

присоединении к другим многосторонним природоохранным соглашениям, и в том числе к Базельскому протоколу об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления, Протоколу о гражданской ответственности к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. Прежде чем брать на себя новые обязательства, Украине следует рассмотреть возможность принятия мер для лучшего выполнения положений тех международных соглашений, стороной которых она уже является.

Рекомендация 4.2:

В целях соблюдения обязательств Украины по соответствующим международным природоохранным соглашениям министерству охраны окружающей природной среды следует:

- *создать эффективные правовые и институциональные механизмы, если они не существуют, для осуществления многосторонних природоохранных соглашений;*
- *приложить все усилия для сбора и представления в секретариаты международных конвенций и протоколов надлежащих отчетных данных в как можно более полном объеме и в надлежащие сроки;*
- *в соответствии с Конвенцией Эспо уведомить Румынию о судоходном канале Дунай-Черное море и в соответствующем случае осуществить рекомендации комиссии по расследованию, созданной по Конвенции Эспо;*
- *укреплять субрегиональное сотрудничество и многосторонние и двусторонние соглашения с соседними странами с целью проведения оценок воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принимая во внимание уроки, усвоенные в связи с делом о судоходном канале Дунай-Черное море;*
- *по возможности определить приоритетность действий, направленных на выполнение положений тех международных соглашений, стороной которых является Украина;*
- *принять меры для осуществления стратегии по внедрению стратегической экологической оценке и осуществления Протокола по СЭО.*

При содействии ЕС Украина разработала процедуру сертификации проектов Совместного осуществления (СО) по Киотскому протоколу, которая была утверждена Кабинетом министров в 2006 году. Министерство охраны окружающей природной среды на практике функционирует в качестве секретариата по Совместному осуществлению, хотя соответствующее подразделение в составе МООПС не было официально утверждено в качестве такового. Для содействия в разработке и осуществлении проектов СО был создан Центр по изменению климата под эгидой МООПС. В 2005 году Кабинет министров утвердил Национальный план мероприятий по реализации положений Киотского протокола. Кабинет министров утвердил также порядок рассмотрения, утверждения и реализации проектов СО и выдачи писем для их поддержки и утверждения, а также предписание, направленное на координацию деятельности национальной системы оценки выбросов и абсорбции ПГ. Еще не определен орган, который будет заниматься инвентаризацией выбросов ПГ, хотя предусмотрено создание Национального центра инвентаризации. С 2004 года Украина успешно представляет секретариату РККОООН ежегодные национальные доклады о кадастре (НДК). Однако до последнего времени отсутствие процедур для осуществления проектов СО было препятствием для сотрудничества со странами, проявившими намерение участвовать в таких проектах с Украиной.

Рекомендация 4.3:

Кабинету министров и министерству окружающей природной среды следует обеспечить осуществление Национального плана мероприятий по реализации положений Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата посредством:

- *разъяснения функций различных органов, участвующих в осуществлении Киотского протокола, и улучшения их координации;*
- *обеспечения существования официально определенного национального органа, ответственного за рассмотрение, принятие и отслеживание проектов Совместного осуществления по сокращению в стране выбросов парниковых газов, который выполнял бы роль секретариата по Совместному осуществлению;*

- создания четких, простых и прозрачных рамок для разработки, утверждения, поддержки, регистрации и мониторинга проектов Совместного осуществления, включая национальные критерии для оценки таких проектов;
- учреждения структуры для консультирования национальных предприятий по вопросам подготовки проектов Совместного осуществления и оказания им содействия в получении писем для их поддержки и утверждения;
- создания процедуры или стратегии для целевого определения потенциальных доноров или инвесторов, заинтересованных в проектах Совместного осуществления в Украине, и для ведения соответствующей базы данных.

На этапе осуществления нескольких проектов, включая проект ГЭФ/Всемирного банка о сохранении биологического разнообразия в Азово-Черноморском коридоре и проект ЮНЕП/ГЭФ по разработке национальных рамок биобезопасности, возникли проблемы, в результате которых их реализация временно была приостановлена или они даже были полностью закрыты, в связи с чем работа осталась невыполненной. Этих проблем можно было бы избежать при более тщательном соблюдении правил и процедур международных организаций-партнеров. Более прозрачные процедуры найма сотрудников и проведения тендеров с обеих сторон (реципиентов и доноров) облегчили бы решение технических проблем по мере их возникновения и тем самым способствовали бы успешной реализации проектов.

Рекомендация 4.4:

Министерству охраны окружающей природной среды следует тесно сотрудничать с международными организациями при разработке и осуществлении проектов международной помощи. В процессе осуществления этих проектов министерству следует обеспечивать соблюдение правил и процедур международных организаций. Министерству следует усилить координацию с другими национальными учреждениями, которые осуществляют проекты международной помощи, и улучшить мониторинг процесса осуществления.

ЧАСТЬ II. МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Глава 5: Экономические инструменты и экологические фонды

Система сборов за загрязнение оставалась в основном неизменной, хотя ставки были повышены для учета инфляции за предыдущий период. Институциональные изменения привели к укреплению соблюдения обязательств по уплате сборов. Однако, несмотря на определенные попытки пересмотреть систему сборов за загрязнение, не ограничивая ее роль мобилизацией поступлений и сделав главный упор на снижение экологических нагрузок, результаты оказались все еще недостаточными. Для этого было бы необходимо в соответствии с рекомендациями первого ОРЭД обеспечить дальнейшее упрощение и повышение ставок за конкретные виды загрязняющих веществ, которые могут адекватно замеряться, до уровней, реально стимулирующих сокращение масштабов загрязнения, с учетом затрат по сокращению загрязнения и экономической целесообразности. Эффективность экономических инструментов зависит от существования действенной системы правоприменения.

Рекомендация 5.1:

Министерству охраны окружающей природной среды в сотрудничестве с министерством финансов и Государственной налоговой администрацией следует пересмотреть систему сборов за загрязнение с целью ее упрощения и возможного внедрения механизмов автоматической индексации ставок. В частности, им следует оценить соответствующий уровень ставок по отдельным загрязняющим веществам для достижения конкретных природоохранных целей и повышения стимулирующей роли сборов.

При пересмотре системы сборов за загрязнение необходимо рассмотреть возможность использования альтернативных инструментов, включая платежи за неэкологичную продукцию. В частности, сборы за загрязнение воздуха из мобильных источников, которые применяются только к предприятиям, можно было бы заменить товарным налогом на топливные продукты без

дифференциации между пользователями, но с учетом разного воздействия на окружающую среду различных видов моторных топлив. Для минимизации административных расходов этот налог можно собирать вместе с акцизами, а поступления направлять на экологические расходы, как в нынешней системе сборов за загрязнение. Например, сборы за выбросы SO₂ можно было бы заменить дифференцированным налогообложением топлива в соответствии с содержанием в нем серы.

Рекомендация 5.2:

Министерству охраны окружающей природной среды в сотрудничестве с министерством финансов следует расширить базу для сборов за выбросы в атмосферный воздух из мобильных источников, охватив всех пользователей. Это следует сделать путем включения таких сборов в стоимость всех видов моторного топлива.

В настоящее время коммунальные тарифы более точно отражают расходы, а положение с неплатежами улучшилось. Однако широко применяется перекрестное субсидирование, а сборы еще не в полной степени отражают принципы "платит пользователь" и "платит загрязнитель". Эта ситуация не способствует применению мер сбережения и затрудняет привлечение необходимых инвестиций компаниями, предоставляющими коммунальные услуги. Коммунальные предприятия нуждаются в существенном финансировании, необходимом для технического обслуживания их разрушающейся инфраструктуры. Для мобилизации необходимых средств требуется повысить сборы с пользователей и создать четкие рамки формирования тарифов. Предоставление услуг сопряжено с большими затратами, которые следует сокращать путем внедрения стимулов к улучшению эффективности.

Рекомендация 5.3:

Министерству строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства в сотрудничестве с министерством труда и социальной политики следует создавать условия, благоприятствующие увеличению инвестирования в улучшение услуг, которые предоставляются коммунальными предприятиями. Кроме того, важное значение имеют укрепление платежной дисциплины и постепенное увеличение тарифов с учетом производимых затрат, что необходимо реализовать на практике. Такие меры должны поощрять сокращение упомянутых затрат путем использования сопоставительного анализа соответствующих показателей (определения контрольных показателей для сопоставления между поставщиками услуг) и путем заключения договоров на основе оценки результативности, что позволит установить взаимосвязь между доходами коммунальных предприятий и выигрышем в плане эффективности.

Значительно возросли поступления системы экологических фондов, что главным образом объясняется улучшением соблюдения в результате перехода (в 1999 году) полномочий по их сбору к Государственной налоговой администрации и (начиная с 2003 года) увеличением ставок. Кроме того, возвращение большего количества поступлений экологическим фондам обусловлено окончанием эколого-экономического эксперимента. Увеличение выбросов в последний период также способствовало росту поступлений.

Меньший прогресс отмечался в управлении расходами. Существующая фрагментация, при которой функционируют тысячи местных фондов, приводит к неэффективному расходованию средств вследствие отсутствия последовательности в определении общих экологических приоритетов. По имеющейся информации, местные фонды выделяли природоохранные средства на общие расходы органов местного самоуправления. В ГФООПС лучше определены процедуры проектных циклов и критерии для оценки и определения приоритетности предложений в отношении проектов, тогда как на более низких территориальных уровнях имеются серьезные недостатки.

Вместе с тем даже на национальном уровне положение далеко от удовлетворительного. Дробление функций в министерстве охраны окружающей природной среды и отсутствие единой управленческой структуры, занимающейся этими проблемами, помешали утверждению четких руководящих принципов и процедур контроля. Кроме того, фрагментация системы приводит к более высоким затратам и препятствует проведению деятельности в соответствии с экологическими приоритетами. Существует необходимость разработать более прочные основы для идентификации проектов и определения приоритетности расходов на основе официально принятых строгих критериев

эффективности. Необходимо улучшить прозрачность, финансовое планирование и управление проектными циклами, особенно ввиду увеличения поступлений. Рассматриваемые планы намечаемой реформы являются шагами в верном направлении, но возможность проведения запланированных изменений в законодательных рамках должна быть использована для выстраивания системы в полном соответствии с описанной в так называемом Санкт-петербургском руководстве оптимальной международной практикой. Реформа предусматривает предоставление фондам статуса самостоятельных юридических лиц, что является позитивным шагом и должно сопровождаться созданием четких и прозрачных механизмов управления и независимого надзора.

Рекомендация 5.4:

Министерству охраны окружающей природной среды в сотрудничестве с министерством финансов следует рационализировать систему экологических фондов, резко сократив их количество и разработав перечень приоритетных природоохранных мер, подлежащих среднесрочному финансированию, включая проекты необходимых изменений в законодательных рамках. Эти изменения должны включать предоставление немногим остающимся фондам статуса отдельных юридических лиц и одновременно применение правил надлежащего и прозрачного управления.

Глава 6: Расходы на охрану окружающей среды

Со времени проведения первого ОРЭД, а точнее с 2002 года, в Украине увеличились расходы на охрану окружающей среды. Несмотря на то, что соотношение между расходами и ВВП оставалось практически неизменным, экологические расходы по реальным ценам за период 2002-2004 годов удвоились в абсолютном выражении. Растет доля расходов со стороны компаний, которая в настоящее время составляет примерно 80% от всех расходов. Однако вследствие недостаточной прозрачности системы учета невозможно точно определить, в каких областях производятся эти расходы и финансируются ли при этом наиболее неотложные меры по охране окружающей среды.

В настоящее время Украина остро нуждается в четкой ориентации в отношении того, каким образом она должна расходовать свои средства на цели улучшения своей окружающей среды (см. содержание главы 1). С учетом наличия устаревших "Основных направлений" 1998 года и отмены Постановления № 44 от 2001 года правительство и его вспомогательные органы не располагают законодательными директивами и в целях разбивки по рубрикам своих экологических расходов просто используют перечень видов деятельности, содержащийся в Постановлении № 1147 от 1996 года. Помимо этого, министерство охраны окружающей природной среды (МООПС) не участвует в процессе принятия решений в отношении экологических расходов других государственных органов, и различные субъекты, участвующие в этой деятельности, не сотрудничают между собой.

В этих обстоятельствах трудно делать прогнозы экологических расходов. Непредсказуемость потоков поступлений (вследствие возможных льгот, предоставляемых правительством) обязывает МООПС корректировать программы расходов, как правило, в сторону уменьшения. При существующей системе нечеткой политики и слабого планирования для МООПС затруднительно планировать экологические программы, для осуществления которых требуется более одного года.

Рекомендация 6.1:

Министерству охраны окружающей природной среды следует в сотрудничестве с министерством финансов, министерством экономики и другими соответствующими заинтересованными сторонами (в частности, государственными органами, деловыми кругами и экологическими НПО) определить и установить приоритеты для экологических расходов в соответствии с обновленными целями и задачами охраны окружающей природной среды.

См. также рекомендации 1.1 и 5.4.

Кроме того, общие расходы на охрану окружающей среды могут оцениваться неточно из-за существующей методологии сбора данных и отчетности. Поскольку единая для всех государственных органов система отчетности отсутствует, могут оставаться неучтенными затраты, которые могли бы считаться связанными с природоохранной деятельностью, или же, напротив, определяться в качестве

экологических расходы, которые фактически ими не являются. Отраслевые министерства и другие государственные учреждения производят затраты, включающие экологический компонент, но такие расходы не учитываются отдельно. Государственный комитет статистики и МООПС разработали систему классификации для отчетности по экологическим расходам в промышленности, совместимую с практикой и методологией, которые применяются на международном уровне и в ЕС. Такая единая система отчетности позволила бы разработчикам политики лучше прогнозировать и контролировать государственные расходы на охрану окружающей среды.

Рекомендация 6.2:

- *Государственному комитету статистики следует внедрить систему статистической отчетности по экологическим расходам, которую он разработал совместно с министерством охраны окружающей природной среды.*
- *Кабинету министров следует обновить и утвердить перечень видов деятельности, которая должна считаться природоохранной в соответствии с Европейской системой сбора экономической информации по окружающей среде Евростата (СЭИОС).*

По причине чрезмерной фрагментации местных фондов (10 056 фондов) трудно оценивать их эффективность. Кроме того, существует мало доказательств затратноэффективного использования фондов, поскольку они не основываются на оценках результативности в осуществлении какой-либо программы. Рекомендуется внедрить такие методы оценки на всех административных уровнях, с тем чтобы повысить эффективность управления расходами. Кроме того, хорошее планирование обеспечило бы для фондов возможность брать за основу своей работы периоды, превышающие один год.

См. рекомендацию 5.4.

ЧАСТЬ III. УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СЕКТОРОВ И ПООЩРЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Глава 7 Экологический менеджмент в энергетическом секторе

Ключевыми проблемами для энергетического сектора Украины являются сверхвысокая энергоемкость и применение при производстве энергии устаревающих технологий. Как следствие, высокие уровни выбросов CO₂, SO₂, NO_x на единицу ВВП оказывают прямое отрицательное воздействие на гигиену и качество окружающей среды. Высокую энергоемкость обуславливают такие факторы, как медленная реструктуризация энергоемких отраслей, старые производственные объекты и оборудование, неадекватные реформы и медленный процесс приватизации. Чрезмерно низкие цены на энергоносители и широкое применение перекрестного субсидирования снижают стимулирующий эффект экономических инструментов. В свою очередь низкие цены на энергоносители и неплатежи способствовали накоплению огромных долгов энергетических компаний и мешали их приватизации и внедрению лучших технологий.

Наиболее актуальным приоритетом в сфере энергетики в Украине является повышение энергоэффективности. В настоящее время не принимается каких-либо экономических мер для поощрения энергосбережения или повышения энергоэффективности, осуществляемого путем государственного регулирования. В то же время можно было бы содействовать использованию возобновляемых источников энергии, например посредством внедрения "зеленых тарифов". Предприятиям, принимающим меры в области энергосбережения или использующим возобновляемые источники энергии, следует предоставлять налоговые льготы.

