

Громадська Рада Всеукраїнських організацій природоохоронного
спрямування при Міністерстві екології та природних ресурсів України

Оргкомітет українських громадських екологічних організацій
з підготовки до 5-ї Всеєвропейської конференції
Міністрів охорони навколишнього середовища "Довкілля для Європи"

Громадська оцінка екологічної політики в Україні

Доповідь українських громадських
екологічних організацій

Громадська оцінка екологічної політики в Україні. Доповідь українських громадських екологічних організацій. — Київ, 2003.— 139 с.

Документ підготовлено Оргкомітетом українських громадських екологічних організацій в рамках «Програми заходів з підготовки та проведення 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» на 2002-2003 роки», затвердженої Національним організаційним комітетом України.



Підготовка та публікація цієї доповіді підтримана:

Регіональним екологічним центром РЕЦ-Київ;

Міністерством екології та природних ресурсів України;

Міlieukontakt Oost Europa в межах проекту "У напрямку до Києва- 2003" за фінансової підтримки Міністерства територіального планування, житлобудівництва та довкілля;

Представництвом ООН в Україні

**MILIEUKONTAKT
OOST-EUROPA**

Зміст

Передмова	5
1. Екологічна політика і законодавство	7
1.1. Законодавчі засади екологічної політики	8
1.2. Головні державні документи, які визначають екологічну політику	10
1.3. Стан дотримання Конституції України	12
1.4. Стан дотримання природоохоронного законодавства	13
1.5. Стан реформування українського законодавства у зв'язку з ратифікацією Орхуської конвенції	18
1.6. Місце України в контексті переходу до сталого розвитку	19
2. Державне управління в галузі охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів	23
2.1. Діяльність органів державного управління	24
2.2. Діяльність органів державного контролю	29
2.3. Система моніторингу навколишнього природного середовища	30
2.4. Державна екологічна експертиза	31
2.5. Діяльність місцевих органів влади у сфері охорони довкілля	32
3. Вплив господарської діяльності на довкілля	35
3.1. Структура виробництва і споживання	36
3.2. Джерела екологічної небезпеки	40
3.3. Наслідки Чорнобильської катастрофи	42
3.4. Ядерна енергетика	44
3.5. Енергозбереження	46
3.6. Видобувна промисловість і екологічна безпека	49
3.7. Відходи	50
3.8. Вплив військової діяльності та військових об'єктів на довкілля	52
4. Довкілля і здоров'я	55
4.1. Головні державні документи, які визначають політику в галузі охорони довкілля і здоров'я	56
4.2. Вплив стану довкілля на здоров'я населення	59
5. Громадські екологічні організації	69
5.1. Стан і тенденції розвитку громадського екологічного руху	70
5.2. Завдання і напрямки діяльності екологічних НУО	74
5.3. Стан співпраці екологічних НУО з органами державного управління, іншими соціальними інститутами і соціальними групами	77
5.4. Правові, соціальні та економічні умови діяльності українських екоНУО	80
6. Екологічна освіта та інформування	87
6.1. Стан і перспективи розвитку екологічної освіти	88
6.2. Участь громадськості у розвитку екологічної освіти	92
6.3. Стан інформування населення з питань захисту довкілля	93
7. Управління природокористуванням	97
7.1. Загальний стан	98
7.2. Біологічне і ландшафтне різноманіття	99
7.3. Стан і перспективи розвитку об'єктів природно-заповідного фонду	101

7.4. Водні ресурси та екосистеми	102
7.5. Управління лісовими ресурсами	105
7.6. Господарська діяльність у Карпатах	106
8 Фінансово-економічні питання	109
8.1. Загальна ситуація з використанням бюджетних коштів	110
8.2. Використання економічних інструментів природокористування та природоохоронної політики	110
8.3. Фінансування природоохоронних заходів	113
8.4. Участь громадськості у бюджетному процесі	121
9. Міжнародне співробітництво	123
9.1. Двостороннє і багатостороннє співробітництво	124
9.2. Стратегія і форми міжнародної технічної допомоги Україні	125
9.3. Міжнародна підтримка діяльності українських екологічних НУО	128
9.4. Участь українських екологічних НУО в процесі «Довкілля для Європи»	131
9.5. Екологічні і соціокультурні аспекти глобалізації	136
9.6. Стратегічні дії для запровадження сталого розвитку	138

Передмова

Зараз питання охорони довкілля все більше і більше набувають важливого політичного значення. У політиці відбувається перехід від економічної до екологічної парадигми розвитку суспільства, оскільки з політичної точки зору ідеальна соціальна і демократична держава повинна бути також і природозберігаючою. Події останнього десятиріччя (започаткування процесу «Довкілля для Європи» у 1991 р., Конференція з довкілля і розвитку в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., підписання низки природоохоронних конвенцій, Всесвітній самміт зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 р. тощо) свідчать про те, що питання довкілля з розряду науково-теоретичних переходять у ранг пріоритетів національної і міжнародної політики. Це дає підстави сподіватись, що перше століття нового тисячоліття стане століттям екології. Тому підготовка і проведення в Києві 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» є подією дуже важливою і навіть символічною для України.

Важливість цієї події усвідомили українські громадські екологічні організації, які ще у 2000 р. започаткували проведення щорічних Всеукраїнських конференцій екологічної громадськості в якості одного з головних інструментів підготовки до «Києва-2003». Необхідно зазначити, що в останні роки в Україні відбуваються процеси структуризації та самоорганізації громадського екологічного руху, пов'язані зі створенням і діяльністю Громадських рад організацій природоохоронного спрямування, мереж, асоціацій, коаліцій, робочих груп. Вони зумовлені прагненням українських екоНУО узгоджувати свої дії для активного і результативного впровадження найсучасніших природоохоронних досягнень в українському суспільстві, розумінням необхідності формування сучасної державної природоохоронної політики. Приклад діяльності Громадської ради при Мінекоресурсів — єдиного випадку існування громадських рад при органах державного управління — вказує на значний прогрес також у налагодженні паритетної співпраці між екоНУО та міністерством, спільне бажання забезпечити більш прозорий процес прийняття рішень, які стосуються довкілля.

Організаційний комітет українських громадських екологічних організацій з підготовки до «Києва-2003» було створено в січні 2002 р. До його складу увійшли представники усіх об'єднань українських екоНУО. Вперше в історії процесу «Довкілля для Європи» національні екологічні НУО спромоглися створити дієздатну структуру для підготовки до Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього середовища, яка активно співпрацювала як з Національним організаційним комітетом, так і з Європейським Еко-Форумом, який має значний досвід проведення громадських конференцій «Довкілля для Європи».

Доповідь «Громадська оцінка екологічної політики в Україні» є результатом наполегливої колективної праці екологічних НУО України. Ще в травні 2002 р. Оргкомітет затвердив структуру доповіді. Були створені робочі групи і визначені відповідальні за підготовку розділів (при цьому робота над документом здійснювалася на добровільних засадах). На III Всеукраїнській конференції екологічної громадськості (29 листопада — 1 грудня 2002 р.) проект доповіді було прийнято за основу.

Ця доповідь є спробою створення прецеденту розробки і прийняття громадського політичного документу. Ідея розробки власного документу НУО пов'язана з тим, що досить часто під час обговорення державних і міжнародних політичних документів громадські організації відіграють роль демократичних «декорацій», оскільки їх зауваження і пропозиції часто не враховуються. В такому випадку вплив громадських організацій на формування політики на національному та міжнародному рівнях може виявитися неефективним. Разом з тим, кожна з громадських організацій має цілком визначену позицію щодо тих питань охорони довкілля, по яких вона працює не один рік. Громадський політичний документ дає можливість зібрати всі ці позиції, спробувати їх узгодити і представити як громадську думку, оскільки не результати соціологічних опитувань, а саме самостійно висловлена думка і є гро-

мадською думкою. Громадський документ дозволяє представникам громадськості викласти своє бачення існуючої ситуації, оцінити добре чи погано працює державний апарат, добре чи погано виконується законодавство, що робиться для покращення стану довкілля тощо. Слід зазначити, що тільки громадські організації здатні провести незалежну оцінку державної політики. Зрозуміло, що така оцінка може бути суб'єктивною, інколи тенденційною, подекуди поверховою, але вона не має права бути байдужою. Навіть гострокритична оцінка існуючої ситуації повинна надихати на дії, мобілізувати зусилля на виправлення ситуації. Тільки тоді можливий поступ і тільки тоді можна говорити про збалансований розвиток суспільства..

Законодавчо закріплена можливість створення громадських оціночних документів розширить межі таких прав людини, як право на свободу переконань і їх вільне виявлення та право на свободу думки і совісті, оскільки такі права будуть застосовуватися не самі по собі, а для конкретної і соціально важливої мети — для оцінки політики, зокрема екологічної. Тому варто подумати над створенням правових засад для громадської оцінки, розширивши межі Орхуської конвенції ще одним інструментом — громадською оцінкою екологічної політики. Впровадження такого інструменту в практику діяльності екоНУО дозволить розглядати процеси прийняття рішень з позицій екологічної етики. Альдо Леопольд, батько екологічної етики, зазначав: «Для будь-якого виду етичних відносин існує один і той самий механізм: громадське схвалення правильних дій і громадське несхвалення неправильних дій. Загалом і в цілому проблема полягає у виборі підходів і засобів».

Українські громадські екологічні організації обрали свій засіб і головну увагу сконцентрували на проблемах реалізації екологічної політики в Україні. Можливо, в документі недостатньо повно висвітлені позитивні риси сучасної екологічної політики України. Але це не означає, що екоНУО не цінують зусилля органів державного управління щодо створення ефективної екологічної політики, не можуть чи не бажають оцінити позитивні зрушення, що відбулися в Україні за останнє десятиріччя. Це означає, що екоНУО здійснили спробу підготувати документ, в якому вони відобразили своє бачення не стану довкілля, а стану того, що робиться або не робиться для того, щоб покращити цей стан. Це потрібно для того, щоб в майбутньому розробляти і спільно з органами державного управління, в тому числі з Мінекоресурсів, впроваджувати, ефективні механізми подолання існуючих недоліків, здійснювати ефективну екологічну політику, спрямовану на збереження довкілля для майбутніх поколінь.

Необхідно зазначити, що Організаційний комітет постійно відчував підтримку з боку Міністерства екології та природних ресурсів України, Національного Комітету з підготовки та проведення 5-ї Всеєвропейської Конференції міністрів навколишнього середовища «Довкілля для Європи», Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, депутатів Верховної Ради України, Регіонального екологічного центру РЕЦ-Київ. Так, Указом Президента України «Про підготовку та проведення 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи»» було затверджено склад Національного організаційного комітету, до якого увійшли представники екоНУО, а також відзначена необхідність сприяння Організаційному комітету українських громадських екологічних організацій. Кабінетом Міністрів України було затверджено Програму підготовки та проведення 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи», в якій були передбачені заходи щодо участі екологічних НУО у підготовці та проведенні зазначеної Конференції, в тому числі підготовка і видання цієї доповіді. Вчасною була і допомога голландської неурядової організації Milieucontact Oost Europa.