Рекомендация 7.1:

- *Министерству экономики в сотрудничестве с министерством финансов, министерством топлива и энергетики и Национальным агентством по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов следует разработать политику по такому ценообразованию в энергетике, которое отражало бы фактические затраты и по информированию как предприятий, так и населения о неизбежности более высоких цен на энергоносители. Следует разработать более реалистичный график для постепенного повышения цен и сокращения перекрестного субсидирования;*

- *кабинету министров следует обеспечить реализацию программ энергосбережения и стимулировать национальную информационную кампанию для повышения осведомленности общественности и деловых кругов относительно важности и выгод энергосбережения.*

Национальная комиссия регулирования электроэнергетики (НКРЭ), которая является национальным регулирующим органом по установлению цен в энергетическом секторе, - формально независимый государственный орган, подотчетный непосредственно президенту и кабинету министров. Однако на практике независимость этого регулирующего органа сомнительна, что могло бы подталкивать НКРЭ к принятию несбалансированных решений и выбору вариантов, причиняющих ущерб окружающей среде. Например, она могла бы поощрять использование отечественного угля без внедрения соответствующей технологии для предупреждения загрязнения атмосферного воздуха. Кроме того, НКРЭ в ее нынешнем виде не может проводить какие-либо реформы в секторе электроэнергетики или применять в нем рыночные принципы. Нынешняя ситуация оказывает отрицательное воздействие на окружающую среду в силу огромных потерь и сверх производительности в энергетической системе, а также в силу отсутствия инвестиций, необходимых для реконструкции и модернизации электроэнергетики.

Рекомендация 7.2:

Кабинету министров следует завершить реформу в секторе электроэнергетики, обеспечить независимость Национальной комиссии регулирования электроэнергетики и создать благоприятные условия для реконструкции энергетического сектора и сокращения его негативного воздействия на окружающую среду.

Для поощрения соблюдения экологического законодательства и энергосбережения существуют слабые экономические стимулы, которые в недостаточной степени подталкивают потребителей к изменению своего поведения. Перекрестное субсидирование промышленными потребителями энергопотребления в домохозяйствах и государственных учреждениях не стимулирует их к экономному расходованию энергии. Энергопотребление в Украине все еще сильно зависит от цен на энергоносители при слабой гибкости ценообразования. Рекомендация первого ОРЭД в отношении внедрения рыночного ценообразования в энергетическом секторе и отмены перекрестного субсидирования энергопотребления не была выполнена, если не считать нескольких корректировок цен на энергоносители после начала 2006 года. Если цены, отражающие затраты, экономически недоступны для потребителей с низкими доходами, следует разработать социальные меры для компенсации увеличения цен.

Рекомендация 7.3:

Кабинету министров следует провести реформу энергетических тарифов таким образом, чтобы цены для конечных потребителей отражали долгосрочные предельные расходы. Следует разработать социальные меры для смягчения последствий роста цен для тех, кто не в состоянии оплачивать энергопотребление.

Энергетические проблемы должны быть одним из приоритетов министерства охраны окружающей природной среды. Комплексный подход к достижению максимальной экономии топливных ресурсов и сокращению выбросов должен применяться посредством осуществления экологически благоприятной политики в энергетическом секторе. Необходима информационная кампания для повышения осведомленности энергоснабжающих предприятий и общественности. Украина ратифицировала Киотский протокол и разрабатывает и осуществляет адекватное законодательство. Проекты совместного осуществления и разрешения на торговлю квотами CO₂ могут способствовать продвижению энергетического сектора в более устойчивом направлении, включая энергосбережение и расширение использования возобновляемых источников энергии. Гибкие механизмы Киотского протокола можно использовать для привлечения инвестиций, для осуществления проектов по развитию возобновляемых источников энергии (ветроэлектростанций, биотоплива и малых гидроэлектростанций) и реализации чистых угольных технологий. Эти технологии могли бы способствовать сокращению зависимости Украины от импорта энергоносителей.

Рекомендация 7.4:

Министерству топлива и энергетики и министерству охраны окружающей природной среды следует и впредь поощрять использование возобновляемых источников энергии посредством определения четких задач и графиков, поощрения децентрализации тепло- и энергосистем и реализации чистых технологий, в частности чистых технологий использования угля.

См. также Рекомендацию 4.3 об осуществлении Киотского протокола.

Глава 8: Экологический менеджмент в промышленном секторе

Несмотря на улучшения после проведения первого ОРЭД, Украина все еще сталкивается со значительными препятствиями в развитии своей промышленности устойчивым образом. Прогресс в деле проведения кардинальных структурных реформ по-прежнему достигается медленно, а многие промышленные сектора, в частности угледобывающий сектор, находятся в плачевном состоянии. Прогресс в осуществлении стратегий и программ, касающихся промышленного развития, также является медленным. Помимо этого, не отмечалось интеграции в промышленную политику вопросов экологической устойчивости.

Рекомендация 8.1:

Министерству промышленной политики, министерству угольной промышленности и министерству топлива и энергетики совместно с министерством экономики и министерством охраны окружающей природной среды следует установить четкие цели политики в области устойчивого развития в промышленном секторе и включить их в будущую национальную стратегию устойчивого развития. Она должна соответствовать положениям Директивы ЕС по КПОЗ и служить основой для планирования в промышленных подсекторах.

Следует решить проблему высвобождения метана в угольных шахтах и его последующего возгорания, поскольку они представляют собой основной фактор высокого уровня аварийности и смертности на шахтах Украины. Уровень смертности от несчастных случаев можно сократить с помощью принятия таких адекватных мер, как установка систем повышенной дегазации метана, снижение концентрации угольной пыли, фильтрация подземных вод, улучшение систем вентиляции и обеспечение выполнения норм техники безопасности. Согласно Плану действий ЕС-Украина на 2005-2007 годы, страна также должна принять меры в отношении дальнейшей реструктуризации своих угольных шахт. До настоящего времени реализация текущей программы правительства по реструктуризации угольного сектора (путем закрытия определенного числа шахт и модернизации других, на которых можно увеличить производство угля) продвигалась очень медленно, а осуществление программы "Украинский уголь" 2001 года не принесло ожидаемых результатов. Вместе с тем создание в 2005 году министерства угольной промышленности свидетельствует о возобновлении стратегической заинтересованности в разработке угольных ресурсов.

Рекомендация 8.2:

Министерству угольной промышленности в сотрудничестве с другими соответствующими министерствами следует:

- a) незамедлительно разработать и осуществлять национальную программу по обеспечению безопасности на шахтах, призванную сократить риски аварий и повысить безопасность на угольных шахтах; и*
- b) принять конкретные меры по дальнейшему осуществлению программы реструктуризации угольного сектора, включая компиляцию реестра конкретных шахт, подлежащих закрытию, и учет связанных с этим экологических, социальных и экономических последствий.*

Существует значительный потенциал улучшения экологических показателей в промышленности путем замены устаревших технологий более чистыми технологиями и наилучшими имеющимися методами (НИМ), которые связаны с поэтапным внедрением Директивы по КПОЗ в Украине. Уже были предприняты первые шаги в направлении внедрения комплексной разрешительной системы. В то же время недавно был подготовлен проект национальной стратегии внедрения более чистого производства. Однако для обеспечения эффективной реализации комплексной разрешительной системы в Украине

необходимы разработка политики и правовых основ, базы данных по НИМ, техническое ориентирование в отношении секторальных и горизонтальных НИМ и подготовка по процедурным и техническим аспектам НИМ.

Рекомендация 8.3:

Министерству промышленной политики и министерству охраны окружающей природной среды следует поощрять принятие проекта стратегии внедрения более чистого производства в Украине. В рамках внедрения более чистого производства правительству следует содействовать развитию более чистых технологий и наилучших имеющихся методов (НИМ), в том числе посредством создания соответствующей институциональной структуры.

См. также рекомендацию 2.2.

Новый проект классификации отходов, разработанный на основе Европейского классификатора отходов, потребует изменений в нынешней системе мониторинга и отчетности в отношении отходов. Кроме того, необходимы предписания, касающиеся обращения с шахтными отходами, которые могли бы включать концепции из проекта Директивы ЕС по отходам горнодобывающей промышленности, относящейся к обращению с отходами пород и хвостами добывающей промышленности (поскольку горнодобывающая промышленность не подпадает под действие Директивы по КПОЗ). Этот проект директивы предусматривает также финансовые гарантии для обеспечения рекультивации полигонов отходов, основанной на НИМ.

Рекомендация 8.4:

Министерству охраны окружающей природной среды следует:

- a) в сотрудничестве с Государственным комитетом статистики и министерством промышленной политики пересмотреть систему мониторинга и отчетности в отношении промышленных отходов, включая опасные отходы, на основе новой классификации отходов и предусмотреть внедрение комплексных разрешений. Географическую информационную систему (ГИС), используемую для получения более надежной информации по отходам (например, местам хранения, компонентам, количествам), следует интегрировать в национальную систему сети наблюдений, с тем чтобы соответствующая информация могла использоваться в процессе принятия решений; и*
- b) разработать нормативные документы по обращению с шахтными отходами.*

Рекомендации, касающиеся осуществления Киотского протокола в промышленности и сборов за загрязнение окружающей среды, приводятся соответственно в главах 4 и 5.

Глава 9: Экологический менеджмент в транспортном секторе

За последнее десятилетие значительно возросло воздействие транспортного сектора на окружающую среду в Украине. Несмотря на наличие недостаточных и ненадежных данных, очевидно, что:

- официальные расчеты показывают рост всех видов выбросов от автотранспортного транспорта;
- в соответствии с ростом выбросов увеличилось также энергопотребление на автотранспортном транспорте;
- исходя из увеличения парка частных пассажирских автомобилей можно предположить соответствующее увеличение объема перевозок и пробега транспортных средств; и
- в общем объеме перевозок произошел структурный сдвиг в сторону расширения использования автотранспортного транспорта.

Местная ситуация в Киеве также подтверждает допущение, касающееся ухудшения результативности экологической деятельности:

- за последнее десятилетие почти утроился парк частных легковых автомобилей;
- вследствие увеличения объема перевозок и отсутствия каталитических преобразователей даже на новых транспортных средствах в Киеве ухудшилось положение в области загрязнения атмосферного воздуха;

- после 2001 года увеличились концентрации диоксида азота, которые в настоящее время почти в 2,75 раза выше, чем предписывается национальными стандартами.

Опыт других стран переходного периода показывает, что улучшения в экономической ситуации, как правило, сопровождаются увеличением объемов транспортных перевозок. Поэтому существует вероятность того, что дальнейший экономический рост приведет к расширению деятельности транспорта и использования частных транспортных средств, а тем самым и к росту энергопотребления и выбросов, загрязняющих атмосферный воздух. По этим причинам воздействие работы транспорта на окружающую среду начинает создавать серьезные проблемы для здоровья населения и экологической ситуации, и Украине, которая до настоящего времени уделяла этой проблеме мало внимания, необходимо срочно заняться ее урегулированием.

Прежде чем разрабатывать какую-либо отраслевую стратегию, необходимо собрать надежные статистические данные и использовать соответствующие международно признанные показатели. Они необходимы не только для определения направлений политики, но и для оценки последствий любой политики, которая будет в конечном счете реализована. Вызывают озабоченность серьезные несоответствия и пробелы в официальных данных Украины, касающихся показателей работы транспорта и соответствующего воздействия на окружающую среду. Этих данных недостаточно для поддержки любого процесса принятия решений, и они не могут использоваться для адекватного отражения тенденций. Такое положение свидетельствует о том, что полномочия государственных органов не используются надлежащим образом и что отсутствует сотрудничество между государственными учреждениями. Кроме того, как представляется, общая политика в области транспорта и его воздействия на окружающую среду не координируется одним государственным органом, а ответственность за ее проведение распределена между рядом министерств, учреждений и областными и местными органами власти.

Рекомендация 9.1:

Государственному комитету статистики в сотрудничестве с министерством транспорта и связи и министерством охраны окружающей природной среды следует собирать, обрабатывать и публиковать всю информацию о транспорте и его воздействии на окружающую среду с использованием международно признанных статистических систем и показателей.

По мере повышения уровня жизни жители Украины будут приобретать все больше частных транспортных средств и больше использовать их. В результате будут увеличиваться объемы автомобильных перевозок и пробег транспортных средств. Как следствие можно ожидать продолжения уже заметной сегодня тенденции сдвига в использовании видов транспорта, состоящего в переходе от железнодорожного к автомобильному транспорту. Можно также ожидать дальнейшего увеличения воздействия транспортной деятельности на окружающую среду, включая энергопотребление, выбросы диоксида углерода и загрязнение воздуха и шумозагрязнение. Сокращению этого воздействия необходимо уделять больше внимания.

Рекомендация 9.2:

Министерству охраны окружающей природной среды совместно с министерством транспорта и связи следует:

- а) провести анализ воздействия транспортного сектора на окружающую среду; и*
- б) на основе результатов этого анализа разработать стратегические концепции устойчивого развития транспорта и решения связанных с ним экологических проблем. Все данные, определения и концепции должны быть доступными для широкой общественности и обсуждаться с заинтересованными сторонами.*

Необходимыми предпосылками для повышения осведомленности относительно экологических проблем и для осознания того, что транспортный сектор остро нуждается в улучшениях, являются более глубокие знания в области воздействия транспорта на окружающую среду и возросшее чувство политической ответственности. Как правило, технические меры принимаются с большей готовностью, поскольку они не влияют на поведение участников дорожного движения и, по меньшей мере, в некоторых сферах оказываются весьма эффективными. Например, выбросы в воздух основных

загрязняющих веществ из транспортных средств, соответствующих нынешним стандартам ЕС, более чем на 90% ниже выбросов из транспортных средств, соответствующих нынешним украинским национальным стандартам. Важное значение имеет как можно более быстрое сближение требований национальных стандартов в отношении выбросов загрязняющих веществ из новых транспортных средств с лимитами выбросов, применяемыми в ЕС. Однако покупка новых транспортных средств зависит от их экономической доступности для потенциального потребителя. Поэтому еще определенное время будут по-прежнему использоваться многие автомобили, укомплектованные в соответствии с устаревшими экологическими стандартами, а также будут использоваться топлива низкого качества. Для эффективности директивных мер необходимо, чтобы они включали меры по улучшению нынешнего парка транспортных средств.

Улучшение качества топлив и их проверка на соответствие стандартам качества также способствовали бы сокращению загрязнения атмосферного воздуха. Оборудование автомобилей катализаторами и фильтрами еще больше сокращает выбросы оксида азота, окиси углерода, углеводородов и, возможно, твердых частиц. Для того чтобы остановить рост энергопотребления и выбросов парниковых газов, необходимо рассмотреть целесообразность принятия других мер и обеспечить строгую и регулярную техническую инспекцию автомобилей. Как правило, такие меры, когда они сопровождаются изменениями в характере вождения, приводят к сокращению потребления топлива и тем самым выбросов в атмосферный воздух.

Рекомендация 9.3:

Министерству транспорта и связи и министерству охраны окружающей природной среды следует:

- a) предложить соответствующим органам, включая Государственную таможенную службу, обеспечить незамедлительное внедрение стандартов Евро-2, а также проводить подготовку к переходу на стандарты Евро-3 и Евро-4;*
- b) в сотрудничестве с министерством топлива и энергетики внедрить стандарты ЕС на моторные топлива EN 228-2004 и EN 590-2004 в качестве национальных стандартов для транспортных средств с лучшими экологическими показателями, способствовать улучшению качества топлива, в частности в отношении содержания серы, и укреплять обеспечение выполнения соответствующих стандартов качества;*
- c) создать стимулы для поощрения обновления автомобильного парка и, по возможности, предоставления сравнительных преимуществ автомобилям с хорошей экологической результативностью;*
- d) создать национальный центр технического осмотра для проверки соблюдения требований международных стандартов в отношении различных типов транспортных средств.*

Глобальные наблюдения показывают, что расширение использования общественного транспорта (по сравнению с использованием частных автомобилей или воздушных судов), как правило, приводит к меньшему воздействию на окружающую среду. Это касается пассажирских перевозок железнодорожным транспортом, трамваями или метро, а также грузовых перевозок по железным дорогам или в рамках внутреннего судоходства. В крупных городах Украины пассажирские перевозки могли бы иметь особенно значительное воздействие на окружающую среду. В этих городах хорошо развиты системы общественного транспорта, однако их значение может уменьшаться в будущем с учетом увеличения численности частных пассажирских автомобилей. Муниципальным властям следует разработать меры, направленные на сохранение привлекательности и конкурентоспособности услуг общественного транспорта.

Рекомендация 9.4:

Министерству транспорта и связи следует продолжать и активизировать развитие общественного транспорта посредством:

- a) разработки программы модернизации железнодорожной инфраструктуры;*
- b) принятия мер по улучшению городского общественного транспорта в сотрудничестве с муниципальными властями. Это включает модернизацию пассажирского транспортного парка с целью уменьшения выбросов вследствие его работы (например, путем переоборудования дизельных транспортных средств с установкой фильтров для улавливания твердых частиц, использования природного газа и других более чистых топлив для автобусов и расширения трамвайных,*

троллейбусных сетей и метрополитена), создания более благоприятных условий для движения общественного транспорта, оптимизации расписаний и маршрутов и принятия других соответствующих мер по предоставлению преимуществ общественному транспорту.

Глава 10: Управление земельными ресурсами и их охрана

Учитывая многообразные функции земли в обществе, необходимо внимательно устанавливать законодательные рамки землепользования с учетом баланса экономических, общественных и экологических потребностей. Как представляется, в последние годы в Украине имело место обострение экологических проблем в фермерском секторе и сельскохозяйственном землепользовании.

Традиционным подходом к охране земель и почв остается разработка национальных программ, которые финансируются недостаточно или вообще не обеспечиваются средствами. Это ведет к созданию ситуаций, в которых государственные органы не выполняют своих обязанностей, поскольку всегда существует программа, в рамках которой предположительно будут урегулированы проблемы, однако средства не поступают, и в результате ничего или почти ничего сделать нельзя. Национальные программы можно и следует разрабатывать, но они должны быть целенаправленными, предусматривать четкие приоритеты и финансироваться в полном объеме.

Охрана земель

Важной задачей поощрения экологически благоприятного землепользования является разработка конкретной и целенаправленной национальной программы по охране земель. Предложенная Государственная программа использования и охраны земель на 2006-2015 годы является весьма амбициозной, и существует угроза того, что необходимость в ее существенном финансировании будет затруднять ее утверждение и финансирование. В этой связи может потребоваться дальнейшее определение приоритетов.

Рекомендация 10.1:

Кабинету министров следует принять национальную программу использования и охраны земель и представить ее парламенту на утверждение. Для достижения ее целей следует обеспечить достаточное финансирование.

Землеустройство

В подготовке законодательства, касающегося земельной реформы, отсутствует последовательность и межведомственная координация. Правительство определило, что для обеспечения осуществления Земельного кодекса необходимо разработать 38 первоочередных законов, из которых большинство не были приняты еще к середине 2006 года. Можно было бы рекомендовать сосредоточить внимание на совершенствовании существующих законов и предписаний (вместо создания новых законов).

Следует также уделить внимание упорядочению институциональных полномочий. За последние 15 лет с целью поощрения рыночной экономики в сфере земельной реформы и обеспечения прав собственности на землю были созданы целый ряд новых учреждений и функций. Таким образом, неудивительно, что среди различных учреждений, институтов и на различных уровнях государственного управления существуют противоречивые цели и дублирование обязанностей, а также широкое распределение директивных полномочий. Например, как Государственный комитет по земельным ресурсам, так и министерство юстиции предприняли аналогичные инициативы, но в деле создания земельного кадастра и системы регистрации земли действуют непоследовательно. В результате процесс принятия решений обуславливает необходимость многочисленных межведомственных консультаций, что затягивает решение важных вопросов и создает атмосферу неопределенности среди граждан, частного сектора и потенциальных инвесторов.

Украина имеет уникальную возможность разработать земельный кадастр и систему регистрации земли с "чистого листа", что позволило бы создать единую, объединенную систему в рамках одного

государственного агентства (учреждения), отвечающего за всю политику в области землеустройства и все вопросы. Эта система должна охватывать всю территорию страны и использовать одинаковые правила и принципы во всех ее районах, с тем чтобы обеспечить права собственности на землю и эффективное развитие земельного рынка, а также осуществить повсеместную оценку земли в целях налогообложения.

С учетом разработки единого государственного кадастра всей технической информацией, необходимой для регистрации прав, должно вестись одно агентство. Это агентство должно быть беспристрастным, а также справедливым и сбалансированным образом учитывать интересы всех других ведомств, участвующих в процессе. Для совершенствования обслуживания пользователей следует применять принцип "одного окошка". Для этого необходимо рассмотреть возможность размещения кадастровых бюро и бюро регистрации прав в одном помещении, поскольку в нынешней ситуации очевидна слабая связь между учреждениями, особенно в сельских районах. Необходимо в полной мере использовать потенциал единого кадастра в качестве основополагающего источника обобщенной информации не только для регистрации прав собственности на недвижимость, но и для экологического мониторинга, оценки воздействия на окружающую среду, планирования землепользования, муниципального менеджмента и тому подобное и тем самым воспользоваться благоприятной возможностью включения информации из других "кадастров" в единый национальный кадастр в кадастровых бюро/палатах.

Рекомендация 10.2:

Кабинету министров следует назначить единственный орган (министерство, комитет или агентство), которому было бы поручено создание единого кадастра собственности (национального кадастра) как единственного источника информации по собственности на недвижимость, включая землю.

Землепользование в сельских районах

В результате приватизации земли резко увеличилось количество землевладельцев и земельных участков в частной собственности. Таким образом, для обеспечения экологически результативного и экономически эффективного землепользования правительству следует рассмотреть вопрос об укрупнении земельных участков и перераспределении земли. С учетом действующего моратория на продажу сельскохозяйственной земли существуют два основных способа укрупнения земельных участков: а) аренда земли крупными и средними фермерскими предприятиями и б) расширение малых частных ферм путем объединения земельных паев частных землевладельцев. До настоящего времени какая-либо государственная политика в области укрупнения земельных участков отсутствует.

Одним из основных принципов эффективного и конкурентоспособного сельскохозяйственного производства является сохранение и повышение плодородия земли и предупреждение процессов деградации почв, тесно связанных с практикой землепользования. Однако из-за медленной реализации земельной реформы 47% из 6,9 млн. землевладельцев в сельских районах все еще удерживают земельные паи и пользуются землей как арендованной, что в меньшей степени побуждает их обеспечивать землепользование устойчивым образом, принимая охранные меры для сохранения ее плодородия на правах ее реальных владельцев.

Отмена моратория на продажу сельскохозяйственной земли является существенно важным фактором укрупнения земельных участков и долгосрочного планирования в сельскохозяйственном секторе. Важно разработать схемы территориального развития с обеспечением транспортной инфраструктуры и развивать внефермерские экономические возможности в целях привлечения инвестиций и сокращения возможности конфликтов в тех случаях, когда правительству необходимо выкупать землю для развития инфраструктуры и осуществления других проектов национальной важности.

Рекомендация 10.3:

Кабинету министров следует в первоочередном порядке создать инфраструктуру, необходимую для надлежащего функционирования земельного рынка, включая кадастр и системы регистрации земли,

оценки земли и процедуры обеспечения прав собственности и рыночных сделок; предоставить землевладельцам неограниченный доступ к информации в отношении их юридических прав и обеспечивать своевременное получение ими такой информации.

В нынешней экономической ситуации внедрять природоохранные схемы в сельскохозяйственном секторе непросто. По-видимому, новая практика будет успешно внедряться только в том случае, если она будет также способствовать повышению производительности и жизненного уровня. Более устойчивая сельскохозяйственная деятельность, ведущая к оптимизации производительности, сельскохозяйственной практики и использования производственных ресурсов, имела бы позитивное воздействие на рациональное использование почв и земель.

Ключевым вопросом развития частного сельского хозяйства в Украине является профессиональная подготовка. Хотя многие фермеры обладают соответствующими навыками и значительным опытом, профессиональная подготовка и службы по пропаганде знаний и опыта являются весьма важными элементами как для развития экономики, так и для внедрения устойчивого сельского хозяйства. Поддержание хорошо развитой и сбалансированной экономики в сельских районах также имеет кардинальное значение для охраны окружающей среды и природных ресурсов, включая долгосрочное сохранение почв и ландшафта. В целях поощрения принципов устойчивого и эффективного сельскохозяйственного производства важно оказывать дополнительную поддержку развитию служб по пропаганде знаний и опыта на национальном уровне. В этом процессе ключевым элементом является утверждение надлежащей сельскохозяйственной практики. Еще одним важным вопросом является практика защиты от деградации земель и почв.

Рекомендация 10.4:

Министерству аграрной политики следует наладить процесс развития и поощрения надлежащей сельскохозяйственной практики и разработки руководящих принципов по ее осуществлению, которыми могли бы руководствоваться разработчики политики и службы по пропаганде знаний и опыта в сельскохозяйственном секторе. Центральным компонентом этой работы должно быть консультирование фермеров относительно методов противодействия деградации земель и почв.

В Украине имеются значительные площади неиспользуемой земли. Большую часть этой земли, которую часто образуют серьезно деградированные сельскохозяйственные земли, следует использовать для лесонасаждения. Новые леса не только защищают и восстанавливают деградированные земли и обеспечивают возможности для будущих доходов, но и способствуют созданию новых стабильных экосистем. Если выделять достаточные средства на осуществление Государственной программы "Леса Украины" на 2002-2015 годы, она могла бы стать эффективным инструментом расширения облесенных территорий.

Создание Национальной экологической сети Украины в соответствии с Государственной программой развития Экосети, является похвальным и амбициозным предприятием. В стране, где преобладает сельское хозяйство, создание сети является важным шагом на пути к охране как биологического разнообразия, так и ландшафтов. Хотя в настоящее время ведется работа над созданием такой сети, существуют значительные проблемы. Одна из них состоит в сложности введения ограничений на использование земель, перешедших в частную собственность, в связи с созданием в этих зонах коридоров, соединяющих заповедные территории. Аналогичные ограничения на землепользование необходимы на обширных площадях деградированной сельскохозяйственной земли, которую следует изъять из оборота пахотного земледелия.

Рекомендация 10.5:

Кабинету министров следует обеспечить финансирование, позволяющее ускорить осуществление Государственной программы по лесному хозяйству на 2002-2015 годы и Общегосударственной программы формирования Национальной экологической сети, в частности ввиду расширения облесенных территорий.

Рекомендация 10.6:

Государственному комитету по земельным ресурсам в сотрудничестве с министерством охраны окружающей природной среды и министерством аграрной политики следует разрабатывать экономические механизмы/схемы компенсации и предписания, позволяющие вводить надлежащие ограничения на управление частными землями, особенно в коридорах экологической сети, и обеспечивать изъятие сильно деградированной земли из оборота пахотного земледелия.

Землепользование в городских районах

В целях сдерживания разрастания городов, оптимизации инфраструктуры и рационализации землепользования необходимо улучшить землеустройство в городских и сельских населенных пунктах.

Решения относительно генеральных планов городской и смежной застройки должны приниматься муниципалитетами, которым следует привлекать к процессу их принятия свое население путем организации публичных слушаний. Следует обеспечить возможность в случае необходимости обжаловать эти решения в региональных органах государственного управления. Муниципалитеты должны отвечать за выдачу разрешений на застройку на основе утвержденных генеральных планов. Следует исключить возможность выдачи разрешения на застройку, которая вступает в противоречие с существующими генеральными планами.

Следует в законодательном порядке обязать муниципалитеты городских территорий обеспечивать предоставление преимущественных прав на приобретение или приватизацию недвижимой собственности путем проведения открытых тендеров, независимо от того, продается, сдается внаем или в аренду эта собственность; процедура проведения таких открытых тендеров может быть следующей:

а) муниципалитеты в городских районах отчитываются перед региональными властями в отношении всего недвижимого имущества, подлежащего продаже, сдаче внаем или в аренду;

б) региональные власти ежеквартально и не менее чем в двух широкодоступных органах массовой информации публикуют список недвижимого имущества, выставляемого на тендер в каждом городском муниципалитете. В этом перечне должен кратко описываться каждый объект недвижимости, форма планируемой сделки (продажа, сдача внаем, аренда), а также указываться окончательные сроки тендерного конкурса и приводиться информация о том, где в муниципалитете можно получить дополнительные сведения и представить заявку на тендер.

Государственным органам следует разработать руководящие принципы по обеспечению гибких, эффективных и прозрачных процедур планирования землепользования и зонирования в городских районах. Такие руководящие принципы должны включать рекомендации по процедурам внесения изменений в уже утвержденные планы. Участие общественности в процессе принятия решений должно быть обычной практикой и обеспечиваться законодательством, касающимся городского планирования.

Рекомендация 10.7:

В целях более оптимального сдерживания разрастания городов:

- *муниципалитетам и соответствующим государственным органам в сфере их компетенции следует подготовить или обновить документацию, касающуюся городского планирования, включая планирование землепользования;*
- *муниципалитетам следует предоставлять разрешения на застройку в соответствии с этой документацией;*
- *необходимо конкретно определить четкие процедуры внесения изменений в уже утвержденные планы; и*
- *следует в качестве обычной практики обеспечивать участие общественности в процессе принятия решений и соблюдение соответствующего законодательства.*

Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД

ЧАСТЬ I. УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 1: Правовые инструменты и институциональные механизмы охраны окружающей среды

Рекомендация 1.1:

Следует установить окончательный срок замены или упразднения нормативных положений, действовавших в бывшем Советском Союзе. Следует критически пересмотреть законы, которые были разработаны до принятия новой Конституции. Приоритетной задачей должна считаться гармонизация законов и эффективное обеспечение их выполнения.

Конституция Украины была принята 28 июня 1996 года. После этого были пересмотрены большинство законодательных актов, принятых до 1996 года. Однако некоторые прежние советские предписания, например, касающиеся некоторых экологических стандартов, все еще действуют.

Рекомендация 1.2:

Для определения четких приоритетов, целевых показателей и временных рамок в различных секторах охраны окружающей среды следует в тесном сотрудничестве с другими министерствами и соответствующими социальными группами пересмотреть и доработать Национальный план действий по охране окружающей среды. См. также рекомендации 3.1 и 7.4.

Ключевой директивный документ "Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности" (Постановление Верховной Рады Украины № 188/98-VR от 5 марта 1998 года) пересмотрен не был. В настоящее время в процессе рассмотрения и согласования находится проект Стратегии устойчивого развития Украины. В проекте стратегии сформулированы приоритетные цели и задачи, в том числе связанные с природоохранным сектором. Предполагается, что национальная политика в области охраны окружающей среды будет пересмотрена после принятия Стратегии устойчивого развития.

Рекомендация 1.3:

Следует наладить постоянный обмен мнениями между различными административными органами и заинтересованными группами, которые участвуют во всем законодательном процессе; предметные контакты и сотрудничество между министерствами и с другими учреждениями должны быть возможными без санкции Кабинета Министров.

Типичными формами сотрудничества между различными государственными органами являются специальные рабочие и целевые группы по подготовке проектов законодательных и нормативных актов, а также по решению межсекторальных проблем.

Рекомендация 1.4:

Экологический аудит промышленных предприятий должен считаться подходящей основой для постепенной разработки комплексной разрешительной системы, охватывающей одновременно атмосферный воздух, воды и отходы. В интересах повышения совокупной экономической эффективности следует пересмотреть организацию различных инспекционных служб. См. также рекомендацию 13.6.

Введение комплексной разрешительной системы требует существенного пересмотра действующего законодательства. Министерство охраны окружающей природной среды Украины занимается подготовкой свода соответствующих правовых актов.