Щира подяка усім за підтримку.

Геннадій Марушевський

Голова Оргкомітету українських громадських екологічних організацій

Розділ 1

Екологічна політика і законодавство

Упорядник: **Микола Коробко** (Українська екологічна асоціація «Зелений світ»)

У цьому розділі використані матеріали і пропозиції, які надали:

Світлана Беляєва (Черкаська обласна організація Всеукраїнської екологічної Ліги),
Ірина Буторіна (Координаційний екологічний центр «Стратегія», м. Маріуполь, Донецька обл.),
Борис Васильківський (ЕкоПраво-Київ),
Микола Вітько («Зелений світ», м. Марганець, Дніпропетровська обл.),
Лідія Гоцул («Еко-плей», м. Яремча, Івано-Франківська обл.),
Валерій Денщик (Луганська обласна екологічна організація «Зелений світ»),
Євгенія Деркач (Закарпатська обласна організація «Зелений світ»),
Олег Деркач (Миколаївська філія Національного екологічного центру України),
Іван Заєць (Народний депутат України),
Любов Зінченко («Зелений світ», м. Дубно, Рівненська обл.),
В. Ковалевський (Асоціація порятунку Чорного моря, м. Маріуполь, Донецька обл.),
А. Ковальчук («МАМА-86», Феодосія),
Микола Малюта (Одеська міська організація Української екологічної асоціації «Зелений світ»),
Ігор Меленко (Волинська обласна організація «Чисте довкілля»),
Юрій Муравльов (Київська благодійна організація «Фундація стійкого розвитку суспільства»),
Михайло Остапець (Українське товариство охорони природи, м. Самбір, Львівська обл.),
Алла Плєскач (Черкаська обласна організація «Зелений світ»),
Юрій Романов (Одеська обласна спілка наукових та інженерних об'єднань),
Олександр Рудик («Товариство геоекологів», м. Сімферополь),
Галина Саламаха («Зелений світ», м. Олександрія, Кіровоградська обл.),
В'ячеслав Сандул («Зелений світ», м. Нікополь, Дніпропетровська обл.),
Олександр Степаненко (ЕГО «Зелений світ», м. Чортків, Тернопільська обл.),
Сергій Тарашук (Національний екологічний центр України, Київ),
Олег Титаренко (Сумська обласна організація Українського товариства охорони природи),
Олександра Толстих (Миколаївська обласна асоціація «Зелений світ»).

1.1. Законодавчі засади екологічної політики

1. Починаючи з 1991 року, природоохоронна політика України зазнала значних змін внаслідок створення нових органів державного управління, зміни економічної політики і, певною мірою, зрослої уваги громадськості і влади до проблем довкілля. Проголошення курсу на ринкові реформи та демократизацію, а також тиск з боку міжнародного співтовариства змусили українську владу докласти значних зусиль до процесу удосконалення існуючих чи прийняття нових законів і підзаконних актів у природоохоронній галузі. Були розроблені чи поновлені рамкові природоохоронні закони, закони про компоненти навколишнього середовища та інші відповідні акти, міждержавні, державні, галузеві, регіональні та місцеві програми з охорони довкілля, які визначили загальні принципи і створили підґрунтя для системної діяльності в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів.

2. Однак, екологічна політика і законодавча система в багатьох випадках будувалися і будуються на старих принципах, які характеризуються амбіційними і найчастіше нереалістичними цілями, відсутністю ефективних інструментів реалізації екологічної політики, методів їх практичного застосування, а також відсутністю фінансових ресурсів. При розробці нормативно-правових (командно-контрольних) та економічних інструментів не враховуються ні їхня екологічна ефективність, ні витрати на адміністративне управління і дотримання природоохоронних вимог. Однією з причин декларативності екологічних програм та недієздатності законів є дефіцит політичної волі у вищих посадових осіб України.

3. В Україні за останнє десятиріччя прийняті декларативні і часто суперечливі закони та підзаконні акти, в більшості випадків не забезпечені прямими правовими санкціями. Система регулювання в Україні спирається на величезну кількість підзаконних актів («вторинне» законодавство) — указів, постанов, інструкцій, адміністративних розпоряджень, рішень тощо. Розробка таких підзаконних актів проходить ще повільніше і не послідовніше, ніж прийняття основних законів. Численні інструкції, постанови і директиви, видані міністерствами і комітетами, а також рішення місцевих органів влади по своєму конкретизують положення основних законів і слугують керівними документами для регіональних і місцевих природоохоронних органів. Ця громіздка бюрократична система характеризується дублюванням і нечітким розподілом відповідальності між природоохоронними органами національного, регіонального і місцевого рівня, а також іншими галузевими відомствами.

4. У багатьох випадках положення природоохоронного законодавства не містять прямих посилань на інші закони (адміністративний кодекс, кримінальний кодекс тощо), які визначають відповідні санкції щодо порушників, тим самим залишаючи велику свободу дій місцевим контрольно-наглядовим органам. Наприклад, при вирішенні конкретних проблем закони «Про природно-заповідний фонд» і «Про туризм» не доповнюють один одного, а навпаки, — створюють багато проблем і непорозумінь, коли йдеться про регламентування відповідності рекреаційної діяльності та збереження довкілля на природоохоронних територіях. Нереалістичність вимог, закріплених у законах, створює передумови для порушення природоохоронного законодавства.

5. Прикладом негативної ролі «вторинного» законодавства може слугувати ситуація з тимчасовим погодженням викидів і скидів (ТПВ, ТПС). ТПВ і ТПС — кількість забруднюючих речовин, що викидаються або скидаються в навколишнє середовище з окремого джерела забруднення суб'єкта господарювання, що встановлюється на відповідний термін — до досягнення гранично допустимих викидів і скидів. Це одна з «лазівок» для керівників підприємств, спрямована на те, щоб не встановлювати очисні споруди та обладнання, а «ходити» по кабінетах і випрошувати для себе ТПВ, ТПС, а також продовжувати їх на тривалий час.

6. Одним з прикладів непослідовної та нераціональної нормативної творчості є Постанова Кабінету Міністрів України № 905 від 01.07.2002 р. «Про внесення змін до Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища», згідно з якою відмінено вимогу щодо погодження розрахунків збору за забруднення територіальними органами Мінекоресурсів. Внаслідок цього екоінспектори на місцях, які більш-менш реально оцінюють масштаби продукуваних підприємствами забруднень, виявились практично усунутими від процедури складання та узгодження звітів. Податкова адміністрація не в змозі перевірити об'єктивність інформації, що наводиться підприємствами в звітах. Таке нововведення відразу призвело до зменшення обсягів надходжень збору за забруднення, що складають основну частку місцевих фондів охорони довкілля.

7. Існуючі в Україні закони і підзаконні акти в природоохоронній галузі передбачають застосування досить широкого набору інструментів реалізації природоохоронної політики — економічних, фінансових, кадрових, інформаційних. Однак, практично всі ці інструменти неефективні. Формальне ставлення до природоохоронних законів з боку виконавчої влади, інформаційна непрозорість, неефективна діяльність державних

Кримінальна відповідальність за екологічні злочини

Згідно з новим Кримінальним кодексом України практично не набагато зросла відповідальність за екологічні злочини. Наприклад, стаття 239 «Забруднення або псування земель» визначає, що:

- забруднення або псування земель речовинами, відходами та іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, караються штрафом до 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років або без такого;
- ті самі діяння, що спричинили загибель людей, їх масове захворювання або інші тяжкі наслідки, караються обмеженням волі від 2 до 5 років або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю на строк до 3 років або без такого.

По-перше, на даний час 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян складають 3400 грн. Звичайно, за такі гроші немає ніякої можливості відновити забруднені чи зіпсовані землі, родючість яких за рахунок накопичення гумусу формується протягом сотень тисяч років. По-друге, згідно з чинним законодавством за вбивство людини карають більшими строками. А в даному разі йдеться про винуватців загибелі чи захворювання необмеженої кількості людей від отруєння неякісними продуктами чи від наслідків діяльності підприємства.

природоохоронних органів, непродумана податкова політика заважають досягненню значного поліпшення стану довкілля.

8. Всупереч нормам Орхуської конвенції та Закону України «Про інформацію» низка державних програм залишається закритою для ознайомлення. Наприклад, базовий документ, що визначає енергетичну стратегію держави — «Національна програма розвитку енергетики України до 2010 року», який було прийнято в 1996 р., досі перебуває під грифом «для службового користування». Відомими є факти утаємниченого законотворення за дорученнями глави держави. Так, таємним Указом Президента України Кримський природний заповідник перепідпорядковано від Держкомлісгоспу України Управлінню справами Адміністрації Президента України.

9. Екологічні чинники не враховуються під час підготовки більшості законодавчих актів та програм соціально-економічного розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях. Це відображає низький рівень розуміння законодавцями концептуальних принципів та насущної необхідності переходу України до збалансованого розвитку. Наприклад, Тернопільською обласною радою було ухвалено «Програму розвитку автотранспорту на 2003–2007 роки». Програма жодним словом не торкається екологічних проблем, пов'язаних з функціонуванням автотранспорту та сталим розвитком його інфраструктури. Під Програму не розроблено плану дій, не забезпечено прозорого і контрольованого використання державних коштів (49 млн. грн.).

1.2. Головні державні документи, які визначають екологічну політику

10. Концептуальні засади державної екологічної політики сформульовані в «Основних напрямках державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (надалі «Основні напрями»). Цей документ затверджено Постановою Верховної Ради України 5 березня 1998 р. № 188.98–ВР. «Основні напрями», що розроблялися близько 5 років, зазнали серйозної критики як на стадії розробки та офіційного затвердження документу, так і на стадії його реалізації. У документі відсутні чітко визначені пріоритети, дуже загально викладено графік їх впровадження, не визначено джерел та обсягів необхідного фінансування. Не визначено кінцеві результати, яких необхідно досягти, механізми співпраці державних природоохоронних органів, промислового сектору, екологічних НУО тощо. У документі обійдена згадка про зобов'язання України прийняти Програму дій з подальшого впровадження «Порядку денного на ХХІ століття» як інструменту для досягнення відчутного прогресу забезпечення сталого розвитку. Цей документ розроблявся без обговорення його з усіма зацікавленими сторонами. Єдиним набутком стала лише наявність документу такого роду.