Рекомендация 1.5:

Министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности следует укреплять свою деятельность по координации экологического мониторинга. Необходимо разработать последовательную и всеобъемлющую национальную систему мониторинга, для которой необходимой предпосылкой является согласование систем и методологий сбора данных. Данные должны также систематизироваться, обобщаться и обрабатываться для принятия управленческих решений. Следует предоставлять Европейскому агентству по окружающей среде сопоставимые данные. Нужно ускорить работу по созданию адекватной системы экологической информации, с тем чтобы способствовать повышению степени осведомленности общественности и органов государственного управления относительно экологических проблем. См. также рекомендации 4.7, 7.6, 8.2, 9.5, 10.5, 11.6.

В 2001 году Кабинет Министров создал Межведомственную комиссию по вопросам мониторинга окружающей среды (Постановление № 1551 от 17 ноября 2001 года). В 2002 году министерство охраны окружающей природной среды утвердило Положение о порядке информационного взаимодействия органов министерства и других субъектов государственной системы мониторинга окружающей среды при осуществлении режимных наблюдений за состоянием окружающей среды. Европейскому агентству по окружающей среде были предоставлены сопоставимые данные для подготовки Общеввропейского доклада по оценке состояния окружающей среды за 2003 год (Киевская оценка).

Рекомендация 1.6:

Министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности следует расширять доступ общественности к экологической информации в соответствии с положениями Орхусской конвенции и стремиться к установлению более широких контактов со всем сообществом НПО, особенно при подготовке законодательства и разработке политики или программ действий. Подходящие методы для расширения участия общественности должны утверждаться после консультаций с сообществом НПО. Оценку воздействия на окружающую среду следует рассматривать как один из инструментов укрепления участия общественности в принятии решений по экологическим вопросам. Министерству следует активизировать свои контакты с прессой. Общественность следует поощрять к обеспечению своих экологических прав, для чего необходимо оперативно создать процедуры участия общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам.

В 2003 году министерство охраны окружающей природной среды утвердило Положение о порядке предоставления экологической информации и Положение об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающей среды. В 1999 году при министерстве охраны окружающей природной среды был создан Общественный совет. Совет состоит из представителей различных природоохранных НПО, а повестка дня его заседаний включает рассмотрение проектов законодательных и нормативных документов и разных аспектов формирования и осуществления экологической политики. В 2003 году при министерстве охраны окружающей природной среды был открыт Орхусский информационно-учебный центр. Министерство подписало со всеукраинским еженедельником "Украина и мир сегодня" соглашение о регулярном размещении в этом издании информации по экологической тематике. Кроме того, процедура участия общественности в ОВОС предусмотрена в Государственных строительных нормах ГСН А.2.2-1-2003 "Состав и содержание материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при проектировании и строительстве предприятий, домов и сооружений. Основные положения проектирования".

Глава 2: Экономические и регулирующие инструменты**Рекомендация 2.1:**

Следует выявить необходимые и достаточные экономические инструменты, которые требуются для внедрения принципа "платит загрязнитель". Необходимы исследования для подготовки решительного продвижения к бюджетно-финансовой и экономической политике, безусловно ориентированной на рынок. Они должны позволить выяснить, какие уровни экологических сборов и т.п. достаточны и практически осуществимы, и определить временные рамки для их введения. См. также рекомендации 7.3, 8.7 и 10.3.

Система сборов за загрязнение осталась в основном неизменной, хотя ставки были повышены, с тем чтобы отразить прошлую инфляцию. Несмотря на некоторые попытки пересмотреть систему сборов за загрязнение, выходящие за пределы их роли в мобилизации поступлений и сфокусированные на облегчении экологического давления, их результаты еще недостаточны.

Рекомендация 2.2:

В системе нормативов по веществам, загрязняющим компоненты окружающей среды, которые имеют самое важное значение для гигиены окружающей среды и охраны экосистемы, следует сосредоточить внимание на загрязняющих веществах, которые поддаются мониторингу и применительно к которым можно фактически обеспечить действие этих нормативов, включая те, в отношении которых Украина взяла на себя международные обязательства. Нормативы должны быть простыми, четкими и поддающимися контролю. См. также рекомендацию 8.5.

Система нормативов для загрязнителей окружающей среды остается неизменной со времени проведения первого обзора по Украине и все еще основана на установлении предельно допустимых концентраций (ПДК) большого числа загрязнителей. Единственным важным исключением являются нормативы для загрязнителей воздуха, разработанные на основе Закона "Об охране атмосферного воздуха", вступившего в силу в 2001 году. Сейчас в отношении загрязнения атмосферного воздуха на существующих и новых установках применяется новый подход. С 2003 года МООПС отменило практику использования ПДК при определении условий для выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Рекомендация 2.3:

Следует разработать специальный механизм оказания содействия созданию рынка для вторичных продуктов. Могли бы быть увеличены сборы за удаление отходов, а также могли бы быть введены положения, предусматривающие возмещение издержек по рециркуляции и повторному использованию.

Ставки сборов за удаление отходов увеличивались по мере роста инфляции. С целью управления системой сбора, сортировки, перевозки, переработки и утилизации отходов была создана государственная компания Укрэкокомресурсы. Был введен порядок лицензирования предприятий, которые занимаются сбором отходов с целью их переработки. Централизованный порядок лицензирования является препятствием для развития частного предпринимательства в этой области.

Рекомендация 2.4:

Следует улучшить статистические данные по экологическим расходам, указывая источник финансирования.

В настоящее время в Украине реализуется проект ОЭСР "Приведение информационных систем расходов на охрану окружающей среды в соответствие со стандартами ОЭСР/Евростата". Осуществление этого проекта позволит разработчикам политики планировать государственные природоохранные расходы более эффективным образом. Правительство должно одобрить новую систему отчетности по природоохранным расходам и обеспечить ее внедрение.

Рекомендация 2.5:

Следует создать национальный экологический фонд и региональные экологические фонды с четкими и прозрачными системами управления. Цель этих фондов заключалась бы в улучшении сложной ситуации с финансированием природоохранной деятельности в течение переходного периода.

На данный момент фонды охраны окружающей природной среды фактически являются целевыми бюджетными счетами в составе государственного бюджета и бюджетов соответствующих территориальных уровней. Они не являются отдельными юридическими лицами. С целью улучшения системы экологических фондов был подготовлен проект закона "О Национальном экологическом фонде". Этот законопроект предусматривал а) преобразование системы природоохранных фондов из трехуровневой в двухуровневую систему (в составе одного национального и 27 региональных фондов, включая фонды Автономной Республики Крым, 24 областей и городов Киев и Севастополь); б) предоставление фондам независимого правового статуса; с) использование фондов в помощь

предприятиям путем сокращения расходов по коммерческим кредитам на цели природоохранных инвестиций. В 2006 году законопроект был отклонен Верховной радой (парламентом).

Глава 3: Международное сотрудничество

Рекомендация 3.1:

Национальному комитету по устойчивому развитию следует активизировать свою работу и регулярно проводить свои совещания, с тем чтобы он стал эффективным инструментом межсекторального сотрудничества по экологическим вопросам. См. также рекомендацию 1.2.

Национальная комиссия устойчивого развития при Кабинете Министров Украины была распущена в 2003 году (постановление № 1414 от 4 сентября 2003 года). В том же году при президенте Украины был создан Национальный совет по устойчивому развитию (указ № 388 от 3 мая 2003 года). Задачей Совета является улучшение и координация деятельности в области устойчивого развития. Однако Совет фактически оставался недееспособным, поскольку с момента его создания не было проведено ни одного его заседания.

Рекомендация 3.2:

Осуществление, соблюдение и практическое применение природоохранных норм и планов действий в соответствии с действующими международными обязательствами должны стать приоритетом для всех сторон, задействованных в осуществлении природоохранной политики Украины. В планы ратификации новых международно-правовых документов по охране окружающей среды следует включать оценку издержек, связанных с их осуществлением, и Украине следует продолжить работу, направленную на ратификацию всех основных международных природоохранных конвенций в соответствии со своими национальными приоритетами. См. также рекомендацию 7.9.

Украина является стороной 20 основных природоохранных конвенций и подписала еще две такие конвенции. Она присоединилась к девяти природоохранным конвенциям и подписала шесть протоколов к таким конвенциям. Выполнение и обеспечение соблюдения международных соглашений находится на низком уровне, что объясняется в основном отсутствием финансовых средств, четко предусмотренных для осуществления их положений.

Рекомендация 3.3:

Следует улучшить координацию и сотрудничество со всеми институтами, участвующими в разработке политики и в управлении финансируемыми на международной основе проектами. Следует учредить специальную штатную структуру управления для природоохранных проектов, на реализацию которых выделяется иностранная финансовая помощь. Можно было бы также создать добровольную международную целевую группу в составе представителей стран-партнеров, желающих оказывать содействие Украине в ее деятельности по охране окружающей среды. Для международного сотрудничества необходима также четкая ориентация на рыночные меры и подходы.

Главным координатором международной технической помощи для Украины является министерство экономики Украины. Министерство организует регулярные совещания с участием представителей государственных учреждений, а также проектов технической помощи, международных финансовых учреждений, иностранных компаний и т.п. Для координации сотрудничества с международными организациями в области осуществления природоохранных программ и проектов в структуре Управления международного сотрудничества министерства охраны окружающей природной среды был создан сектор координации международно-технической помощи. Но этот сектор не имеет права на управление финансированием международных проектов. На этапе осуществления ряда проектов возникали проблемы, которые приводили к их временному приостановлению или даже полному закрытию, хотя работа не была выполнена.

Рекомендация 3.4:

Подготовку к Конференции "Окружающая среда для Европы" 2002 года следует начать заблаговременно и привлечь к ней все заинтересованные правительственные и неправительственные учреждения.

Пятая Общеευропейская Конференция министров охраны окружающей среды "Окружающая среда для Европы" состоялась в Киеве 21-23 мая 2003 года. В работе Конференции приняли участие делегации 51 государства-члена в регионе ЕЭК ООН и 29 международных организаций, а также представители многих природоохранных НПО и средств массовой информации.

Рекомендация 3.5:

Следует в рамках специальных программ, предназначенных как для директивных органов, так и общественности, повышать осведомленность относительно международных природоохранных конвенций и политики в этой области и их важности для социально-экономических аспектов на национальном и региональном уровнях.

С целью повышения осведомленности относительно международных природоохранных конвенций были учреждены административные и научные центры для ряда конвенций. Тексты большинства конвенций были переведены на украинский язык, опубликованы и распространены среди политических, образовательных, научных кругов и сообщества НПО. Специальные учебные программы, связанные в основном с осуществлением Орхусской конвенции, организуются Орхусским центром.

Рекомендация 3.6:

Следует поощрять разработку двусторонних и многосторонних соглашений, проектов и планов действий для сохранения находящихся под угрозой видов и мигрирующих видов; в частности, следует принимать меры для предотвращения ввоза чужеродных видов и незаконной торговли образцами дикой флоры и фауны, особенно охватываемых СИТЕС, в целях подготовки к ее осуществлению.

В Украине были приняты ряд правовых актов для сохранения видов, находящихся под угрозой, и мигрирующих видов. В частности, Украина в 2002 году подписала Меморандум о взаимопонимании относительно сохранения *Otis tarda*, а в 2003 году - Меморандум о взаимопонимании, касающийся сохранения *Ascoscephalus paludicola* в рамках Боннской конвенции. Украина подписала и ратифицировала Соглашение об охране летучих мышей в Европе. Согласно требованиям СИТЕС были утверждены Правила выдачи разрешений и сертификатов на ввоз в Украину и вывоз за ее пределы видов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения (приказ министерства № 147/110 от 16 апреля 2002 года). Благодаря сотрудничеству с правительствами Дании и Голландии были опубликованы информационные материалы, касающиеся СИТЕС (текст Конвенции, каталог видов и т.п.). Опубликованные материалы были распространены среди всех соответствующих должностных лиц (сотрудников таможни, экологических инспекторов и проч.).

ЧАСТЬ II. БОРЬБА С ЗАГРЯЗНЕНИЕМ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Глава 4: Управление ядерной безопасностью

Рекомендация 4.1:

В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании вслед за энергоблоками 1 и 2 ЧАЭС следует окончательно вывести из эксплуатации энергоблок 3. В случае начала функционирования K2/R4 следует также рассмотреть возможность остановки других более старых реакторов. Международному сообществу следует рассмотреть возможность оказания финансовой помощи для смягчения всех технических и социально-экономических последствий таких решений, которые в некоторых случаях могут значительно затронуть целые общины, такие, как город Славутич.

Согласно Постановлению Кабинета Министров № 598 от 29 марта 2000 года, в декабре 2000 года был окончательно выведен из эксплуатации энергоблок 3 Чернобыльской АЭС. В Энергетической

стратегии Украины на период до 2030 года предусмотрено продолжение эксплуатации украинских ядерных реакторов на 15 лет больше проектных сроков.

Рекомендация 4.2:

Правовые документы (включая окончательное принятие процедур лицензирования для ядерных объектов) и институциональные меры по обеспечению ядерной безопасности должны соответствовать стратегической цели, состоящей в том, чтобы за безопасность отвечали операторы ядерных объектов. Следует также незамедлительно сформулировать требования экологической политики в отношении добычи урана, обращения с радиоактивными отходами и планов, касающихся зоны отчуждения вокруг Чернобыля.

В 2000 году был принят Закон "О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии" (№ 1370-XIV). Постановлением Кабинета Министров № 2015 от 25 декабря 2002 года была утверждена Комплексная программа обращения с радиоактивными отходами, в которой предусмотрены меры и временные рамки их реализации. За координацию деятельности в рамках программы отвечает Межведомственная комиссия по вопросам выполнения Комплексной программы обращения с радиоактивными отходами. Добычей и переработкой урановых руд занимается государственное предприятие "Восточный горнообогатительный комбинат" в городе Желтые Воды. Постановлением Кабинета Министров № 656 от 5 мая 2003 года была утверждена Программа социальной и радиационной защиты населения города Желтые Воды на 2003-2012 годы.

Рекомендация 4.3:

Следует безотлагательно разработать реалистичский сценарий для роли ядерной энергетики. Этот сценарий должен включать: а) пересмотренный прогноз будущего спроса на электроэнергию; б) оценку долгосрочного потенциала возобновляемой энергетики в Украине, в) программу мер по энергосбережению и д) оперативный план повышения безопасности реакторов типа ВВЭР. См. также рекомендацию 13.5.

Энергетическая стратегия Украины на период до 2030 года была утверждена в марте 2006 года (Постановление Кабинета Министров № 145-р). Стратегия предусматривает удовлетворение растущего спроса на тепловую и электрическую энергию путем сооружения 22 новых ядерных реакторов (общей мощностью в 18,5 ГВт). Помимо ядерной энергетики, в Стратегии уделяется внимание традиционным видам ископаемых топлив, а именно углю, газу и нефти. В ней кратко упоминаются возобновляемые источники энергии и не охватываются новые энергетические технологии. Стратегия предусматривает комплекс мер по энергосбережению.

Рекомендация 4.4:

В программе по ядерной энергетике следует сделать упор на строительстве объектов для сухого хранения предпочтительно вблизи атомных электростанций и на строительстве объектов по переработке, подготовке и окончательному удалению отходов, уделив повышенное внимание долгосрочной безопасности согласно международным нормам.

В соответствии с Национальной энергетической программой (утвержденной Постановлением Верховной рады Украины № 19 от 15 мая 1996 года) наиболее оптимальным техническим решением проблемы отработанного топлива является строительство системы установок для сухого хранения для их эксплуатации на протяжении 50 и более лет. В сентябре 2001 года на территории Запорожской АЭС было введено в эксплуатацию сухое хранилище. Национальная атомная энергогенерирующая компания "Энергоатом" в настоящее время занимается сооружением нового сухого хранилища для ядерных отходов, поступающих от Ровенской, Хмельницкой и Южно-Украинской АЭС.

Рекомендация 4.5:

Учитывая постоянно снижающуюся стабильность укрытия и тот факт, что нельзя полностью исключить выбросы ядерных материалов, следует незамедлительно выполнить план совершенствования саркофага (ПУС).