11. Цілком логічними є невтішні результати реалізації «Основних напрямів» за підсумками першого етапу (1997–2000 роки), яким передбачено «завершити і реалізувати невідкладні заходи щодо обмеження шкідливого впливу на довкілля найбільш небезпечних джерел забруднення». Очікувана на другому етапі (протягом 10–15 років, починаючи з 1998 р.) ефективна реалізація комплексних програм, орієнтованих на досягнення балансу між рівнями шкідливого впливу на довкілля і його здатністю до відновлення, за всіма ознаками не розпочалася.

12. На сучасному етапі розвитку природоохоронної діяльності у світовій практиці надзвичайно важливого значення набули Національні Плани дій з охорони навколишнього середовища (НПДОНС). Ці плани відіграють роль каталізатора для цілеспрямованої діяльності державних природоохоронних органів. У багатьох європейських країнах розробка та впровадження Національних ПДОНС спонукало до розробки регіональних та місцевих екологічних планів дій, що в свою чергу підвищило рівень і якість екологічного управління. В країнах, які вже мали екологічні стратегії, схвалені на національному рівні, НПДОНС стали інструментами реалізації таких стратегій.

13. «Основні напрями» інколи сприймають як український НПДОНС. Однак, даний документ був підготовлений без урахування рекомендацій щодо підготовки та реалізації НПДОНС, зазначених у «Програмі дій з охорони навколишнього середовища для Центральної та Східної Європи». В ньому також відсутні типові риси успішних НПДОНС, а саме: чітко визначені пріоритети, цілі, графік впровадження, джерела та обсяги необхідного фінансування, механізми співпраці державних природоохоронних органів, промислового сектору, екологічних НУО тощо. Тому зазначений документ не можна вважати повноцінним НПДОНС.

14. В «Основних напрямках» зазначено, що державна політика у галузі довкілля реалізується через окремі міждержавні, державні, галузеві, регіональні та місцеві програми, які спрямовуються на втілення визначених пріоритетів. Таким чином, екологічні програми визначено головним інструментом реалізації екологічної політики України. Кожна така програма спрямована на вирішення конкретної екологічної проблеми і передбачає окремі заходи з вирішення тільки цієї проблеми. Як правило, такі програми не пов'язані з іншими аналогічними програмами. Затверджені державні екологічні програми не враховують географічні особливості місць, де вони мають реалізовуватись.

Державні екологічні програми України

В Україні прийняті державні екологічні програми, серед них:

- Національна програма екологічного оздоровлення Дніпра та поліпшення якості питної води;
- Кліматична програма України;
- Національна програма перспективного розвитку природоохоронних територій;
- Державна програма науково-технічного переоснащення системи гідрометеорологічних спостережень та базової мережі спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища;
- Програма використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року;
- Програма припинення в Україні виробництва та використання озоноруйнуючих речовин;
- Програма поетапного припинення використання етилованого бензину в Україні;
- Державна програма переробки радіаційних відходів;
- Концепція підтримки біорозмаїття в Україні;
- Загальнодержавна програма поводження з токсичними відходами;
- Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі;
- Державна програма охорони та відтворення Азовського та Чорного морів.

15. Ефективність виконання екологічних програм, як і реалізації екологічної політики в цілому, безпосередньо залежить від державного бюджету. Рядок природоохоронних витрат у державному бюджеті щорічно займає одне з найскромніших місць серед інших витрат і не йде ні в яке порівняння з бюджетними витратами на подібні цілі інших країн. Екологічні програми фінансуються за залишковим принципом. До того ж вони передбачають більше заходів, ніж може бути профінансовано. Тому фактичний рівень виконання програм є низьким. Кошти місцевих бюджетів, зібрані на відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, не мають цільового призначення, витрачаються довільно і не компенсують заподіяної шкоди.

16. Відповідно до Закону України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» протягом двох років мало бути створено 4 нових національних природних парків та 2 біосферних заповідників. Закінчилися встановлені терміни, а відповідних рішень немає. Така ж ситуація склалася з виконанням інших державних програм, зокрема «Національної програми екологічного оздоровлення басейну Дніпра», «Національної програми охорони земель» та «Програми перспективного розвитку заповідної справи в Україні», з багатьма іншими програмами.

17. В Україні в багатьох регіонах місцеві екологічні плани дій відсутні. Там, де такі плани є, вони здійснюються в багатьох випадках неефективно, в тому числі через відсутність фінансових ресурсів на їх реалізацію. Наприклад, у 1998 р. була прийнята «Програма охорони та оздоровлення навколишнього середовища м. Маріуполя», розрахована на 15 років. До неї включено багато пунктів, реалізація яких оздоровила б довкілля міста. Однак, виконання цих пунктів було віднесено на пізніший період у зв'язку з обмеженістю фінансових ресурсів. Але чи з'являться фінансові ресурси у найближчому майбутньому? Відповідь залежить, в першу чергу, від стабільності роботи металургійних підприємств, діяльність яких, головним чином, і створює екологічні проблеми. Ці підприємства мають фінансувати реалізацію заходів, спрямованих на вирішення екологічних проблем. Проте, на сьогодні у них не вистачає коштів навіть на вирішення в повному обсязі першочергових екологічних проблем.

1.3. Стан дотримання Конституції України

18. У законодавстві України правам і свободам громадян приділяється велика увага, про що свідчить розділ II Конституції України «Права, волі, обов'язки людини і громадянина». Положення Основного закону відповідають міжнародним принципам і нормам. Це підтверджується висновками міжнародних експертів. Однак, на сьогодні відсутній діючий механізм захисту прав і свобод, особливо екологічних прав громадянина України. Екологічні права перебувають у тісному взаємозв'язку із соціальними правами. Низький рівень забезпечення соціальних прав позначається на стані забезпечення екологічних прав громадян і стані екологічної безпеки.

19. Конституція України закріпила право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище і на відшкодування збитку, заподіяного порушенням їхніх прав. Але позови про відшкодування моральної шкоди і шкоди, заподіяної життю, здоров'ю, майну громадян внаслідок порушення екологічного законодавства, не стали нормою життя.

20. Нові закони «Про мисливське господарство і полювання» і «Про тваринний світ» порушують вимоги Конституції України, оскільки переводять світ диких тварин із всенародної власності (ст. 13) у приватну власність шляхом введення поняття «напіввільне утримання». Ці два закони знаходяться (особливо разом із підзаконними актами, що регулюють полювання) у протиріччі із ст. 9 і 18 Конституції України, оскільки не відповідають загальноприйнятому міжнародному праву в галузі збереження біорізноманіття (Бернська конвенція, Конвенція про біологічне різноманіття, СІТЕС). Однак, найчастіше порушуються частина перша ст. 8 і частина друга ст. 19 Конституції України. Йдеться про невиконання законів, розповсюджену практику протизаконних дій державної влади, усіх складових суспільства.

21. В квітні 2000 р. Верховна Рада України внесла зміни до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про екологічну експертизу». В нових редакціях документів були виключені положення про проведення обов'язкових досліджень впливу об'єкту екологічної експертизи на здоров'я людей. Це є порушенням Конституції України, ст. 22 якої вказує, що права і свободи громадян, які були передбачені Законами України до прийняття Конституції, не можуть бути звужені при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Отже Верховна Рада не мала права виключати положення про обов'язковість проведення експертизи щодо можливого впливу об'єкта на здоров'я людини із законів, які регулюють проведення державної екологічної експертизи. На жаль, Конституція України не передбачає і не дає права її громадянам оскаржувати неконституційні дії Верховної Ради. З таким поданням до Конституційного Суду можуть звернутися лише не менше 45 депутатів Верховної Ради.

22. Порушується право людини на чисте довкілля, визначене Конституцією України. Зустрічаються численні випадки будівництва особливо небезпечних об'єктів з порушенням вимог екологічного законодавства. До цього часу законом не врегульована процедура урахування результатів громадських слухань, не узаконено механізм відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю та майну громадян тощо.

23. Виробничий травматизм, особливо у вугільній галузі, свідчить про значні прорахунки як виконавчих, так і законодавчих органів влади у забезпеченні громадян України одним із найважливіших конституційних прав — правом людини на життя. В діяльності вищезазначених органів переважають інтереси відомств. Відсутні закони, які забезпечили б діяльність інституту громадських слухань, функціонування фондів соціальних ініціатив та самоорганізації населення.

1.4. Стан дотримання природоохоронного законодавства

24. Практично у всіх сферах суспільної діяльності природоохоронне законодавство порушується. На всіх обговореннях за участю екологічної громадськості йде мова про масові порушення екологічного законодавства, винуватцями яких є не тільки звичайні громадяни, а й представники різних рівнів влади (конфліктні ситуації з транспортними коридорами у заповідниках, з добудовою Ташлицької ГАЕС та ядерних блоків без належної експертизи, явища несанкціонованої забудови водоохоронних зон та видання незаконних дозволів місцевою владою, заступництво браконьерству і таке інше). Недотримання природоохоронних вимог є найбільш серйозною проблемою екологічного управління в Україні.

25. Не виконується Державний бюджет, а, отже, природоохоронна діяльність не забезпечується належними фінансовими ресурсами. Саме через невиконання Державного бюджету створюються умови для недотримання вимог природоохоронного законодавства. Не виконуються вимоги законодавства в частині використання акумульованих в Державному бюджеті коштів від екологічних зборів. Відповідно до діючого законодавства, кошти, нагромаджені від зборів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля, повинні використовуватися на відновлення і підтримання природних ресурсів у належному стані та на ліквідацію джерел забруднення. Але цього не відбувається. Кошти від зборів за спеціальне використання природних ресурсів надходять до загальних фондів державного та місцевих бюджетів і лише невелика їх частка використовується для фінансування природоохоронних заходів. Спостерігається дуже низький рівень виконання державних екологічних програм, затверджених Верховною Радою України.

26. Україною не виконуються зобов'язання, що випливають із її членства у міжнародних Конвенціях. Обмеженість фінансових ресурсів, небажання вносити зміни до «Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» призвели до накопичення фінансових зобов'язань України. Сума боргів по сплаті внесків до Секретаріатів Конвенцій у 2003 р. складає орієнтовно 370 тис. доларів США.