Ожидалось, что проект преобразования объекта "Укрытие" над реактором № 4 Чернобыльской АЭС в экологически безопасную систему будет осуществлен за период 1996-2002 годов. Однако темпы осуществления этого проекта оказались гораздо медленнее, чем предполагалось. См. также осуществление рекомендации 4.6.

Рекомендация 4.6:

Для обеспечения достойного будущего для зоны отчуждения особенно важно, чтобы чернобыльские отходы были безопасно локализованы на объекте или удалены в хранилища радиоактивных отходов в соответствии с принципом минимального риска. Следует противостоять искушению преобразовать эту зону в огромный район сброса отходов. Статус населенных пунктов в этой зоне следует часто пересматривать на основе реалистичного научного анализа, и, где это оправдано, властям следует поощрять изменение их статуса в сторону более нормального.

Основной поток радиоактивных отходов генерируется в зоне отчуждения. Государственное предприятие "Чернобыльская АЭС" разработало Комплексную программу обращения с радиоактивными отходами на этапе прекращения эксплуатации Чернобыльской АЭС, реализация которой была начата в 2003 году. Программа включает оптимизированную схему обращения с ядерными отходами с учетом комплекса мер, связанных с выводением из эксплуатации реакторов, стабилизацией объекта "Укрытие", повышением надежности и устойчивости сооружений и систем, подготовкой строительства нового безопасного укрытия, включая объекты для обращения с ядерными отходами как на территории АЭС, так и в зоне отчуждения.

Рекомендация 4.7:

Следует разработать и осуществлять программу совершенствования технической компоновки и оборудования объектов мониторинга. Следует стандартизировать процедуры отбора проб, измерений, оценки и документации, с тем чтобы облегчить создание национального банка данных. См. также Рекомендацию 1.5.

Концепция Государственной программы проведения мониторинга окружающей природной среды была утверждена Постановлением Кабинета Министров № 992 от 31 декабря 2004 года. Концепция предусматривает техническую модернизацию государственной системы экологического мониторинга, оптимизацию сети мониторинга, создание баз данных для многих пользователей и увеличение объема информации, представляемой субъектами мониторинга государственной системе экологического мониторинга.

Рекомендация 4.8:

Следует в неотложном порядке завершить создание запланированного информационно-кризисного центра, а остальные три площадки АЭС следует оборудовать всеми приборами автоматического мониторинга. Следует оказывать поддержку всем попыткам украинских властей получить заключительную долю финансирования, как это предусмотрено в концепции ИКЦ.

Информационно-кризисный центр государственной системы экологического мониторинга был создан в 2005 году. В 2004 году министерство охраны окружающей природной среды после открытия Межучрежденческого информационно-аналитического центра восстановило функционирование системы "Гамма-1". Предполагается продолжить разработку системы "Гамма-1", включив районы вокруг всех АЭС в контрольные подсистемы. В настоящее время со странами ЕС ведутся консультации о продолжении этой деятельности

Глава 5: Повышение безопасности в промышленности и поощрение более чистого производства

Рекомендация 5.1:

Существует острая необходимость создания последовательной правовой системы в области экологической безопасности путем разработки всех необходимых предписаний и инструкций, а также обеспечения четкого распределения задач и координации между компетентными органами. См. также Рекомендацию 10.2.

Процедура ОВОС в Украине (Государственные строительные нормы ГСН А.2.2-1-2003) включает требования в отношении оценки рисков планируемой деятельности. Для 22 разных видов деятельности, которые были определены как способные создавать более высокие экологические риски, обязательно проведение государственной экологической экспертизы. Восемь стандартов серии ISO 14000, которые были введены в действие на национальном уровне, и Закон "Об экологическом аудите" обеспечивают для предприятий возможности в плане реализации систем экологического менеджмента. В 2002 году Кабинет Министров принял Постановление "Об утверждении порядка и правил проведения обязательного страхования гражданской ответственности за аварии на объектах повышенной опасности" (№ 1788 от 16 ноября 2002 года), которым была определена методология расчета ущерба от аварий и соответствующего финансового страхования, являющегося необходимым условием для предоставления разрешений таким промышленным предприятиям.

Рекомендация 5.2:

Украине следует ускорить принятие проекта закона об установках, связанных с высокой степенью риска, на основе директивы ЕС "Севесо II" и Конвенции ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий, а также подготовить соответствующие предписания, инструкции и нормы, необходимые для осуществления этого закона.

Закон "Об объектах повышенной опасности" был принят в 2001 году (№ 2245-III), после чего были также одобрены соответствующие подзаконные акты.

Рекомендация 5.3:

Министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности следует эффективно координировать использование, перевозку и хранение опасных веществ с учетом соответствующей практики ЕС. В этой связи следует рассмотреть вопрос о создании центра химической безопасности. Эту меру следует рассматривать в качестве первого шага в направлении неотложной организации комплексной национальной системы предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий. См. также Рекомендацию 6.6.

В 2000 году был принят Закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера (№ 1809-III)". Он содержит положения о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, об основных целях государственной системы предупреждения и реагирования на природные и техногенные чрезвычайные ситуации. Перевозка опасных веществ регулируется Законом "О перевозке опасных грузов" (№ 1644-II от 6 апреля 2000 года) и другими правовыми актами и производится в соответствии с выданными лицензиями и разрешениями. Государственная система предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера была создана в соответствии с Постановлением Кабинета Министров № 1198 от 3 августа 1998 года.

Рекомендация 5.4:

Следует разработать и принять национальную стратегию по обеспечению более чистого производства, включая изложение программных целей политики, меры управленческого характера, средства информации, программы в области образования и профессиональной подготовки, другие положения по укреплению потенциала и институциональные структуры и механизмы выделения средств на применение методов более чистого производства. Эта стратегия должна включать график осуществления мер и способствовать комплексным подходам к обеспечению более чистого производства. При разработке стратегии следует обеспечивать всестороннее сотрудничество с другими министерствами, а также представителями промышленных кругов. Применение политики более чистого производства - включая политику передачи технологий - должно быть свободным от всех излишних бюрократических сложностей.

Министерство охраны окружающей природной среды разработало проект закона о национальной концепции внедрения более чистого производства. Этот законопроект проходит процесс согласования с соответствующими министерствами.

Рекомендация 5.5:

Следует поощрять промышленность к рециркуляции и повторному использованию материалов и ресурсов, включая водные ресурсы, которые в настоящее время не используются устойчивым образом. См. также рекомендацию 8.6.

Верховная Рада (парламент) приняла Постановление "О состоянии выполнения законодательства в сфере обращения с отходами в Украине и путях его совершенствования" (№ 2967-IV от 6 октября 2005 года). Для осуществления положений этого Постановления министерство охраны окружающей природной среды разработало проект закона «О внесении изменений в Закон Украины "Об отходах"». Законопроект предусматривает поощрение рециркуляции и повторного использования материалов и ресурсов.

Рекомендация 5.6:

Министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности следует рассмотреть вопрос о поддержке, хотя бы в течение ограниченного периода времени, предоставления информации о потенциальных возможностях улучшения экономического положения путем внедрения более чистого производства на украинских предприятиях. Аналогичным образом, следует способствовать развитию образования и профессиональной подготовки в этой области, обратившись к университетам, бизнес-школам и другим соответствующим учебным заведениям с просьбой о включении в их учебные программы принципов более чистого производства и предотвращения загрязнения. В случае отсутствия достаточного финансирования этих видов деятельности на национальном уровне они заслуживали бы приоритетного внимания в любых программах международной помощи.

В Украине введены в действие государственные стандарты образования и обязательные учебные программы для специалистов по охране окружающей среды. Был разработан ряд новых учебных программ по охране окружающей среды, которые включают принципы более чистого производства и предупреждения загрязнения. Ведущим учреждением по повышению квалификации специалистов-экологов промышленных предприятий является Государственный экологический институт министерства охраны окружающей природной среды. Общегосударственная программа обращения с токсическими отходами (Закон № 1947-III от 14 сентября 2000 года) содержит главу VIII "Подготовка кадров и образование".

Рекомендация 5.7:

Во всех промышленных регионах страны следует создать центры по более чистому производству. Эти центры должны участвовать в популяризации всеми возможными средствами концепций и принципов более чистого производства.

В настоящее время центры более чистого производства функционируют в Днепропетровске и Киеве. Однако эти центры разработали только несколько маломасштабных проектов.

Рекомендация 5.8:

Финансированию инвестиций в более чистое производство следует изначально уделять особое внимание. При необходимости и на ограниченный период времени следует в дополнение к другим источникам финансирования принять бюджетно-финансовые меры, направленные на поощрение таких инвестиций.

Финансирование в стране более чистого производства продвигается медленно. Одним из немногих примеров инвестиций в области более чистого производства стал опытный проект в рамках Программы трансграничного сотрудничества ТАСИС/ФАРЕ в Украине и Румынии. Проект осуществлялся тремя украинскими деревообрабатывающими предприятиями в Черновицкой области.

Рекомендация 5.9:

Следует определить и включить в законодательство инструменты для оценки экологического ущерба, причиненного до приватизации; при этом следует четко указать на распределение ответственности за него между прежними и будущими владельцами.

В 2004 году был принят Закон "О внесении изменений в некоторые законы Украины с целью обеспечить учет экологических требований в процессе приватизации".

Глава 6: Управление отходами

Рекомендация 6.1:

Текущий процесс создания современной правовой основы для управления отходами должен быть направлен на обеспечение внутренней последовательности и полного охвата в отношении задач и инструментов управления, однако без избыточных положений.

После принятия Закона "Об отходах" в 1998 году для обеспечения действия этого закона был принят ряд правовых актов, включая пять законов и 23 постановления Кабинета Министров. С целью совершенствования законодательства и внесения необходимых изменений был проведен анализ действующего законодательства.

Рекомендация 6.2:

Промышленные предприятия, деятельность которых приводит к образованию отходов, и НПО следует на консультативной основе или в рамках опытных проектов привлекать к текущей разработке правовых рамок для управления ликвидацией отходов, а также ко всей будущей деятельности. Для повышения осведомленности общественности относительно минимизации отходов и их рециркуляции следует организовывать информационные кампании.

Представители Совета предпринимателей при Кабинете Министров Украины принимают участие в процессе пересмотра и совершенствования действующих правовых рамок управления отходами.

Рекомендация 6.3:

Четкое определение административных обязанностей и эффективную координацию между различными учреждениями, участвующими в управлении отходами, следует рассматривать в качестве высокоприоритетной задачи. В интересах правоприменения необходимо избегать дублирования полномочий. Каждое соответствующее учреждение должно получить удовлетворительные бюджетные полномочия для осуществления своей задачи. Для обеспечения эффективной, прозрачной и надежной системы правоприменения необходимы механизмы внутреннего контроля и внешнего аудита.

В Законе "Об отходах" (№ 187/98-ВР от 5 марта 1998 года) определены сфера компетенции и обязанности центральных и местных органов исполнительной власти в области управления отходами. Распределение полномочий между различными учреждениями, которые участвуют в управлении отходами, предусмотрено в Общегосударственной программе обращения с токсическими отходами (Закон № 1947-III от 14 сентября 2000 года) и Программе использования отходов производства и потребления (Постановление № 668 КМ от 28 июня 1997 года), а также другими правовыми актами, касающимися управления отходами.

Рекомендация 6.4:

Следует провести всеобъемлющий анализ всех реальных возможностей финансирования для целей создания объектов по управлению отходами, которые необходимы в стране. Как представляется, было бы целесообразно провести разграничение между краткосрочными и долгосрочными возможностями. Результаты анализа следует применить на практике.

Был проведен анализ возможностей финансирования для национальных, региональных и местных программ переработки отходов. В процессе реализации национальных, региональных и местных программ переработки отходов были определены следующие источники финансирования: Государственный фонд охраны окружающей природной среды, государственный бюджет, местные бюджеты и в некоторых случаях иностранные инвесторы.

Рекомендация 6.5:

Следует считать неотложной задачей создание плана приоритетных действий по совершенствованию с экологической точки зрения рекуперации отходов и операций по их переработке.

В рамках Общегосударственной программы обращения с токсическими отходами (2000 года) Кабинетом Министров был подготовлен и утвержден перечень приоритетных мер. К числу других программ с соответствующими планами действий относятся Программа использования отходов производства и потребления на период до 2005 года (1997 года) и Программа обращения с твердыми бытовыми отходами (2004 года).

Рекомендация 6.6:

Следует провести анализ устаревших пестицидов для определения их химических характеристик и связанных с ними рисков для здоровья людей и окружающей среды; для сокращения этих рисков следует хранить их приемлемым образом и, как только будет возможно, окончательно уничтожить. См. также рекомендацию 5.3.

Общегосударственная программа обращения с токсическими отходами предусматривает меры по развитию технологий и мощностей для утилизации и нейтрализации устаревших пестицидов. В 2003 году было завершено проведение комплексной инвентаризации устаревших и запрещенных пестицидов.

Глава 7: Управление охраной атмосферного воздуха**Рекомендация 7.1:**

Принятие пересмотренного Закона "Об охране атмосферного воздуха" должно стать импульсом для неотложной разработки имплементационных предписаний. Следует рассмотреть вопрос о создании межведомственной целевой группы для координации прав и обязанностей на всех уровнях новой системы управления охраной атмосферного воздуха.

Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины "Об охране атмосферного воздуха"» был утвержден новый вариант этого закона (№ 2556-III от 21 июня 2001 года). В целях обеспечения действия этого закона Кабинет Министров принял ряд постановлений. Разрабатываются соответствующие инструкции и методологические материалы.

Рекомендация 7.2:

Следует разработать учебную программу для природоохранных инспекторов, с тем чтобы подготовить их к новым задачам после принятия нового Закона "Об охране атмосферного воздуха". Она должна учитывать соответствующий опыт, полученный в областях с современным управлением охраной воздуха. Программа должна включать положения о необходимом финансировании, и следует незамедлительно приступить к ее осуществлению.

Для экологических инспекторов обеспечивается регулярная подготовка в области охраны атмосферного воздуха. Учебная программа включает методологию определения объема выбросов и процедурные вопросы выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Рекомендация 7.3:

С целью переоценки субсидий, консолидации экологических фондов и при необходимости увеличения сборов за выбросы необходимо проанализировать эффективность существующих экономических инструментов. Принцип "загрязнитель платит" следует строго применять ко всем источникам выбросов, будь то стационарные или мобильные источники, и систематически применять как к физическим, так и к юридическим лицам. См. также рекомендацию 2.1.

Ставки сборов за выбросы были увеличены для отражения инфляции. Сборы за выбросы от автотранспортного транспорта применяются только к транспортным средствам предприятий, а не к частным автомобилям, которые являются важным источником загрязнения воздуха.

Рекомендация 7.4:

Следует критически проанализировать приоритеты НПДООС и его нынешний этап осуществления и сосредоточить внимание на разработке реалистического среднесрочного плана действий или отдельных планов для каждого города, с тем чтобы обеспечить уменьшение загрязнения воздуха. См. также рекомендацию 1.2.

Хотя пересмотра или обновления НПДООС не проводилось, местные власти в некоторых городах с высокими уровнями загрязнения воздуха разработали планы действий для улучшения качества воздуха. Например, такие планы, направленные на сокращение загрязнения из стационарных источников, были приняты местными властями в Донецке и Мариуполе.

Рекомендация 7.5:

Основные загрязнители (электростанции, химические и металлургические предприятия и т.п.), которые несут ответственность за загрязнение воздуха в крупных городах, должны подлежать экологическому аудиту с целью выявления их потенциала в плане уменьшения выбросов путем малозатратных мер. См. также рекомендации 1.4 и 13.6.

Проведение оценки загрязнения атмосферного воздуха предусмотрено действующими предписаниями, и результаты такой оценки входят в число документов, подлежащих представлению для получения разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Рекомендация 7.6:

Следует изучить все возможные пути для установки в Гидромете современного компьютерного и лабораторного оборудования, а также программного обеспечения для анализа и передачи данных. См. также рекомендацию 1.5.