27. В Україні контрольно-наглядові органи мають широкі повноваження і широкий вибір інструментів правозастосування. Однак, вони поставлені у залежність від місцевої влади і керівників промислових підприємств. Ефективність діяльності із правозастосування не вимірюється її кінцевими результатами для стану довкілля. Наголос робиться на показниках самої діяльності (кількість проведених інспекцій, число виявлених порушень, загальна сума штрафів тощо). Контрольно-наглядові органи використовують закон непослідовно і хаотично. Стягнення (як правило штрафи) частіше використовуються у випадках дрібних правопорушень, ніж у випадках серйозних порушень законодавства, особливо коли мова йде про серйозні економічні чи соціальні інтереси. Ставки штрафів занадто низькі, щоб стримувати порушників від порушення вимог у майбутньому. Ситуація, що склалася, підриває базовий принцип рівності перед законом, веде до зростання корупції, а також сприяє розвитку загальної неповаги до закону.

28. В останнє десятиріччя обсяги фінансування природоохоронних контрольно-наглядових органів постійно скорочуються. Ці органи втрачають кваліфікований персонал, у першу чергу юристів-екологів, у зв'язку з низькою оплатою праці і загальною нестачею оперативного фінансування. Програми професійної підготовки співробітників (у галузі нових вимог, процедур інспектування тощо) організуються дуже рідко чи просто відсутні. Незабезпеченість матеріально-технічної бази і недостатність аналітичного устаткування не дозволяє інспекторам якісно виконувати свої обов'язки. За невеликим винятком, на місцевому рівні майже не практикується залучення активу неурядових організацій до роботи в громадських екологічних експертизах, громадських загонах екологічних інспекторів тощо. Протягом років у природоохоронних управліннях відсутні навіть бланки посвідчень громадських інспекторів.

29. Незадовільні умови проведення судових слухань з дотримання природоохоронного законодавства також підривають авторитет і вплив природоохоронних контрольно-наглядових органів в Україні. Судді не мають досвіду ведення процесів за природоохо-

ронними позовами і найчастіше накладають на природоохоронних інспекторів неприйнятний тягар доказів. Як наслідок, природоохоронні органи найчастіше програють справи і не бажають подавати позови. Проблемою також є відсутність спеціальних процедур для проведення судових процесів з приводу природоохоронних правопорушень. Затягування термінів судових слухань відбивають загальний незадовільний стан судової системи в Україні.

30. Деякі суди за наявності у природоохоронному законодавстві спеціальних норм, що регулюють порядок відшкодування шкоди, вирішують позови про її відшкодування, керуючись лише загальними нормами цивільного законодавства про зобов'язання із заподіяння шкоди. У ряді випадків судами без достатніх на те підстав зменшується розмір належної до відшкодування шкоди, не виконуються вимоги закону про вилучення незаконно добутої продукції (звірів, птахів, риби, хутра тощо) або стягнення її вартості за неможливості вилучення. Суди не приділяють належної уваги виявленню причин і умов, які сприяли екологічним правопорушенням, реагуванню на них, розширенню гласності у цих справах.

31. Численні порушення природоохоронного законодавства зустрічаються у сфері охорони, використання та відтворення практично всіх природних ресурсів: землі, вод, лісів, надр.

32. У великих містах, особливо в їх центральних частинах та на околицях, зелені зони винищуються під потреби будівництва, зокрема, престижного житла. Також багато дерев вирубується з метою так званого «окультурення» парків чи лісових масивів. Далеко за такими прикладами ходити не треба. Досить взяти столицю України Київ. Дніпровські кручі біля площі Слави «окультурили» так, що вони фактично перетворилися на звичайнісінькі поля. Комерціалізація будівництва в Києві призвела до масового винищення зелених насаджень і скорочення площ рекреаційних, санітарно-захисних та буферних територій, що отримало напівофіційну назву «політики ущільнення міської забудови». Реконструкція парків і скверів ведеться без погодження з громадськістю, а часто і незважаючи на явно виражену незгоду місцевих жителів з тими змінами, які негативно впливають на стан довкілля. Прикладом таких раптових дій адміністрації є «реконструкція» парку «Хрещатий», де під приводом будівництва Водно-інформаційного центру до 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів довкілля і незважаючи на протести громадськості, було вирубано багато дерев і проведено будівництво інших споруд. Це погіршило рекреаційні якості одного із найкращих парків Києва. (Громадські слухання «Проблеми забудови та збереження історичного середовища Києва», 16 квітня 2003 р., Київ).

33. З метою отримання елітної ділової деревини для експортних поставок згідно з розпорядженням адміністрації Державного лісогосподарського об'єднання «Тернопільліс» у лісах Тернопільської області вибірково вирубуються здорові дерева найбільш цінних порід: дуб, граб, ясень, дика черешня. До таких «санітарних» заходів вдаються в той час, коли у багатьох лісогосподарських підприємствах від часів стихійного буревію 2000 р. залишаються нерозібраними і невпорядкованими буреломні ділянки на сотнях гектарів. І хоча безперечним доказом рубок є 50–75% показники частки виходу ділової деревини на лісосіках, Мінекоресурсів та Держкомлісгосп не здійснюють необхідних заходів, посилаючись на «несприятливі кліматичні умови» та відсутність коштів.

34. Прикладом руйнівного наступу на первинне природне середовище є так зване «освоєння» для різноманітного будівництва прибережних захисних смуг і водоохоронних зон річок, озер, Чорного та Азовського морів, заповідних територій, інших земель надзвичайної природної цінності. У басейні Чорного моря без дотримання вимог природоохоронного законодавства будується Іллічівський портовий термінал, забудовується берегова смуга м. Одеса, всупереч рішенням комісії з питань екології Одеської обласної ради (листопад 2001 р.) гальмується виконання робіт з поновлення зв'язку озера Сасик з морем, тривають намагання порушити статус Дунайського біосферного заповідника спорудженням судоходного ходу.

35. Перевищення нормативів водозаборів на більшості річкових басейнів і надмірне забруднення водного середовища складає загрозу подальшого вмирання річок та незворотних змін у прісноводних поверхневих басейнах. Внаслідок такої діяльності знищуються споконвічні луки, столітні діброви, водоймища, ще більше забруднюються поверхневі води та моря. Навіть у Трахтемирові, Нікітському ботанічному саду, природному заповіднику «Мис Март'ян», Національному природному парку «Світязь» і на багатьох інших заповідних територіях проводиться діяльність, несумісна з природоохоронним законодавством. У селищі міського типу Звенигородка Кіровоградської області тваринницький комплекс побудовано з відома органів влади в кількох метрах від житлових будинків із відведенням стоків у річку Інгулець.

36. Викликає велику стурбованість винищення у Карпатах пралісів і лісів першої категорії, які виконують важливі природорегулюючі функції, але до яких є найлегший доступ. Реалізація вимог «Закону про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» штучно стримується. Масового та організованого характеру набуло таке явище, як самовільні рубки лісу. Лісозаготівельна напівбраконьєрська практика з Карпат перекинулася на інші регіони. В басейні Сіверського Дінця винищуються байрачні дубові ліси, під загрозою цілковитого зникнення у найближчі 10–15 років знаходиться ялівець кримський, вирубана велика кількість степових лісосмуг, а лісництва степової зони перетворюються на сміттєзвалища. Масштаби браконьєрства, засміченості територій побутовими відходами, неліцензійного видобування корисних копалин, випалювання стерні та старої рослинності, ослаблення охоронного режиму об'єктів природно-заповідного фонду набули загрозливого характеру.

37. За результатами громадської інвентаризації природоохоронних територій нижчого порядку (що не мають штатних працівників), здійсненої у 2002 р. в межах акції РЕЦ-Київ «Зелена скарбниця», з'ясовано незадовільний стан дотримання екологічного законодавства на цих територіях. У неналежному стані перебуває як ведення документації, так і дотримання режиму охорони. В особливо загрозливому стані перебувають заповідні об'єкти степової зони. Наприклад, у Дніпропетровській області частка заповідності складає лише 0,8% її території. Один з 7-ми її ландшафтних заказників — заказник загальнодержавного значення «Балка Північна Червона» площею 28 га — доведений до стану деградації, а ще 2 заказники місцевого значення площею 26 га і 20 га знищені під приводом «рекультивациі» та прокладання комунікацій без будь-якого офіційного рішення. Зібрані в результаті проведення проекту «Зелена скарбниця» матеріали свідчать, що в цілому по Україні переведення земель об'єктів природно-заповідного фонду нижчого порядку в реєстр земель природоохоронного призначення здійснене не більше, ніж на 50%. Існує тривожна практика, коли за примітивно спро-

щеною процедурою, без елементарної експертної оцінки органами місцевого самоврядування приймаються рішення про зняття статусу заповідних територій низького ступеня заповідності.

38. Проблема спорудження автозаправних станцій і автостоянок з еколого-економічної переросла в кримінальну. Факти свідчать, що у всіх випадках, пов'язаних з порушенням законодавства, зацікавленість мають перші посадові особи населених пунктів, контролюючи цю прибуткову сферу. Значно перевищуючи оптимальні потреби в автозаправних станціях, влада всіляко сприяє будівництву нових, часто з порушенням екологічного законодавства і всупереч настроям громадськості, штучно інтенсифікує споживання нафтопродуктів для транспортних потреб, не запобігає занепаду міського електротранспорту. Тим самим погіршується мікроклімат українських міст, фіксується висока захворюваність та смертність серед населення.

39. Стан дотримання екологічного законодавства на особливо небезпечних об'єктах все ще перебуває під завісою секретності. Ліквідаційні роботи на Київському заводі «Радикал» так і не стали об'єктом для інформування екологічної громадськості. Мають місце приклади спорудження і функціонування особливо небезпечних об'єктів без врахування думки громадськості в межах міських зелених зон чи в безпосередній близькості від поселень. При цьому не враховуються навіть такі додаткові фактори небезпеки, як наявність підвищеної сейсмічності, можливість здійснення терористичних актів тощо. У густонаселеному районі санітарно-курортного краю Закарпаття місті Мукачеве поряд з пунктом утримання нелегальних емігрантів діє залізнична станція перевантаження шкідливих і вибухонебезпечних речовин фірми «Петра-КарбоХем-Мукачеве».

Проблема спорудження автозаправних станцій

У м. Чорткові Тернопільської області протягом 2002–2003 рр. триває протистояння громадськості та керівництва двох фірм, що займаються торгівлею автомобільним паливом, ЗАТ «Авіас-плюс» та «Терра-петролеум». Рішення про надання попереднього дозволу на розміщення АЗС у житловому кварталі міста було ухвалено Чортківською міською радою в обстановці погроз і грубого тиску на опонентів, з численними порушеннями Закону України «Про місцеве самоврядування», природоохоронного законодавства, норм санітарної безпеки, зокрема СНІП та ДБН 360–92, Законів України «Про охорону атмосферного повітря» (ст.19), «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про планування і забудову територій» (ст. 8, 18), «Про генеральну схему планування території України» (розд. III, ст. 3). Проігноровано факти негативного ставлення громадськості до планів будівництва АЗС, підтвердженого більше ніж 1000 підписів мешканців та заявами громадських організацій. Прокуратура відмовляється опротестувати протизаконні дії влади.

У невеличкому м. Олександрія Кіровоградської області переважно з порушеннями екологічних вимог розташовано 14 автозаправок, в тому числі навіть у центрі житлового масиву.

Закарпаття охопила «епідемія бензоколонок», ініційована колишнім головою обласної держадміністрації п. Г. Москалем. Це ні в якій мірі не позначилося позитивно, як обіцялося, на рівні цін, а загазованість багатьох міст області суттєво зросла.

На підставі протизаконного дозволу Київської міської держадміністрації у вересні 2002 р. у «зеленій зоні» м. Києва на території заповідного урочища «Теремки» під будівництво бензоколонок було вирубано близько 100 вікових дубів. Академія наук України, власністю якої є ця територія, і ряд екоНУО звернулися до Адміністрації Президента України з вимогою припинити порушення природоохоронного законодавства. Будівництво тимчасово припинено, а з матеріалами справи працюють слідчі органи.

40. Існують інші приклади порушення природоохоронного законодавства. Так, у звіті Рахункової палати України за 2000 р. наводиться приклад марнування криворізькою владою майже 1 млн. гривень, виділених із держбюджету на реконструкцію міських очисних споруд, упорядкування яких у міських планах заходів протягом десятиліть вважається пріоритетним. Про дійсний стан речей не був поінформований навіть депутатський корпус міськради.

41. Масове закриття вугільних шахт у Донецькому басейні не супроводжується належним технічним, соціально-економічним та екологічним забезпеченням. Під час роботи над проектом «Говорити та бути почутим», виконаним у 2001 р. Луганською обласною організацією «Зелений світ» за сприяння Трансатлантичної ініціативи, було встановлено, що є чисельні факти порушень як вимог природоохоронного законодавства, так і проектів закриття шахт. У зв'язку з цим постає необхідність ввести мораторій на їх закриття і шляхом надання бюджетних дотацій здійснити модернізацію виробництв, забезпечити раціональне використання ресурсів та утилізацію відходів (породні відвали, шахтний метан, шахтні води).

1.5. Стан реформування українського законодавства у зв'язку з ратифікацією Орхуської конвенції

42. У зв'язку з ратифікацією Орхуської конвенції процес розробки і реалізації природоохоронної політики став більш прозорим. Був досягнутий певний прогрес у більш широкому наданні громадськості інформації про стан довкілля і про діяльність промислових підприємств та регулюючих інститутів. Наприклад, Міністерство екології та природних ресурсів України відкрило свій WEB-сайт. Були зроблені певні кроки у забезпеченні більшої відкритості перед громадськістю процесу прийняття рішень у галузі навколишнього середовища. При Мінекоресурсів України створено Громадську раду, діяльність якої спрямована на налагодження паритетної співпраці між представниками неурядових організацій та міністерством. Проте, ця співпраця обмежується лише двостороннім обміном інформацією, а до прийняття рішень громадськість не залучається.

43. Разом з тим, факт ратифікації Україною конвенції у 1999 році залишився значною мірою формальним актом. З того часу не було прийнято жодного документа природоохоронного значення з дотриманням положень конвенції, особливо стосовно інформування громадськості на ранніх стадіях прийняття рішень та її участі у прийнятті рішень. Україна до цього часу не створила і навіть не розробляє положення про участь громадськості в підготовці політичних рішень, планів і програм з питань охорони довкілля.

44. Втілення положень Орхуської конвенції в Україні відбувається з відчутними труднощами. Не склалася практика самостійного вивчення державними службовцями документів подібного гатунку. Популяризація знань про зміст Орхуської конвенції в Україні здійснюється переважно силами громадськості за фінансової підтримки світового співтовариства. Виникає необхідність проведення підтриманої державними органами кампанії з вивчення положень Орхуської конвенції як державними службовцями, так і представниками НУО, бізнесових структур, наукових установ тощо. Реформування українського законодавства у цьому зв'язку тільки починається. Досвід країн, які привели національне законодавство у відповідність до положень Орхуської конвенції (Лит-

ва), свідчить про необхідність внесення корінних змін (обсягом у сотні тисяч сторінок) в закони, постанови, декрети, відомчі документи. Водночас, окремі розробники проектів (наприклад, Мінекоресурсів України у проекті «Положення про надання інформації») все ще намагаються звузити вже існуючі права і можливості громадськості. Багато інших міністерств і відомств взагалі не знають, що собою являє Орхуська конвенція.

45. Одним з прикладів того, з якими труднощами стикається громадськість у своєму намаганні брати участь у прийнятті екологічно значущих рішень, є досвід проведення кампанії з організації громадських слухань з приводу проектів добудови реакторів на ХАЕС та РАЕС, ініційованої Коаліцією «За енергетичну безпеку, поінформованість та права громадян» у 1998–1999 роках. Громадські слухання було проведено у 13 містах України. Всі ці слухання засвідчили негативне ставлення людей до проектів добудови атомних станцій, що реалізуються з численними порушеннями законів України та норм ядерної безпеки, без проведення екологічної експертизи і техніко-економічного обґрунтування. Резолюції слухань були направлені до уряду та Верховної Ради України, керівництва ЄБРР і НАЕК «Енергоатом», але жодної реакції на них не було отримано. Кожен новий уряд України продовжує приймати рішення про введення реакторів у дію та домовляється про іноземне кредитування цієї добудови.

46. За ініціативи громадськості набули розвитку такі форми її участі у розробці та реалізації природоохоронної політики, як семінари і консультації з питань охорони довкілля за участі представників влади, екологічних інспекторів, журналістів та екологічних НУО; громадські слухання зі спірних питань. Не набули розвитку такі форми участі громадськості у розробці і реалізації природоохоронної політики, як участь громадськості і НУО в роботі постійних і тимчасових робочих груп, комісій з питань охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів; спільні заходи, пов'язані з аналізом найбільш значних екологічних проблем, розробкою законодавства і плануванням природоохоронної діяльності; спільні інспекторські перевірки природоохоронних і галузевих відомств. Перешкодою цьому є корпоративний характер влади, яка уникає прозорості своєї діяльності.

1.6. Місце України в контексті переходу до сталого розвитку

47. Українське суспільство кінця XX століття мало шанс бути серед лідерів у процесі розробки і практичної реалізації принципів сталого розвитку. Серед рушійних чинників такого лідерства можна відзначити досить високий рівень освіти в Україні, відносну «м'якість» руйнування старої тоталітарної моделі влади, готовність суспільної свідомості до сприйняття екологічних ризиків, зумовлену насамперед досвідом подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Теоретично усе це мало б сприяти формуванню в Україні нових світоглядних цінностей, які відповідали б основним принципам розвитку сучасного світового суспільства, спрямованого на поєднання економічного розвитку з охороною довкілля (принципи такого розвитку були проголошені у 1992 р. на Всесвітній Конференції у Ріо-де-Жанейро; на тій же Конференції було ухвалено «Програму дій на XXI століття»). Навіть наявність виразних структурних деформацій в економіці України, які були успадковані від «планового» господарства часів Радянського Союзу, а також поглиблення економічної кризи у перші роки незалежності України скоріше повинні були б зіграти роль жорсткого стимулу для переходу до принципово нової моделі господарської діяльності і до стратегічного планування.

48. Обнадійливими були перші стратегічні рішення влади незалежної України, а саме: курс на побудову демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, добровільна відмова від ядерної зброї, проголошення нейтрального військово-політичного статусу, мораторій на добудову морально застарілих та недосконалих з точки зору безпеки АЕС, вступ до європейських та світових міждержавних структур, конституційна реформа в напрямку наближення до європейських стандартів права. Вони сприймалися національною і світовою громадськістю як свідчення початку ґрунтовної модернізації української економіки та суспільства.

49. Цілком логічним наступним кроком було проголошення державою у 1992 р. ініціативи розробки Національної стратегії переходу до сталого розвитку. Здавалося, що влада в Україні всерйоз націлена на реформи відповідно до принципів, колективно узгоджених цивілізованим людством у вигляді програми «Порядок денний на ХХІ століття»; на те, щоб новий стан українського суспільства дійсно відповідав би реаліям ХХІ століття, його історичному місцю у світі та особливостям національного ресурсного потенціалу.

50. За умови незрілості структур громадянського суспільства роль лідера в процесі розробки стратегії реформ взяла на себе держава. Важливу роль мав відіграти принцип, на якому неодноразово було акцентовано увагу у доповіді Всесвітньої комісії ООН з довкілля і розвитку «Наше спільне майбутнє» (довідь Брундтландт, 1987 р.). Це принцип партнерства та узгодженості дій влади з усіма секторами суспільства, в першу чергу з громадськими об'єднаннями, бізнесовими і науковими колами.

51. Перший крок у напрямку переходу до моделі сталого розвитку мав би завершитися у 2002 році прийняттям «Національної стратегії сталого розвитку». Сьогодні доводиться констатувати, що рух у напрямі до орієнтирів сталого розвитку майже не розпочато. Уряд виявився нездатним до діяльності на стратегічних напрямках розвитку і національної безпеки. Несамостійність уряду в Україні, часті зміни його керівництва і перманентний політичний торг навколо його чільних посад не могли не позначитись на якості роботи уряду. Україна за минулі роки не змогла подолати негативні тенденції свого попереднього розвитку. Натомість, посилилася невідповідність між інтересами країни та її економікою, яка орієнтується переважно на виробництво сировинних продуктів, а її ресурсоємність, затратність і екологічна шкідливість навіть зростають. Зокрема, зростають величини споживання ресурсів та різноманітних видів забруднення довкілля на одиницю ВВП країни. Промислове зростання в Україні, починаючи з 2000 р., в тому вигляді, як воно відбувається нині, створює загрозу самодостатнього зростання сировинних галузей. Україна конче потребує модернізації багатьох технологій, що вже використовуються, і заміни їх на більш екологічно безпечні, особливо з огляду на застарілість і зношеність переважної частини промислової бази. Намітилася тенденція до перетворення України на сировинно-індустріальний додаток розвинених країн з найбільш забруднюючими довкілля виробництвами. Україна мала б особливо стерегтися такої «перспективи», адже саме на її території сталася Чорнобильська катастрофа — найнижча точка падіння індустріальної цивілізації з її екстенсивним та антиекологічним розвитком.

52. Національну комісію сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України було створено лише у 1997 р. з метою «визначення національної стратегії розвитку суспільства, що базується на збалансованості економічних, соціальних та екологічних чинників».