В 2000 году благодаря технической помощи, предоставленной министерством охраны окружающей среды и территории Италии, компьютерной техникой были обеспечены 35 лабораторий по мониторингу атмосферного воздуха (сеть Государственной гидрометеорологической службы). В 2000-2002 годах станции мониторинга Гидромета были оснащены некоторыми новыми образцами оборудования и приборами для измерения загрязняющих веществ в воздушной среде. Приобретение оборудования осуществлялось в основном на средства Государственного фонда охраны окружающей природной среды.

Рекомендация 7.7:

Следует реорганизовать систему мониторинга загрязнения воздуха и интегрировать в нее существующие отраслевые программы измерения качества воздуха. Система должна использовать современную методологию и автоматизированное оборудование.

В целях повышения эффективности деятельности базовой сети мониторинга загрязнения окружающей среды министерство охраны окружающей природной среды утвердило Программу улучшения качества базовых наблюдений за загрязнением и мониторинга окружающей природной среды. Программа была внедрена в системе Гидромета. В ней были определены процедура выбора точек для отбора проб, количество и частотность измерений, а также перечень загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и поверхностных и морских водах.

Рекомендация 7.8:

Следует реорганизовать и расширить существующую систему инвентаризации и соответствующей отчетности для охвата наиболее важных загрязняющих веществ и сосредоточения внимания на классических, а также наиболее опасных загрязняющих веществах. Методологию инвентаризации следует привести в соответствие с руководством ЕМЕП по кадастрам. Общественность должна быть проинформирована о результатах.

В 2003 году были разработаны и введены новые формы статистической отчетности. Методы определения валовых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух были разработаны и согласованы со Справочным руководством КОРИНЭЙР/ЕМЕП по кадастрам атмосферных выбросов.

Рекомендация 7.9:

Украине следует ускорить ратификацию соответствующих природоохранных конвенций и протоколов ЕЭК, которые она уже подписала, и разработать соответствующие стратегии их осуществления. Ей следует также предусмотреть присоединение к тем из них, которые она не подписала, и подписать новые договоры, которые могли бы использоваться для реформирования политики и стратегии в области борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и осуществления неотложных мер контроля в рамках НПДОС. См. также рекомендацию 3.2.

Украина ратифицировала природоохранные конвенции ЕЭК ООН и некоторые из протоколов к ним и предпринимает усилия для подписания и ратификации других протоколов к некоторым конвенциям и для укрепления механизмов осуществления их положений.

Глава 8: Рациональное использование водных ресурсов**Рекомендация 8.1:**

Следует упорядочить ответственность институциональных структур за рациональное использование водных ресурсов и процедуру установления стандартов. Должна быть четко определена ответственность за координацию, и должен быть создан механизм координации.

В настоящее время в Украине проходит процесс административной реформы государственных органов, ответственных за охрану окружающей среды и использование природных ресурсов, которая предполагает, в частности, четкое разделение функций и полномочий в области рационального использования водных ресурсов.

Рекомендация 8.2:

Следует рассмотреть вопрос об учреждении национального агентства, ответственного за унификацию системы стандартов и методов, например агентства по стандартизации. См. также рекомендацию 1.5.

В Государственном экологическом институте Технический комитет (ТК) 82 "Охрана окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов" был преобразован в ТК 82 "Охрана окружающей природной среды". Этот шаг был направлен на совершенствование деятельности по охране окружающей среды в соответствии с Законом Украины "О стандартизации" (№ 2408 от 17 мая 2001 года).

Рекомендация 8.3:

Для каждого значительного речного бассейна следует создать структуры и комитеты по данному бассейну (или водосборной площади) и применять на уровне бассейна принципы комплексного управления водными ресурсами. В этой работе должны участвовать все заинтересованные национальные, региональные и местные органы власти, возможно, совместно с международными партнерами (например, в случае Днестра - с Республикой Молдова). Институциональная ответственность бассейновой структуры управления должна подкрепляться соответствующим финансированием, с тем чтобы обеспечивать возможность достижения (местных) водохозяйственных целей, в частности в отношении сточных вод. Финансовые поступления от водных сборов на уровне бассейна должны перераспределяться с целью улучшения положения с использованием водных ресурсов на той же территории. См. также рекомендацию 9.6.

В Водном кодексе (статья 13) устанавливается, что государственное управление водными ресурсами осуществляется по бассейновому принципу. Государственное управление в области использования, охраны и восстановления водных ресурсов должно осуществляться в соответствии с бассейновым принципом на основе государственных, международных и региональных программ. Этот принцип принимается во внимание в процессе осуществления Общегосударственной программы охраны и воссоздания окружающей среды Азовского и Черного морей, Общегосударственной программы развития водного хозяйства, проекта ПРООН-ГЭФ "Экологическое оздоровление бассейна реки Днепр". Кабинет Министров утвердил Концепцию экологического оздоровления бассейна реки Северский Донец (Постановление № 224-р от 23 апреля 2003 года), которая также основана на

бассейновом принципе управления. Однако государственные органы управления водными ресурсами по бассейновому принципу не были созданы, поскольку в государственном бюджете не предусмотрены средства для их финансирования.

Рекомендация 8.4:

Министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности следует координировать деятельность по мониторингу, как это предусмотрено в Постановлении № 391 от 1998 года. См. также рекомендации 1.5 и 9.5.

Министерство охраны окружающей природной среды разрабатывает Государственную программу мониторинга окружающей природной среды. Проект программы предусматривает техническую модернизацию структур государственной системы мониторинга окружающей среды, оптимизацию сети мониторинга и создание баз данных для целого ряда пользователей. Проект программы разрабатывается на основе предложений субъектов государственной системы мониторинга на региональном и национальном уровнях.

Рекомендация 8.5:

Следует сократить количество стандартов качества воды, которые должны устанавливаться на реалистических уровнях, что сделало бы возможным обеспечение их соблюдения. См. также рекомендацию 2.2.

В Украине в настоящее время действуют два стандарта для питьевой воды: ГОСТ 2874-82 "Питьевая вода. Гигиенические требования и контроль качества" и ГОСТ-2761-82 "Источники централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения". Для контроля за качеством поверхностных вод водных объектов используется "Обобщенный перечень предельно допустимых концентраций и ориентировочных безопасных уровней воздействия вредных веществ на воды рыбохозяйственных водоемов".

Рекомендация 8.6:

В основу стратегии по ограничению загрязнения должны быть положены наилучшие имеющиеся технологии, не влекущие чрезмерных затрат, и/или технологически обоснованные стандарты выбросов. См. также рекомендации 5.5 и 10.1.

Перечень наилучших имеющихся технологий в области управления водными ресурсами еще не составлен.

Рекомендация 8.7:

Стоимость воды должна определяться прозрачным образом и быть реалистичной. Следует для всех пользователей внедрить счетчики воды и взимать платежи соразмерно реально потребленному объему воды. Цены на воду должны покрывать все затраты по инвестированию, эксплуатации и содержанию водоснабжающей и водоотводной инфраструктуры. Для лиц, которые не в состоянии вносить плату за воду, следует сделать исключения. См. также рекомендацию 2.1.

В 2005 году в Постановление Кабинета Министров "Об утверждении нормативов сбора за специальное водопользование" (№ 836 от 18 мая 1999 года) дважды вносились изменения (№ 44 от 15 января 2005 года и № 541 от 4 июля 2005 года), направленные на обеспечение более реалистичных ставок сбора. Однако стоимость воды все еще ниже уровня самокупаемости. Счетчики воды широко внедряются в Украине для всех пользователей. Поддержка наименее обеспеченных домохозяйств осуществляется в виде снижения начислений за потребление.

Рекомендация 8.8:

Для повышения эффективности очистки сточных вод следует обеспечивать более полную подготовку персонала по эксплуатации установок, контролю процессов и эксплуатации измерительного оборудования.

Государственный экологический институт является ведущим учреждением, которое обеспечивает последипломное образование, подготовку и повышение квалификации специалистов в области охраны окружающей среды. Однако он не отвечает за подготовку специалистов в области очистки сточных вод. Такая подготовка относится к компетенции министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства. Существует потребность в непрерывной подготовке специалистов по очистке сточных вод и повышению их квалификации, включая обучение новым методам и процессам, однако существующие учреждения не удовлетворяют ее в полном объеме.

Рекомендация 8.9:

Должна существовать четкая ответственность за очистку сточных вод и удаление их отстоя в городах. Предпочтительным является использование осадка сточных вод в качестве удобрения. Для руководства этой деятельностью следует использовать Директивы ЕС по очистке городских сточных вод и использованию осадка сточных вод в сельском хозяйстве.

Проблема удаления и/или утилизации осадка сточных вод в Украине все еще не решена, поскольку высокое содержание тяжелых металлов в осадках не позволяет использовать их в сельском хозяйстве. Еще одна проблема состоит в больших объемах осадков. Механическое обезвоживание осадков, которое широко используется в странах Западной Европы, является энергоемким процессом и не применяется в Украине. Кроме того, в Украине не производится большая часть химикатов, необходимых для этого процесса, и их импорт требует дополнительного финансирования.

Рекомендация 8.10:

В качестве первоочередной цели следует рассматривать снабжение населения достаточным количеством питьевой воды, отвечающей гигиеническим нормам. Население должно иметь доступ к информации о качестве питьевой воды. Следует расширить использование пригодных источников подземных вод и соответствующим образом охранять ресурсы питьевой воды. См. также рекомендацию 14.1.

Законодательные и директивные рамки водоснабжения определены Законом "О питьевой воде и питьевом водоснабжении" и Общегосударственной программой "Питьевая вода Украины" (2005 года). Однако все еще существуют проблемы с водоснабжением. Только две трети населения имеют доступ к централизованному водоснабжению и половина - к централизованному водоотведению. Свыше 30% потребителей не обеспечены круглосуточным водоснабжением. До 10-30% воды в сетях водоснабжения не отвечают санитарным нормам. Особенно сложной является ситуация в сельской местности. Эти проблемы усугубляются рядом факторов, к числу которых относятся низкие тарифы на водоснабжение и водоотведение для домашних хозяйств, которые не обеспечивают самокупаемости; наличие старых и изношенных оборудования и объектов; нехватка финансирования для обновления инфраструктуры; нечеткое распределение полномочий между национальными, областными и местными органами власти, участвующими в управлении водными ресурсами; и проблемы управления на объектах водного хозяйства.

Глава 9: Управление охраной природной среды Черного и Азовского морей

Рекомендация 9.1:

Для управления охраной морской среды на основе принципов, изложенных в "Основных направлениях", следует определить четкие цели природоохранной политики и включить их в национальную программу охраны и восстановления Черного и Азовского морей.

Общегосударственная программа охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей, утвержденная в 2001 году, обеспечивает рамки для охраны и устойчивого использования морской среды. В Программе определены правовые, организационные, научные и финансовые основы для реализации национальной политики в области охраны морской среды. За координацию всей деятельности в рамках Программы отвечает министерство охраны окружающей природной среды.

Рекомендация 9.2:

Для улучшения координации усилий многочисленных учреждений и повышения эффективности охраны морской среды министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности следует создать специальную структурную единицу по вопросам охраны Азовского и Черного морей.

В целях координации усилий и содействия мерам, связанным с охраной и восстановлением морской среды, министерство охраны окружающей природной среды создало Межведомственную комиссию по экологическим вопросам Черного и Азовского морей (Приказ министерства № 47 от 10 февраля 2004 года). В состав Комиссии входят представители соответствующих государственных органов, академических учреждений и других организаций.

Рекомендация 9.3:

Следует отразить особые потребности морской среды в специальном законодательстве по охране морской среды. Оно должно быть согласовано с соответствующими национальными предписаниями и международно признанными нормами и предусматривать новые механизмы мобилизации и распределения средств.

Для обеспечения законодательных рамок охраны морской среды принят целый ряд правовых актов. К их числу относятся Закон "Об утверждении Общегосударственной программы охраны и воссоздания окружающей среды Азовского и Черного морей" (№ 2333-III от 22 марта 2001 года) и Закон "О присоединении Украины к Соглашению о сохранении китоподобных Черного моря, Средиземного моря и прилегающей акватории Атлантического океана" (№ 1067-IV от 9 июля 2003 года).

Рекомендация 9.4:

Министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности совместно со всеми другими соответствующими органами и при участии всех заинтересованных сторон следует прямо включить в свою новую политику в качестве ее неотъемлемого компонента комплексное управление прибрежной зоной. Это должно также повлечь за собой создание адекватных инструментов для институционального сотрудничества и привлечения научного сообщества, местных деловых кругов и широкой общественности, особенно через НПО, к осуществлению комплексного управления прибрежной зоной.

Был разработан законопроект "О прибрежной полосе". Законопроект предусматривает комплексное управление прибрежными зонами.

Рекомендация 9.5:

Министерству охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности следует укрепить свою роль координирующего государственного учреждения по мониторингу морской среды. Ему, например, следует разработать обязательную общенациональную программу для мониторинга морской среды и участвовать в бюджетном финансировании всех субъектов мониторинга. Ему следует также изыскивать другие источники финансирования и организационные механизмы. См. также рекомендации 1.5 и 8.4.

Общегосударственной программой охраны и воссоздания окружающей среды Азовского и Черного морей предусмотрен комплекс мер по мониторингу морской среды и министерство охраны окружающей природной среды отвечает за организацию финансирования, необходимого для реализации этих мер. Министерство отвечает также за осуществление Проекта ГЭФ "Сохранение биоразнообразия в Азово-черноморском экологическом коридоре".

Рекомендация 9.6:

Для строительства и эксплуатации канализационных сетей и водоочистных сооружений следует разработать новые механизмы финансового обеспечения с четко определенной ответственностью загрязнителей в этой связи. См. также рекомендацию 8.3.

Финансовое обеспечение строительства и эксплуатации канализационных сетей и водоочистных сооружений в Азово-Черноморском регионе осуществляется в соответствии с Общегосударственной

программой охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей. Средства ассигнуются в рамках бюджетной программы "Очистка сточных вод" Государственного фонда охраны окружающей природной среды, а также из местных бюджетов.

Рекомендация 9.7:

С целью создания новых эффективных инструментов управления морской средой Украине следует участвовать в дальнейшем развитии и применении согласованной системы государственного портового контроля в Черноморском регионе и в разработке регионального плана действий в чрезвычайных ситуациях.

Украина инициировала процесс разработки и подписания Плана действий при чрезвычайных ситуациях на Черном море. Подготовка такого плана была предусмотрена Конвенцией о защите Черного моря от загрязнения (1992 года) и Протоколом о сотрудничестве в борьбе с загрязнением морской среды Черного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях к ней. План действий еще не подписан.

Рекомендация 9.8:

Украине следует рассмотреть вопрос о развертывании программы в рамках всего бассейна и/или налаживании тесного сотрудничества между Программой по охране окружающей среды Черного моря со всеми существующими или запланированными программами для рек, впадающих в Черное и Азовское моря, с тем чтобы поощрять координацию управления окружающей средой обоих морей в рамках всего бассейна. Следует также разработать адекватные механизмы координации для водосборного бассейна Балтийского моря в стране.

Бассейновый принцип управления учитывается в процессе осуществления Общегосударственной программы охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей, Государственной программы развития водного хозяйства, проекта ПРООН-ГЭФ "Экологическое оздоровление бассейна реки Днепр". Кабинет Министров утвердил Концепцию экологического оздоровления бассейна реки Северский Донец (Постановление № 224-р от 23 апреля 2003 года), которая также основана на бассейновом принципе управления. См. также ответ на рекомендацию 8.3.

Глава 10: Управление минеральными ресурсами

Рекомендация 10.1:

Следует разработать и осуществлять программу повышения результативности экологической деятельности в горнодобывающей промышленности и при обработке минерального сырья. Она должна быть сосредоточена на внедрении наилучших имеющихся методов очистки сточных вод и обработки хвостов, а также на профессиональной подготовке персонала на всех уровнях управления минеральными ресурсами. См. также рекомендацию 8.6.