З огляду на міжнародні зобов'язання це було зроблено з трирічним запізненням. Керівництво Комісією було покладено на Першого Віце-Прем'єр-Міністра України, а до складу Комісії було включені переважно представники різних органів державної влади (за посадами). Водночас в Комісії, на відміну від практики провідних країн світу, було практично відсутні представники НУО, повністю відсутні представники бізнесових кіл. Такий підхід суперечить духу рішень ООН, які передбачають широке залучення громадськості і бізнесу до процесу прийняття рішень та практичної діяльності у цій сфері та розглядають активну участь у цій справі на паритетних засадах усіх секторів суспільства як один з вирішальних чинників успіху.

53. Національна комісія сталого розвитку повинна виконувати роль загальнонаціонального органу, що має зіставити існуючі різноманітні інтереси та виробити консенсусну стратегію переходу країни до сталого розвитку, яка відображатиме інтереси суспільства в цілому. Однак, за минулі роки Комісія так і не стала тим органом, який би об'єднав навколо себе урядовців, фахівців в галузі сталого розвитку, представників бізнесу і недержавного сектору з метою вироблення зазначеної стратегії й консолідації зусиль суспільства для її практичного впровадження. повна безрезультатність існування цієї комісії свідчить про неієздатність цієї мертвонародженої чиновницької структури та є черговим підтвердженням продовження радянських адміністративних традицій. Досвід роботи аналогічних структур в провідних країнах світу свідчить, що Національна комісія повинна бути, передусім, механізмом діалогу між урядом та різними зацікавленими суспільними групами, що повністю відповідає демократичній практиці прийняття рішень загальносуспільного значення.

54. Національну стратегію сталого розвитку України Верховна Рада мала ухвалити не пізніше 2002 року, однак до цього часу цей документ не розроблено. Документ, який був підготовлений до ухвалення Верховною Радою України під назвою «Концепція сталого розвитку в Україні», не витримував жодної критики ні з точки зору його ідеологічних засад, ні з точки зору стилістики мови і орфографії. Природно, що такий продукт діяльності Національної комісії не міг не критикуватися в рівній мірі її окремими членами, громадськістю України, багатьма науковцями. Він не міг і не був прийнятий Верховною Радою України.

55. Досі не утворені ані авторитетний координуючий орган, ані робочі спеціалізовані групи стратегічного планування, не налагоджено суспільний діалог у цьому напрямку, не організовано широке інформування про основоположні принципи сталого розвитку серед населення, не проініційовано процес розробки місцевих та регіональних планів дій. Державні інституції не пропагують зміст і положення основних міжнародних документів, що обґрунтовують принципи сталого розвитку і накреслюють напрями їх впровадження. Таке пропагування не здійснювалось як на рівні органів державного управління каналами адміністративного регулювання, так і на рівні освітніх і просвітніх організацій, серед громадськості. Громадськість довідувалась про «Порядок денний на XXI століття», про інші документи самотужки від своїх колег. Основна інформація щодо сталого розвитку надходила в Україну неурядовим шляхом і за грантові гроші.

56. Близькі за змістом висновки зроблено у тексті «Національного звіту України про стан виконання положень «Порядку денного на XXI століття» за десятирічний період (1992–2001)», який був підготовлений Радою національної безпеки та оборони України та Українським інститутом дослідження навколишнього середовища та ресурсів. На-

приклад, у Національному звіті зазначено, що: «стратегічне планування переходу до сталого розвитку в Україні ще не набуло формальних ознак системної політики...», «...в силу різних обставин Національна комісія не стала стратегічним центром впровадження політики сталого розвитку...», «...сучасний соціально-економічний стан України свідчить про те, що національній економіці поки що не вдалося радикально змінити екстенсивний тип розвитку та забезпечити раціональне природокористування...».

57. Громадські організації, які діють майже в автономному режимі та інституційні ресурси яких не дозволяють перебрати на себе роль лідера цього процесу, не могли досягти за такого стану речей вирішального успіху. Проте, їхні окремі здобутки на тлі очевидної бездіяльності влади заслуговують на увагу. Варто згадати хоча б ефективну інформаційно-видавничу програму Всеукраїнської громадської організації «Україна. Порядок денний на XXI століття» та Інституту сталого розвитку. Сьогодні, за великим рахунком, лише активна громадськість повною мірою сприйняла ідеї, зміст яких полягає у тому, що неможливо розв'язувати екологічні проблеми у відриві від вирішення проблем економічних, політичних та соціальних.

58. Процес підготовки до Всесвітнього Самміту зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі (2002 р.) сприяв підвищенню уваги громадськості до проблем сталого розвитку. Зокрема, ініціативна група з представників екоНУО підготувала документ «Пріоритети стратегії збалансованого розвитку України: погляд громадськості», який був представлений на Національній конференції зі сталого розвитку (20–22 листопада 2002 р., Київ). Цей документ також обговорювався на 3-й Всеукраїнській конференції екологічної громадськості (29 листопада — 1 грудня 2003 р.), на якій ініціатива громадських організацій з підготовки документу була підтримана. Було прийнято рішення про те, щоб запропонувати органам державної влади взяти цей документ за основу при розробці Національної стратегії сталого розвитку.

Розділ 2

Державне управління в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів

Упорядник: **Тетяна Тимочко** (Всеукраїнська екологічна Ліга).

У цьому розділі використані матеріали і пропозиції, які надали:

Світлана Беляєва (Черкаська обласна організація Всеукраїнської екологічної Ліги),

Юрій Голік (Полтавська екологічна рада),

Петро Грицишин (голова Громадської ради у Львівській області),

Ніна Дмитрієва (Всеукраїнська екологічна Ліга, м. Макіївка, Донецька обл.),

Володимир Єсип (Рубіжанська міська організація Української екологічної асоціації «Зелений світ», Луганська обл.),

Іван Заєць (Народний депутат України),

Сергій Івко («Спілка друзів Природи», м. Токмак, Запорізька обл.),

Іван Карагодів (заступник начальника Державного управління екології та природних ресурсів у Донецькій області),

В'ячеслав Лисов («Асоціація порятунку Азовського моря», м. Маріуполь, Донецька обл.),

Віктор Мельничук (Національний екологічний центр України);

Надія Полухіна (Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта», м. Антрацит, Луганська обл.),

Галина Проців (Бережанська районна організація Всеукраїнської екологічної ліги, Тернопільська обл.),

Андрій Пундик (Тернопільській обласний осередок Всеукраїнської екологічної ліги),

Валерій Салієв (державний інспектор з охорони навколишнього природного середовища Макіївської регіональної державної екологічної інспекції, Донецька обл.),

Олег Сидоркін (Українська екологічна асоціація «Зелений світ», м. Умань, Черкаська обл.),

Світлана Черних (Українське товариство охорони природи, Луганськ).

2.1. Діяльність органів державного управління

1. Приклади кризового стану навколишнього середовища в регіонах України свідчать, перш за все, про існування в Україні недостатньо ефективної системи управління в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів, байдужість значної частини посадових осіб до проблем довкілля та несміливість і нерішучість неурядових природоохоронних організацій. Державні органи управління:

- не забезпечують в повній мірі виконання існуючого законодавства, в тому числі природоохоронного;
- недостатньо сприяють формуванню таких культурних, моральних та особистісних цінностей і відносин між людьми, які б забезпечили сприятливі умови життя населення України;
- повільно формують та впроваджують такі методи і засоби розвитку освіти, культури й економіки, які б попереджали і не допускали збіднення біорізноманіття, деградації ґрунтів, забруднення атмосфери, гідросфери, протиприродного осушення боліт чи зрошення степів.

В системі державного управління частина посадових осіб не проявляє політичної волі щодо розв'язання екологічних проблем.

2. Ефективність системи державного управління, зокрема в галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, значною мірою залежить:

- від правильності розподілу повноважень і відповідальності між державними структурами різних рівнів;
- від підготовленості державних структур до сприйняття та інтеграції екологічної політики в галузеві політики;
- від відносин між державними структурами і спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, яким на сьогодні є Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінекоресурсів України).

Великого значення, таким чином, набуває як сама система адміністрування в зазначеній галузі, так і місце в ній Мінекоресурсів. Досвід та уміння керівників цих структур відіграють вирішальну роль в ефективності діяльності такої системи.

3. До діяльності, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів, забезпеченням екологічної безпеки, окрім Мінекоресурсів України, так чи інакше залучені комітети Верховної Ради України, Міністерство охорони здоров'я (МОЗ), Міністерство України з надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС), Державний комітет України по земельних ресурсах України (Держкомзем), Державний комітет рибного господарства України (Держрибгосп), Державний комітет лісового господарства України (Держлісгосп), Державний комітет України по водному господарству (Держводгосп). Відповідні обов'язки покладені також на деякі підрозділи галузевих міністерств, а також на підрозділи Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України (Мінекономіки), Міністерства закордонних справ України (МЗС), Міністерства фінансів України (Мінфін), Міністерства промислової політики України (Мінпромполітики) тощо.

4. Мінекоресурсів України відповідно до покладених на нього завдань у порядку, встановленому законодавством:

- організовує та здійснює державну екологічну експертизу;
- організовує проведення моніторингу навколишнього природного середовища;
- здійснює відповідно до законодавства державний контроль за додержанням норм та правил у сфері використання й охорони природних ресурсів;
- виконує функції єдиного замовника державного контракту з приросту запасів корисних копалин;
- забезпечує передачу розвіданих родовищ для промислового освоєння;
- затверджує в установленому порядку норми та правила з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, поводження з відходами, а також гідрометеорологічної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності;
- аналізує практику їх застосування, видає дозволи (ліцензії) на пошук та експлуатацію родовищ корисних копалин;
- затверджує або погоджує в установленому порядку ліміти та квоти на використання чи добування природних ресурсів загальнодержавного значення, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також на утворення та розміщення відходів;
- забезпечує розвиток заповідної справи, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, формування національної екологічної мережі;
- здійснює міжнародне співробітництво в сфері, визначеній Положенням про міністерство;
- представляє і захищає національні інтереси України у відповідних міжнародних організаціях, виконує інші повноваження та функції, передбачені Положенням про міністерство, діючим законодавством.

5. Мінекоресурсів здійснює свої повноваження безпосередньо і через спеціально уповноважений орган виконавчої влади в сфері екології та природних ресурсів в Автономній республіці Крим, державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі. Крім того, у складі міністерства діють і підпорядковуються йому — Державна геологічна служба (Держгеолслужба), Державна служба геодезії, картографії та кадастру (Укргеодезкартографія), Державна гідрометеорологічна служба (Держгідромет) та Державна служба заповідної справи, Державна екологічна інспекція, Державна інспекція охорони Чорного моря, Державна інспекція охорони Азовського моря, казенні підприємства, державні геологічні підприємства, підприємства геодезії, картографії та кадастру, науково-дослідні установи.

6. Під час виконання покладених на нього функцій Мінекоресурсів взаємодіє з комітетами Верховної Ради України, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав та міжнародних організацій. Державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі відіграють важливу роль у практичній реалізації державної екологічної політики на місцевому рівні.

7. Отже, можна зазначити (і це є позитивним!), що за роки незалежності в Україні створено систему державного управління в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів. Однак, аналіз цієї системи показує, що на сьогодні існує велика кількість проблем, які негативно впливають на якість її функціонування.

8. Органи державного управління, що виконують ті чи інші функції в галузі охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів, а також система управління цією галуззю знаходяться в стані постійної реорганізації. Часта їхня реорганізація, а також реорганізація інших центральних органів державного управління ускладнює координацію, сповільнює і знижує прозорість прийняття рішень. Постійна реорганізація дуже зашкодила кадровому потенціалу Мінекоресурсів. Протягом останніх трьох років тричі змінювалися міністри, тричі змінювалася структура міністерства. Часті якостіпереміщення фахівців з одного підрозділу в інший, що неодмінно відбувається при змінах організаційної структури, дезорганізують роботу на тривалий час і послабляють професійний потенціал як міністерств, так і системи державного управління в цілому.

9. Внаслідок введення інституту державних секретарів виникла нечіткість у розподілі повноважень та відповідальності міністрів, державних секретарів і їх заступників. Це привело до виникнення додаткових ускладнень в управлінні як окремими міністерствами, так і системою державного управління в цілому.

10. Наприкінці 1999 р. Указом Президента України було створено Міністерство екології та природних ресурсів України, яке мало об'єднати функцію охорони довкілля з функцією управління всіма природними ресурсами. Проводилася робота по розмежуванню функцій державного управління і господарських функцій та виведенню останніх за межі Міністерства. Вироблявся також механізм реалізації повноважень міністра по спрямуванню і координації діяльності Держкомлісу, Держкомзему, Держводгоспу. Ці комітети, хоча і знаходилися поза структурою Міністерства, але згідно з Указом Президента України їх діяльність спрямовувалася і координувалася міністром екології і природних ресурсів. Міністерство було головним розпорядником коштів по відношенню до комітетів. Все це відкрило можливості для створення ефективної системи кадастрів земельних, водних, лісових та інших природних ресурсів, що дозволило б посправжньому оцінити їх стан, одержати їх комплексну і якісну оцінку. Без системи кадастрів ефективний державний контроль здійснювати неможливо. Він неминуче вироджується у розрізнені інспекційні перевірки окремих випадків порушень.

11. Однак, у 2001 р., з черговою зміною міністра розпочалися процеси стрімкої дезінтеграції Міністерства і його зв'язків з Держкомітетами. Ряд департаментів Міністерства стали урядовими органами. На сьогодні Мінекоресурсів України — міністерство з невиразними функціями управління природними ресурсами. Воно так і не стало єдиним органом державного управління в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів із загальною стратегією, а являє собою конгломерат із структур, які ведуть автономне існування.

12. На сьогодні, в галузі охорони довкілля існує відомчий підхід: кожному природному ресурсу — окремий орган центральної виконавчої влади з регулюючими, господарськими та інспекційними функціями. Така нераціональна структура і дублювання інституційних повноважень, призвели до того, що в Україні спостерігається слабка координація дій

різних органів державного управління, що виконують ті чи інші функції в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

13. Нечітке розмежування сфер відповідальності і повноважень органів державного управління призводить до перекривання, дублювання їх повноважень і функцій, нерационального використання фінансових та матеріально-технічних ресурсів. Відсутність чітко скоординованих міжвідомчих відносин приводить до закриття інформації, включаючи дані моніторингу, які є важливими для прийняття ефективних управлінських рішень, до розпорошення і так дефіцитних кадрових, технічних та фінансових ресурсів, в тому числі бюджетних. Основними видами порушень природоохоронного законодавства залишаються:

- незаконна рубка та пошкодження дерев, порушення вимог правил пожежної безпеки в лісах;
- влаштування «палів» на землях приватних сільськогосподарських підприємств і селянсько-фермерських господарств;
- незаконне знищення зелених насаджень, порушення вимог правил відновлення лісів і лісорозведення;
- незаконне вилучення з природного середовища і реалізація ранньоквітучих та лікарських рослин;
- порушення правил полювання (відстріл без відповідного дозволу, перевищення норм відстрілу пернатої дичини, несвоєчасне повернення використаних ліцензій, відсутність звітів про їх використання, полювання «з під фар» тощо).

14. Фаховий рівень співробітників Міністерства не забезпечує належне виконання усіх функцій, покладених на Міністерство. Не відповідають сучасним вимогам такі напрями організаційної роботи міністерства, як:

- впровадження сучасної системи роботи з документами та контролю виконання із використанням комп'ютерної техніки і відповідного програмного забезпечення;
- налагодження системного планування роботи апарату Міністерства та регулярної звітності з виконання планів і завдань;
- забезпечення повноти і відповідності чинному законодавству галузевих організаційно-нормативних документів.

15. Впродовж майже 3 років стоїть питання про знос будинку, в якому розміщено Мінекоресурсів. Питання з переселенням не вирішується. За цей період у цьому будинку не проводилося жодного, навіть косметичного ремонту. Незадовільний стан електропроводки приводить до постійного відключення електрики та поломки комп'ютерів. Умови праці співробітників міністерства, оснащення і технічне забезпечення кабінетів, робочих кімнат і робочих місць незадовільне. Зрозуміло, що зазначене негативно впливає на ефективність діяльності Міністерства.

16. Негативно на діяльність Мінекоресурсів України впливає недостатнє бюджетне фінансування, що виділяється на функціонування системи Мінекоресурсів. Так, фінансування системи Міністерства оборони передбачено у 2002 р. — 2 621 609,2 тис. грн., у 2003 р. — 3 361 311,4 тис. грн.; системи Міністерства внутрішніх справ України у 2002 р. — 1 690 038,2 тис. грн., у 2003 р. — 2 071 358,6 тис. грн.; системи Міністерства культури і мистецтва України у 2002 р. — 251 036,2 тис. грн., у 2003 р. — 277 172,5 тис.

грн.; системи Мінекоресурсів України у 2002 р. — 664 582,2 тис. грн., у 2003 р. — 89 763,5 тис. грн. Як бачимо, пріоритетні напрями в сфері державного управління чітко визначені. Збереження природної і культурної спадщини до цих пріоритетів не відносяться.

17. На ефективність системи державного управління в галузі охорони довкілля негативно впливає недостатня взаємодія обласних державних управлінь екології і природних ресурсів з центральним апаратом Мінекоресурсів, їх функціональні можливості. Мінекоресурсів делегує визначені законодавством функції в галузі екологічного управління на місцевий і регіональний рівень через свої обласні державні управління. Це мало б сприяти відходу від централізованого управління та підвищенню його ефективності. Однак, на сьогодні інструменти регулювання та економічні інструменти реалізації державної екологічної політики, правила і процедури їхнього застосування розробляються на національному рівні без активної участі обласних державних управлінь. Крім того, при делегуванні обласним управлінням багатьох функцій, їх виконання не забезпечується адекватним фінансуванням, а це, в свою чергу, обмежує можливості діяльності зазначених управлінь на регіональному рівні.

18. Діяльність природоохоронних органів знаходиться під великим впливом місцевих держадміністрацій. Призначення начальника держуправління екології та природних ресурсів в області погоджується з головою обласної державної адміністрації. Існують інституційні непорозуміння між обласними державними управліннями Мінекоресурсів і регіональними/місцевими органами влади, викликані дублюванням їх повноважень і функцій. Так, у структурах обласних і міських державних адміністрацій існують власні відділи (управління) охорони навколишнього середовища.

19. Не створено відповідних інструментів для залучення головних цільових груп (бізнесові структури, науково-дослідні установи, НУО, широка громадськість) до системи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, до формування та реалізації екологічної політики. Навіть якщо громадськість шляхом проведення Громадських слухань здійснює спробу вплинути на рішення владних структур, наслідки яких мають чи можуть мати негативний вплив на довкілля, владні структури не спроможні і не бажають адекватно реагувати на ці спроби. Наприклад, учасники Громадських слухань, які були проведені в 2001 році в м. Марганець, Нікополь, Енергодар одноставно висловились за категоричну заборону експлуатації сховищ відпрацьованого ядерного палива на Запорізькій АЕС, але владні структури знехтували волевиявленням своїх громадян. А це викликає занепокоєння у населення цих міст

20. На ефективність діяльності як Мінекоресурсів, так і всієї системи державного управління в галузі охорони та природних ресурсів негативно впливає низька фінансова дисципліна як Мінекоресурсів так і інших органів державного управління, зокрема Мінфіну, КМУ, надмірна політизація процесу прийняття бюджетів тощо.

21. За видачу окремих ліцензій та дозволів відповідають різні природоохоронні органи. Державне управління та контроль за використанням земель розподіляється між Мінекоресурсів (екологічні аспекти) та Держкомзем (економічні аспекти). Держкомрибгосп відповідає за встановлення стандартів, необхідних для забезпечення репродуктивності риби в річках та озерах, видачу дозволів для рибних господарств. Держбуд відповідає за встановлення будівельних норм у цивільному будівництві. Головна санітарна та

епідеміологічна інспекція Міністерства охорони здоров'я відповідає за встановлення стандартів на повітря, питну воду тощо. Дозволи на використання води, природних ресурсів континентального шельфу і морської економічної зони видають обласні державні управління Мінекоресурсів. Координація дій усіх цих органів вкрай обмежена, внаслідок чого видача дозволів спрямовується в основному не на запобігання забрудненню, а на контроль забруднення на «кінці труби». Окрім величин гранично припустимих викидів, у ліцензії та дозволі рідко включаються вимоги до проведення самостійного моніторингу, звітності і до інформування про аварії. Велика кількість регульованих забруднюючих речовин робить систему видачі ліцензій та дозволів обтяжливою як для промислових підприємств, так і для природоохоронних органів. Окремі дозволи на забруднення оформляються для кожного компонента навколишнього середовища (викиди в атмосферу, скидання стоків, розміщення твердих відходів).