Был подготовлен проект стратегии развития и реформирования системы недропользования в Украине. Проект стратегии предусматривает совершенствование добычи минеральных ресурсов, предупреждение негативного воздействия на окружающую среду, инспекции хвостохранилищ и отвалов с целью рециркуляции шахтных отходов, а также разработку и внедрение систем очистки сточных вод на горнодобывающих предприятиях.

Рекомендация 10.2:

Рациональное использование окружающей среды следует рассматривать в качестве предпосылки для выдачи лицензий горнодобывающим компаниям. Такой план должен включать систему экологических фондов для восстановления шахт в соответствии с мировыми нормами ведения горнодобывающей деятельности. Для этой цели следует устанавливать специальные платежи после анализа затрат-выгод таких восстановительных мер в рамках оценки воздействия деятельности горнодобывающих компаний на окружающую среду. См. также рекомендацию 5.1.

Составной частью специальных разрешений (лицензий) являются соглашения об эксплуатации залежей минеральных ресурсов. Такие соглашения предусматривают ряд следующих мер, направленных на охрану окружающей среды:

- проекты разработки месторождений минеральных ресурсов должны включать документы по оценке воздействия на окружающую среду, а также меры, направленные на минимизацию этого воздействия. Добыча нефти и газа, разработка угольных месторождений, деятельность горнодобывающей промышленности, добыча торфа и сапрапеля относятся к видам деятельности, которые определяются как потенциально представляющие повышенную опасность для окружающей среды и для которых предусмотрено обязательное проведение государственной экологической экспертизы;
- согласно пункту 22 Порядка предоставления специальных разрешений (лицензий) на пользование недрами (Постановление Кабинета Министров № 1540 от 2 октября 2003 года) в случае нарушения экологического законодательства действие разрешений (лицензий) должно приостанавливаться или отменяться.

Программа "Украинский уголь" (2001 года) включает положения, касающиеся решения экологических проблем в этой области.

Рекомендация 10.3:

Следует продолжать развитие нынешней системы регулирования рационального использования минеральных ресурсов. Особое внимание необходимо уделять разработке и применению дифференцированных сборов в соответствии с а) геологическими особенностями, б) дефицитностью ресурса и с) условиями эксплуатации. Помимо этого, следует повышать и регулярно корректировать в зависимости от инфляции сборы за загрязнение окружающей среды. См. также рекомендацию 2.1.

С целью совершенствования системы регулирования и контроля эксплуатации минеральных ресурсов был подготовлен проект нового варианта Кодекса Украины о недрах. Проект кодекса был одобрен Кабинетом Министров и представлен Верховной раде (парламенту) на рассмотрение и утверждение (регистрационный № 5471 от 30 апреля 2004 года). Были разработаны дифференцированные сборы за добычу минеральных вод, золотосодержащих минералов, янтаря, титанциркониевых минералов и урана. Вскоре будет завершена разработка дифференцированных сборов за добычу соли и строительного камня. Кроме того, в процессе разработки находятся дифференцированные сборы за добычу облицовочного камня, угля, марганцевых руд и других минералов. Ставки сборов за загрязнение повышались для отражения инфляции.

Рекомендация 10.4:

В качестве важнейшего приоритета следует рассматривать реструктуризацию Государственного комитета по вопросам геологии и минеральных ресурсов и подготовку национального геологического обзора. Следует как можно скорее реализовать существующий план реструктуризации.

Положение о Государственной геологической службе утверждено Постановлением Кабинета Министров № 980 от 24 сентября 2005 года.

Рекомендация 10.5:

Нынешняя система мониторинга, функционирующая под управлением Государственного комитета по вопросам геологии и минеральных ресурсов, нуждается в а) общем сокращении и б) сосредоточении на наиболее важных районах (например, Донбассе). Следует предусмотреть введение в действие плана, направленного на уменьшение и перераспределение сети мониторинга, модернизацию лабораторий и разработку норм экологического мониторинга.

Разработана и создана государственная система мониторинга подземных вод общенационального значения. Эта система мониторинга обеспечивает надежную информацию о состоянии подземных вод на территории Украины. Система мониторинга контролирует изменения в состоянии подземных вод в регионах, где ведется горнодобывающая и другая интенсивная экономическая деятельность, способная

оказывать воздействие на воды. Определенные усилия были предприняты для оптимизации мониторинга экзогенных геологических процессов, а также мониторинга геохимического состояния ландшафтов общегосударственного значения. Процедуру аккредитации прошли 17 лабораторий. Эти лаборатории занимаются измерениями состава и свойств горных пород, почв, отходов горнодобывающих предприятий, подземных вод, а также сточных вод и вторично используемых вод предприятий геологического профиля. Была проведена определенная модернизация лабораторий, включая поставки нового оборудования, хотя финансирование этой деятельности по-прежнему является недостаточным.

Рекомендация 10.6:

Для уменьшения воздействия угольной промышленности на окружающую среду и сокращения крупных субсидий из государственного бюджета на нужды угледобывающего сектора, а также для предоставления прибыльным шахтам возможности обеспечить свою успешную деятельность правительству следует осуществить в угольном секторе проект реструктуризации после проведения по каждой отдельной шахте необходимых экологических исследований и определения соответствующих мер по смягчению воздействия на окружающую среду, включения этих мер в планы закрытия и их финансирования.

Кабинет Министров Украины утвердил Программу "Украинский уголь" (Постановление № 1205 от 19 сентября 2001 года). Меры, предусмотренные этой Программой, ежегодно уточняются Кабинетом Министров. Программа предусматривает ликвидацию нерентабельных угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий и строительство новых предприятий. Все эти меры осуществляются согласно проектной документации, разработанной на основе инженерно-экологических исследований и подлежащей обязательной государственной экологической экспертизе. Министерство топлива и энергетики Украины внедрило отраслевой стандарт Украины "Порядок создания режимной сети мониторинга в районах расположения горнодобывающих предприятий, подлежащих закрытию. Требования в отношении процесса мониторинга, режима и эксплуатации подземных вод" (2003 года). Указ Президента Украины "О мерах по повышению эффективности управления угольной отраслью и ее развитию" (№ 752 от 6 июля 2004 года) предусматривает дополнительные меры, направленные на реструктуризацию и развитие угольной промышленности, включая создание национальной акционерной компании "Уголь Украины".

Глава 11: Управление биоресурсами и сохранение природы

Рекомендация 11.1:

Необходимо разработать национальные, региональные и секторальные программы для восстановления редких видов растений и животных, а также для регулирования интродуцированных чужеродных видов, особенно там, где они негативно воздействуют на местное биоразнообразие.

Содействие увеличению популяции редких и подвергающихся угрозе исчезновения видов растений и животных, также сокращение количества и воздействия интродуцированных чужеродных видов относятся к числу основных задач экологического менеджмента на специально охраняемых природно-заповедных территориях. Однако средства, выделяемые на эту деятельность, являются недостаточными. В 2003 году Институт зоологии провел анализ и разработал рекомендации относительно обращения с чужеродными видами рыб в водоемах Украины и возможных действий по минимизации их негативного воздействия. На постоянной основе ведется мониторинг популяции морских млекопитающих, в частности вдоль Крымского побережья. С 1999 года осуществляется Программа изучения, охраны и восстановления морских млекопитающих Черного и Азовского морей "Дельфин".

Рекомендация 11.2:

Следует в неотложном порядке принять проект национальной программы действий по защите и устойчивому использованию биологического разнообразия.

Кабинетом Министров одобрена Концепция Общегосударственной программы сохранения биоразнообразия (Распоряжение № 675-р от 22 сентября 2004 года). Проект программы уже разработан и находится на утверждении Верховной рады (парламента).

Рекомендация 11.3:

В любой проект ЭЭКОНЕТ следует регулярно включать компонент профессиональной подготовки и укрепления потенциала, для того чтобы украинские специалисты приобретали навыки, необходимые для управления проектами в области биоразнообразия и охраны природы. В этой связи прекрасную возможность удовлетворения потребностей Украины и ее соседей в Восточной Европе и новых независимых государств обеспечило бы создание международного центра в Украине для профессиональной подготовки по вопросам сохранения природы и развития ЭЭКОНЕТ. Для центра мог бы быть полезным опыт западных партнеров.

Международный центр для подготовки по вопросам сохранения природы и развития ЭЭКОНЕТ создан не был.

Рекомендация 11.4:

Следует рассмотреть возможность создания новых природоохранных районов предпочтительнее в виде региональных ландшафтных парков, подведомственных регионам (областям или группам районов). Ограниченное, но контролируемое использование этих зон и их богатств могло бы разрешаться при условии внесения платы. К этому процессу сохранения природы следует более широко привлекать местное население и местные общины, и следует лучше учитывать их конкретные интересы и потребности.

В 2002 и 2003 годах площадь специально охраняемых природных территорий (территорий природно-заповедного фонда (ПЗФ)) расширилась более чем на 180 000 га, а число объектов (охраняемых районов) увеличилось на 110 единиц. Основной формой вновь созданных охраняемых районов стали региональные ландшафтные парки (РЛП) и национальные природные парки (НПП): 75% новых природоохранных зон относятся к РЛП и 18% - к НПП. В 2004 году в Черниговском регионе был создан Ичнянский национальный природный парк. Была расширена территория Луганского природного заповедника. В целом ПЗФ включает 7 120 территорий и объектов и охватывает территорию площадью 2 738,1 га, или 4,5% территории Украины. Доля общей территории природоохранных зон все еще остается низкой.

Рекомендация 11.5:

Компоненты сохранения биоразнообразия и охраны природы следует включать во все процессы принятия решений в отношении региональных и секторальных программ развития (например, программы по Днепру).

Сохранение биоразнообразия и охрана природы являются ключевыми задачами ряда директивных документов, таких, как Программы перспективного развития заповедного дела в Украине (1994 года), Общегосударственной программы формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы (2000 года) и Национальной программы экологического оздоровления бассейна реки Днепр и улучшения качества питьевой воды (1997 года). Министерство охраны окружающей природной среды координирует разработку проектов государственных программ по экологическому оздоровлению бассейнов рек Северский Донец, Днестр и Южный Буг. Важными составными частями этих документов являются положения о сохранении биоразнообразия и охране природы на национальном и региональном уровнях.

Рекомендация 11.6:

Для обеспечения согласованной реализации охранных режимов и правил для различных природоохранных зон, включая сбалансированность их финансирования, можно было бы усовершенствовать существующую специальную структуру (а именно Главное управление природных национальных парков и заповедного дела). Главному управлению следует подчинить все учреждения Природно-заповедного фонда общенациональной значимости. См. также рекомендацию 1.5.

Главное управление природных национальных парков и заповедного дела было реорганизовано в Государственную службу заповедного дела (Постановление Кабинета Министров № 1000 от 9 августа 2001 года). В настоящее время ведется обсуждение предложения о подчинении всех объектов Природно-заповедного фонда министерству охраны окружающей природной среды.

Рекомендация 11.7:

В качестве необходимых предпосылок для любой политики в области рационального использования следует рассматривать мониторинг видов и экосистем, составление кадастров видов и карт мест обитания, в связи с чем их следует осуществлять, невзирая на экономические трудности. Следует проводить или обновлять национальные обзоры видов, находящихся под угрозой исчезновения, или редких видов и мест обитания (в частности, подпадающих под действие международных соглашений).

Министерство охраны окружающей природной среды утвердило "Методические рекомендации по созданию и ведению государственного кадастра территорий и объектов природно-заповедного фонда Украины". Существуют планы издания предписания по разработке реестров (кадастров) видов. Одной из целей Общегосударственной программы формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы является инвентаризация объектов ПЗФ.

Рекомендация 11.8:

Следует проводить и осуществить стратегию биологического мониторинга. Она должна быть хорошо обеспеченной средствами, ориентированной на конечный результат и затратоэффективной. Следует внести соответствующие коррективы в правовые рамки, разъяснив, какую информацию следует собирать, чьими силами и каким образом.

Создание системы биологического мониторинга проводится в рамках бюджетной программы "Формирование национальной экологической сети". Эта деятельность финансируется из Государственного фонда охраны окружающей природной среды.

ЧАСТЬ III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СЕКТОРАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Глава 12: Экологические проблемы в сельском хозяйстве

Рекомендация 12.1:

Следует осуществлять мониторинг и периодическую переоценку установленных категорий землепользования в целях их адаптации к изменяющимся социально-экономическим условиям. Существующая командно-контрольная система землепользования должна быть в долгосрочной перспективе заменена соглашениями о партнерстве между государственной администрацией и фермерами.

Земельный кодекс 2001 года узаконил частную собственность на сельскохозяйственную землю. Законы "Об охране земель" (№ 962-IV от 19 июня 2003 года), "О землеустройстве" (№ 858-IV от 22 мая 2003 года) и "О государственном контроле за использованием и охраной земель" (№ 963-IV от 19 июня 2003 года) включают положения, предусматривающие ограничение ненадлежащего использования земли. В структуре Государственного комитета по земельным ресурсам была создана Государственная инспекция по контролю за использованием и охраной земель (постановление Кабинета Министров № 1958 от 25 декабря 2002 года). Кабинет Министров утвердил "Перечень мер по реализации Основных направлений земельной реформы в Украине на 2001-2005 годы", в котором предусмотрены разработка и осуществление процедуры экономического стимулирования рационального использования и охраны земельных ресурсов.

Рекомендация 12.2:

Следует признать, что необходимо в неотложном порядке поощрять и развивать более благоприятную с экологической точки зрения и в конечном счете устойчивую сельскохозяйственную практику. С этой целью следует создать адекватные программы для профессиональной подготовки работников как частных, так и коллективных фермерских хозяйств. Эту подготовку следует осуществлять силами надлежаще укомплектованных служб по пропаганде опыта и знаний. Любой

пересмотр имеющегося национального пособия по надлежащей сельскохозяйственной практике должен производиться с учетом реалистической стратегии сельскохозяйственного производства.

До настоящего времени усилия по созданию программ профессиональной подготовки и служб по пропаганде опыта и знаний (консультативных служб) были недостаточными, хотя Национальная ассоциация консультативных услуг по вопросам сельского хозяйства располагает центрами в 24 областях и Автономной Республике Крым.

Рекомендация 12.3:

Следует создать межведомственную/межучрежденческую структуру для мониторинга, анализа и контроля воздействия сельского хозяйства и генетически измененных организмов на окружающую среду. Для анализа этого воздействия была бы полезной система соответствующих показателей.

Оценка воздействия сельскохозяйственного сектора на окружающую среду является задачей Межведомственной комиссии по вопросам мониторинга окружающей среды (согласно Постановлению Кабинета Министров № 1551 от 17 ноября 2001 года). Министерство охраны окружающей природной среды выполняет обязанности Национального координационного центра, отвечающего за связь с Секретариатом Картахенского протокола, а также функции административного органа по вопросам биологической безопасности генетически модифицированных организмов (ГМО).

Рекомендация 12.4:

Следует ускорить совершенствование Земельного кодекса и принятие Закона об охране земель, а также следует утвердить Национальную программу охраны земель на период до 2010 года. Следует изыскать возможности получения международной финансовой помощи на цели осуществления этой программы, возможно, в частности, в рамках деятельности ГЭФ.

Были приняты новый вариант Земельного кодекса Украины (№ 2768 от 25 октября 2001 года) и Закон "Об охране земель" (№ 962-IV от 19 июня 2003 года). Кабинет Министров представил Верховной раде (парламенту) на рассмотрение и утверждение проекты Общегосударственной программы использования и охраны земель и Национальной программы охраны плодородия почв. Верховная рада вернула оба проекта Кабинету Министров (Постановление № 2133-IV от 2 ноября 2004 года) с указанием объединить оба проекта и вновь представить Верховной раде пересмотренную программу для нового первого чтения.

Рекомендация 12.5:

Следует инициировать программы экологической реабилитации загрязненных сельскохозяйственных земель на областном уровне, разработанные на основе удовлетворительной информации мониторинга, а также инновационных методологий, для чего можно было бы даже привлечь международную помощь.

Органы исполнительной власти в ряде областей и городов разработали, утвердили и начали осуществлять местные программы использования и охраны земель (включая земли сельскохозяйственного назначения). К их числу относятся следующие программы:

- программы земельной реформы;
- программы защиты земель от водной и ветровой эрозии и других факторов деградации земель;
- комплексные программы мелиорации земель и улучшения экологического состояния орошаемых и осушенных угодий;
- программы охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности;
- программы защиты населенных пунктов и сельскохозяйственных земель от эрозионных процессов; и
- программы защиты от наводнений.

Глава 13: Экологические проблемы в энергетическом секторе

Рекомендация 13.1:

В целях дальнейшего укрепления осуществлявшихся до настоящего времени мер по проведению долгосрочной рыночной энергетической политике следует создать и применять стабильные правовые, регуляторные и институциональные рамки для инвестиций в энергетическом секторе. При этом следует учитывать конкретные особенности инвестиционных проектов в данном секторе и признать очевидную необходимость широкомасштабных инвестиций. Приоритетное внимание следует уделять инвестициям, способствующим развитию возобновляемых форм энергии.

В Украине не созданы стабильные правовые, регулирующие и институциональные рамки для инвестиций в энергетическом секторе. Процессы приватизации и привлечения широкомасштабных инвестиций в энергетический сектор в целом, как и развития возобновляемых источников энергии в частности, проходят очень медленно.

Рекомендация 13.2:

Необходимо пересмотреть роль правительства в деятельности энергетического сектора. В результате такого пересмотра следует упорядочить работу большого числа министерств, государственных учреждений, органов и предприятий, которые в настоящее время занимаются контролем производства, распределения энергии и цен на нее.

Частые изменения в институциональной структуре и законодательстве в энергетическом секторе ослабляют потенциал людских ресурсов и мешают разработке и осуществлению долгосрочной комплексной энергетической и экологической политики и привлечению инвестиций.

Рекомендация 13.3:

Следует в неотложном порядке разработать устойчивую, рыночную и последовательную политику, направленную на экономию энергоресурсов в целях сокращения зависимости от импорта и развития энергосбережения. В ней конкретно должна быть указана необходимость либерализации рынков и принятия финансовых и технических мер, таких, как внедрение среди индивидуальных пользователей современного измерительного оборудования. Что касается социальных проблем, то их решением следует все больше заниматься в рамках оптимально ориентированных программ социального обеспечения, а не по-прежнему в рамках энергетической политики.

В марте 2006 года была утверждена Энергетическая стратегия Украины на период до 2030 года (Постановление Кабинета Министров № 145-р от 15 марта 2006 года). Сокращение зависимости от импорта и развитие энергосбережения входят в число основных целей этой Стратегии. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров № 412 от 3 апреля 2006 года было создано Национальное агентство Украины по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов. Агентство разработало проект закона об энергосбережении, который нацелен на поощрение эффективного использования энергоресурсов на украинских предприятиях.

Рекомендация 13.4:

Следует рассматривать разработку и опубликование графика внедрения рыночных цен на все формы энергии в качестве требования, остро необходимого для успеха реструктуризации и модернизации энергетического сектора.

Кабинет Министров утвердил План действий по реализации долгосрочной тарифной политики на оптовом рынке электроэнергии Украины (Постановление № 451 от 26 сентября 2001 года). План предусматривает внедрение рыночных цен на электроэнергию. Однако он не был выполнен в полном объеме, и до настоящего времени продолжается перекрестное субсидирование энергопотребления домохозяйств и государственных учреждений промышленными потребителями.

Рекомендация 13.5:

При реформировании системы снабжения электроэнергией следует прежде всего сосредоточить внимание на сокращении выбросов в атмосферный воздух от существующих теплоэлектростанций и

на организации комплексной и взаимосвязанной электроэнергетической сети внутри страны и с соседними странами. См. также рекомендацию 4.3.

В 2005 году было начато осуществление проекта ЕС ТАСИС "Интеграция Украины в энергосистему ЕС" (с бюджетом в размере в 3 млн. евро). Проект предусматривает разработку программы технических и организационных мер, необходимых для синхронного сетевого подключения электроэнергетической системы Украины к системе Союза для координации производства и передачи электроэнергии (СКППЭ). Программа включает также экологические вопросы, касающиеся согласования требований в отношении сокращения загрязнения. В новой редакции Закона "Об охране атмосферного воздуха" (2001 года), за обнародованием которой последовало принятие ряда имплементационных постановлений Кабинета Министров, был задекларирован новый технологически ориентированный подход к выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Министерство охраны окружающей природной среды подготовило проект приказа об утверждении предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в отходящих газах стационарных установок для сжигания. Эти стандарты будут постепенно повышаться до достижения соответствия требованиям ЕС, установленным в Директивах о крупных энергетических установках (КЭУ) и о загрязнении воздуха диоксидом серы.

Рекомендация 13.6:

Следует рассмотреть вопрос об экологическом аудите на теплоэлектростанциях. См. также рекомендации 1.4 и 7.5.

Министерство охраны окружающей природной среды создает условия для применения положений Закона "Об экологическом аудите" (2004 года). Разработана методология сертификации экологических аудиторов. Наличие в стране сертифицированных аудиторов дает возможность организовать обязательный экологический аудит предприятий, установок и видов деятельности, представляющих повышенную опасность для окружающей среды, в случаях, предусмотренных Законом.

Глава 14: Здоровье людей и окружающая среда

Рекомендация 14.1:

Сектору общественного здравоохранения следует уделять больше внимания последствиям загрязнения воды и профилактике переносимых водой заболеваний. Украине следует ратифицировать Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года. Следует создать систему мониторинга вод, используемых для купания, а собранную информацию доводить до сведения общественности. См. рекомендацию 8.10.

Вопросами загрязнения воды и профилактики переносимых водой болезней занимается Государственная санитарно-эпидемиологическая служба (ГСЭС). ГСЭС отвечает за мониторинг качества воды в поверхностных водоемах (причем качество воды зачастую остается неудовлетворительным). Предметом большой озабоченности является качество воды в бассейне реки Днепр, который снабжает питьевой водой 75% населения (примерно 35 млн. человек). Украина ратифицировала Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1999 год) к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Закон о ратификации № 1066-IV от 9 июля 2003 года).

Рекомендация 14.2:

Следует рассмотреть вопрос о незамедлительном осуществлении следующих мер по охране продовольственных ресурсов:

- *в местных программах охраны продовольственных ресурсов следует предусмотреть оценки местных потребностей и межсекторальное сотрудничество для осуществления мероприятий по обеспечению безопасности продуктов питания;*
- *среди всех предприятий пищевой промышленности в районах и местных органов власти следует распространить кодекс гигиенической практики;*

- *следует обеспечить действие системы анализа рисков и критических контрольных точек (АРККТ);*
- *следует обеспечить регулярную оценку ответственными учреждениями таких технологий производства продуктов питания, которые направлены на профилактику распространения переносимых с пищей заболеваний и сокращение послеуборочных потерь в сельском хозяйстве;*
- *для всех лиц, работающих с продуктами питания, следует организовать обучение принципам безопасности пищевых продуктов и гигиеническому обращению с продовольствием;*
- *на уровне районов следует содействовать обеспечению безопасности пищевых продуктов в сфере туризма путем повышения осведомленности сотрудников туристической отрасли относительно возможных опасностей, связанных с пищевыми продуктами;*
- *следует укреплять механизмы сбора информации и ее распространения среди общественности, включая контроль заболеваемости в связи с потреблением продуктов питания;*
- *следует совершенствовать информационные кампании по борьбе с грибными отравлениями и случаями смерти от ботулизма;*
- *следует обеспечивать контроль качества продуктов питания на уличных рынках.*

Межсекторальное сотрудничество в области обеспечения безопасности продуктов питания предусмотрено в требованиях Законов "О качестве и безопасности пищевых продуктов и продовольственного сырья", "О рыбе, других водных живых ресурсах и пищевой продукции из них", "О пчеловодстве", "О молоке и молочных продуктах", а также в других законодательных актах, регулирующих полномочия и сферы ответственности различных государственных учреждений. Соблюдение этого законодательства является обязательным для региональных и местных подразделений Государственной санитарно-эпидемиологической службы (ГСЭС) министерства здравоохранения. Санитарные нормы и правила обязательны для всех предприятий, занимающихся производством, перевозкой и сбытом продовольствия и продуктов питания. Руководители предприятий несут личную ответственность за соблюдение требований этого законодательства. Местные подразделения ГСЭС осуществляют регулярные инспекции по проверке выполнения санитарных требований. Сотрудники компаний, работающих с продуктами питания, обязательно проходят подготовку по вопросам гигиены; без такой подготовки им запрещается работать на пищевом предприятии. ГСЭС отвечает за сбор и распространение информации, связанной с санитарной безопасностью. Статистическая отчетность и оперативная информация ежегодно анализируются. На областном уровне проводятся регулярные совещания по вопросам санитарного надзора за объектами повышенного эпидемиологического риска. ГСЭС регулярно проводит информационные и пропагандистские кампании с целью профилактики, в частности, грибных отравлений, ботулизма и других связанных с питанием заболеваний. В этих целях используется автоматическая система сбора и анализа информации. Хотя во многих городах все еще существуют стихийные уличные рынки, они подлежат закрытию правоохранительными органами. За контроль качества продуктов питания на законно действующих стационарных фермерских рынках отвечает ГСЭС.

Рекомендация 14.3:

Сектору общественного здравоохранения в сотрудничестве с другими соответствующими учреждениями следует принять меры для профилактики травматизма и насилия. Кампании по информированию общественности в этой связи должны проводиться в сотрудничестве с другими учреждениями-партнерами.

Кабинет Министров принял Постановление "Об утверждении комплексных мер профилактики травматизма непромышленного характера на 2001-2005 годы" (№ 391-р от 21 августа 2001 года) и План мер по снижению уровня травматизма непромышленного характера (Постановление № 8554 от 4 апреля 2004 года). За осуществление этих Постановлений отвечают министерство здравоохранения и министерство социальной политики.

Рекомендация 14.4:

Существует потребность в данных относительно наиболее важных источников загрязнения воздуха в закрытых помещениях, включая газовые плиты и курение в помещениях. Информацию о связанных с этим рисках для здоровья вместе с рекомендациями о методах их минимизации следует включать в

пакеты рекомендаций по вопросам здоровья, предоставляемые семьям в рамках кампаний по пропаганде здорового образа жизни.

ГСЭС занимается вопросами качества воздуха в помещениях. Информация в этой связи предоставляется широкой общественности. В 2003 году ГСЭС провела проверки качества воздуха в помещениях на 298 634 объектах (коммунального назначения, в пищевой промышленности, в учебных заведениях и в других помещениях), в том числе 9,2% проверок с использованием лабораторного анализа. На 981 объекте (3,6%) было выявлено превышение предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ. Анализ 152 400 проб пара и газов, а также 44 200 проб пыли и аэрозолей показал, что ПДК были превышены соответственно в 3,7% и 3,0% случаев.

Рекомендация 14.5:

Для сокращения заболеваемости профессиональными болезнями следует:

- *вновь вводить индивидуальные средства защиты и адекватно информировать работников о рисках для их здоровья;*
- *применять экономические инструменты, поощряющие соблюдение предприятиями норм гигиены и безопасности, а также предоставление ими сведений о всех случаях профессиональных заболеваний;*
- *обеспечивать адекватный мониторинг профессиональных заболеваний во всех экономических секторах, включая урановые рудники.*

Общая ответственность за безопасность на производстве входит в сферу компетенции Государственного комитета по надзору за охраной труда. На каждом промышленном предприятии имеется отдел охраны труда или инструктор по технике безопасности. Инспекторы Государственного комитета по надзору за охраной труда и специалисты ГСЭС осуществляют совместные инспекции для проверки соблюдения требований Закона "Об охране труда" и санитарного законодательства. С целью повышения безопасности на производстве министерство здравоохранения издало приказ "Об усилении контроля и ответственности за учет и анализ профзаболеваемости" (№ 77 от 18 февраля 2003 года). Выявленные нарушения санитарного законодательства повлекли за собой различные санкции: была приостановлена до внесения необходимых изменений работа 9 802 промышленных предприятий, в органы прокуратуры было передано 305 дел и были взысканы 18 030 штрафов. Мониторинг профессиональных заболеваний осуществляется на основе приказа министерства здравоохранения "О совершенствовании автоматизированной системы учета и анализа профзаболеваемости в Украине" (№ 31 от 10 февраля 1998 года). Создается государственный реестр профессиональных заболеваний.

Рекомендация 14.6:

Следует разработать стратегию и программу по смягчению психосоциальных последствий Чернобыльской аварии, а также оказывать поддержку осуществлению программ по выявлению долгосрочных последствий для здоровья длительного воздействия низких доз радиации. Следует запланировать и осуществить программу по мониторингу состояния здоровья детей лиц, затронутых Чернобыльской аварией.

Приказом министерства здравоохранения № 54 от 2 февраля 2005 года были утверждены Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности Украины (ОСПУ-2004). В соответствии с этим нормативным документом был принят ряд дополнительных правил и предписаний. Было проведено исследование по разработке и обоснованию государственных гигиенических регламентов по защите населения Украины от потенциальных источников облучения. В 2002 году были приняты и вступили в силу Государственные санитарно-экологические правила и нормы по радиационной безопасности при проведении операций с металлом (ГСПН 6.61-079/211.3.9001-02). Министерство здравоохранения и министерство по чрезвычайным ситуациям совместно подготовили приказ "Об организации учета, надзора за состоянием здоровья лиц, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы, и функционирования Государственного реестра".

Рекомендация 14.7:

Следует продолжить оценку уровней радона в помещениях, с тем чтобы обследовать еще не изученные районы и отслеживать тенденции и результаты мер по сокращению уровня радона в домах

повышенной опасности. Домашним хозяйствам в районах повышенной опасности следует предоставить информацию о таких мерах поведения в быту, как практика вентилирования. Строительные кодексы и оценки воздействия на окружающую среду должны включать разделы, предусматривающие обеспечение того, чтобы в новых строениях уровни радона не превышали 100 Бк/м³.

В соответствии с "Комплексной программой осуществления государственного санитарного надзора в области радиационной безопасности Украины, радиационного контроля объектов окружающей среды и индивидуального дозиметрического контроля учреждениями Государственной санитарно-эпидемиологической службы министерства здравоохранения Украины и научно-исследовательскими институтами АМН Украины на 2000-2005 годы" и областными программами защиты населения от воздействия ионизирующей радиации при сдаче в эксплуатацию производственных объектов и жилых строений проводится контроль и анализ на предмет присутствия радона в воздухе помещений.

Рекомендация 14.8:

Следует создать более эффективные механизмы сотрудничества и координации между министерством здравоохранения, министерством охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности и другими соответствующими министерствами и государственными комитетами, сосредоточив внимание на поощрении здорового образа жизни и охране окружающей среды в связи с такими конкретными вопросами, как дорожное движение, сельское хозяйство и продукты питания, горное дело и промышленность, качество воды и отходы. Это сотрудничество должно быть особенно направлено на осуществление Национального плана действий в области гигиены окружающей среды в тесной координации с Национальным планом действий в области охраны окружающей среды. Оно должно также касаться координации между органами государственной администрации на национальном, региональном и местном уровнях.

Постановлением Кабинета Министров № 1556 от 13 октября 2000 года был утвержден Национальный план действий в области гигиены окружающей среды на 2000-2005 годы. Цель Плана заключается в улучшении здоровья населения посредством профилактики заболеваний и ухудшений состояния здоровья, появление и развитие которых связаны с воздействием экологических факторов. Механизмы сотрудничества и координации между министерством здравоохранения, министерством охраны окружающей природной среды и другими соответствующими министерствами и государственными комитетами, которые занимаются осуществлением Национального плана действий в области гигиены окружающей среды, не были удовлетворительными.