22. Ефективність діяльності міжвідомчих комісій та координаційних рад, а саме Комісії стійкого розвитку, Координаційної Ради з питань формування Національної екомережі, Міжвідомчої комісії із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та інших все ще залишається низькою. Програма підготовки кваліфікованих фахівців в сфері екологічного менеджменту (зокрема, державних службовців) не була вирішена. Існує великий дефіцит кваліфікованих фахівців — керівників в сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

2.2. Діяльність органів державного контролю

23. Основне завдання органів державного контролю полягає у виявленні, моніторингу, усуненні наслідків, викликаних порушеннями природоохоронного законодавства. Державний контроль за виконанням природоохоронних вимог щодо використанням землі, мінеральних ресурсів, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, фауни, моря та його природних ресурсів здійснюється територіальними органами та інспекціями Мінекоресурсів. Право здійснювати державний контроль надано також іншим центральним органам виконавчої влади — МОЗ, Мінагрополітики, Держкомлісгоспові, Держводгоспові, Держкомземові. З окремих питань зазначені урядові органи проводять свою діяльність у тісній взаємодії з органами МНС, Міноборони, МВС, з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, органами прокуратури і суду. Нинішній механізм державного контролю в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів в Україні досить складний. Одна з причин неефективності цього механізму полягає в тому, що ціла низка міністерств і відомств самостійно контролює свою діяльність, а єдина цілісна система державного контролю в галузі охорони природи не функціонує.

24. В Україні контрольно-наглядові органи мають широкі законні повноваження і широкий вибір інструментів правозастосування. Однак вони є слабкими порівняно з місцевою владою і промисловістю. Вони не мають можливостей для прийняття незалежних і об'єктивних рішень, не можуть в повному обсязі виконувати свої функції. Це зумовлено як недосконалістю чинного законодавства, так і недостатньою чисельністю держінспекторів, неналежним матеріально-технічним забезпеченням. Діяльність багатьох екологічних інспекцій не забезпечується необхідним фінансуванням. Наприклад, екологічна інспекція по Атрацитівському району не має власної хімічної лабораторії, засобів пересування, нормально працюючого телефону тощо. Штат працюючих зазначеної інспекції складає 3 особи.

25. Спостерігається низька кваліфікація як працівників обласних державних управлінь екології та природних ресурсів, так і інших органів державного контролю. Наприклад, контрольне обмірювання поля випромінювання антени БС мобільного зв'язку ЗАТ «Київстар GSM» по вул. Медова, 2 у м. Тернополі, проведена 18.11.2002 р. обласною санепідем-станцією (за участю депутата міськради і представника НУО), виявила методичну непідготовленість осіб, які мають формальне право на проведення таких замірів. Для проведення паралельної експертизи обласне державне управління екоресурсів не має методики і засобів оцінки впливу фізичних факторів на навколишнє природне середовище.

26. Інколи природоохоронні органи, органи державного контролю займають вичікувальну позицію, не реагують на чисельні звернення громадян. Зокрема, у 1997 р. прем'єр П. Лазаренко видав розпорядження спалити в м. Рубіжне Луганської області 60 т заборонених пестицидів без узгодження з санітарними, природоохоронними органами і місцевою владою. Рішення про заборону спалювання отрутохімікатів на ВАТ «Барвник» в м. Рубіжне (у якого навіть відсутнє спеціальне обладнання) прийняли ради міст Рубіжне, Сєверодонецьк, Лисичанськ, Кремінне, Луганська обласна Рада. Уряд і владні структури на це не відреагували. Харківський Міжрегіональний екологічний центр видав «вихідні дані» без найменшої експертизи і відповідних розрахунків. Проектний інститут на їх підставі розробив проект без державної та громадської екологічної експертизи. Тільки масовий виступ мешканців чотирьох міст вплинув на міську владу і примусив уряд відмінити розпорядження і викреслити ВАТ «Барвник» із списку підприємств, що мали знешкоджувати отрутохімікати.

27. Незадовільна робота органів державного контролю наступні призводять до того, що:

- при загальному зменшенні обсягів виробництва збільшується кількість випадків перевищень нормативів викидів забруднюючих речовин в атмосферу, скидів забруднених стічних вод, кількість випадків забруднення ґрунтів;
- збільшується кількість порушень правил лову риби та полювання;
- не дотримується режим природокористування на заповідних територіях;
- порушуються технології і правила рубки лісонасаджень;
- перевищуються встановлені терміни експлуатації джерел іонізуючого випромінювання;
- допускається наднормативне накопичення радіоактивних відходів.

Вплив і повноваження органів державного контролю підриваються також відсутністю підтримки з боку судової системи.

28. Ще й досі не сформована практика надання органами державного контролю інформації про стан довкілля громадським організаціям і широким верствам громадськості. Як правило, керівники екоінспекцій рідко виступають у місцевих ЗМІ і зустрічаються з представниками НУО. Приклади тісної взаємодії між НУО та органами державного управління ще не стали практикою у діяльності владних структур.

2.3. Система моніторингу навколишнього природного середовища

29. Функції моніторингу навколишнього середовища розподілені між гідрометеослужбою (у системі Мінекоресурсів), яка відповідає за моніторинг якості довкілля, санітарно-епідеміологічними службами (у системі МОЗ), які проводять моніторинг якості во-

ди, повітря в населених пунктах. Крім того, існують також моніторингові підрозділи окремих територіальних Держуправлінь екології та природних ресурсів і моніторингові лабораторії на промислових підприємствах. Цілісної системи моніторингу за станом довкілля не існує.

30. Існуюча система моніторингу є неефективною, в тому числі через низьку якість лабораторного обладнання і устаткування для моніторингу. Деякі з лабораторій знаходяться у критичному стані. Багато лабораторій не мають елементарного устаткування і реагентів. Це пов'язано з тим, що фінансування і технічне забезпечення систем моніторингу скоротилося катастрофічно.

31. На сьогодні реально проводиться моніторинг лише невеликої частки забруднюючих речовин, а відповідальність за моніторинг (і, відповідно, за звітність) несуть головним чином підприємства. Скиди забруднювачів нараховуються на основі технічних специфікацій підприємств, а надана звітність перевіряється органами регулювання лише час від часу.

32. Інституційне реформування, спрямоване на спрощення збору та обробки екологічних даних, проходить повільно. Крім того, моніторинг часто проводиться лише як самоціль. Отримані дані не використовуються органами державного управління при розробці і реалізації екологічної політики. Внаслідок цього обмежені фінансові, кадрові і матеріально-технічні ресурси використовуються неефективно. Це ще більше знижує ефект від існуючої системи моніторингу.

2.4. Державна екологічна експертиза

33. Державна екологічна експертиза є ефективний інструмент запобігання негативно-му впливові антропогенної діяльності на довкілля, порушенню вимог екологічного законодавства, дотримання екологічної безпеки господарсько-промислової діяльності. Державна екологічна експертиза проводиться експертними підрозділами чи спеціально створюваними комісіями Мінекоресурсів України. До участі у проведенні державної екологічної експертизи можуть залучатися відповідні органи державного управління України, представники науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів, інших установ та організацій, вищих навчальних закладів, громадськості, експерти міжнародних організацій.

34. Існуючі вимоги проводити екологічну експертизу практично усіх нових проектів і відсутність необхідного інституційного потенціалу:

- створюють серйозне навантаження на органи державного управління;
- не створюють умов для сконцентрування уваги на найбільш важливих проектах і для розробки пропозицій, спрямованих на підсилення вимог до підготовки висновків щодо впливу на довкілля;
- не дають можливість ввести демократичні процедури шляхом проведення громадських слухань.

35. Процес проведення державної екологічної експертизи на сьогодні є закритим для громадського контролю. Залучення громадськості до проведення державної екологічної

експертизи є проблематичним через відсутність механізмів залучення громадськості до її проведення, відсутність кваліфікованих кадрів.

36. Практично не було здійснено державної екологічної експертизи жодного природоохоронного закону чи кодексу, жодної постанови Кабінету Міністрів України, жодної Генеральної схеми розвитку міст України. В першу чергу варто провести державну екологічну експертизу Законів України «Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України» (1999 р.), «Про подальший розвиток гірничо-металургійного комплексу України» (2002 р.), постанови Кабінету Міністрів України від 28.04.1999 р. № 715 «Про проведення еколого-економічного експерименту в містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ, Маріуполь і Запоріжжя», постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р. № 1779 «Про внесення змін до Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору». Останньою постановою було відмінено 5-ти кратну понадлімітну плату підприємств за наднормативні викиди шкідливих речовин в атмосферу. Введення в дію цієї постанови Кабінету Міністрів України призвело до зменшення надходжень до екологічних фондів Донецької області на суму близько 10 млн. грн. на рік.

37. До цього часу не розроблено «Типове Положення про експертні та консультативні ради екологічної експертизи». Таких Положень немає в обласних державних управліннях і громадських організаціях. В Донецькій області створено лише одну Громадську екологічну експертну і консультативну раду при Донбаському регіональному відділенні Міжнародної Академії Наук Екології Безпеки життєдіяльності (м. Донецьк).

38. В Україні здійснюється державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання. Висновки громадської та інших видів екологічної експертизи мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані при проведенні державної екологічної експертизи, а також при прийнятті рішень щодо подальшої діяльності об'єкту екологічної експертизи. Державна екологічна експертиза проводиться при поданні експертним органам комплекту документів з обґрунтуванням оцінки впливу на навколишнє середовище (розділ ОВНС). При цьому вплив на компоненти довкілля розглядається, виходячи з ресурсного розуміння цих компонентів (атмосферне повітря, поверхневі і підземні води, землі). Таким чином, оцінюється вплив на якісні та кількісні характеристики природних ресурсів, а не навколишнє середовище як середовище життєдіяльності людини.

2.5. Діяльність місцевих органів влади у сфері охорони довкілля

39. Компетенція і повноваження місцевих рад, виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища визначені статтями 17 та 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Але, на практиці у більшості міськвиконкомів і райдержадміністрацій у штатних розписах відсутні управління, відділи та посади фахівців-екологів. Відсутність кваліфікованих кадрів негативно впливає на природоохоронну діяльність місцевих органів влади.

40. У багатьох регіонах України на обласному та районному рівнях прийняті Програми з охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечен-

ня екологічної безпеки. Однак, такі програми впроваджуються неефективно, в тому числі через недостатнє фінансування.

41. На сесії органів місцевого самоврядування іноді виносяться питання і приймаються рішення, що негативно впливають на стан довкілля. Наприклад, у 1991 р. Кабінет Міністрів України запровадив, а у 1999 р. за активного лобіювання з боку Мінпаливенерго України відмінив (розпорядження № 307-р від 19.04.1999 р.) мораторій на впровадження екологічно небезпечного і економічно невиправданого проекту добудови Ташлицької гідроакумулюючої електростанції (ТГАЕС) у складі Південно-Українського енергокомплексу. Рішенням Миколаївської облради від 16.01.2001 р. було відмінено попереднє рішення цієї ж ради про припинення будівництва ТГАЕС (від 16.10.1990 р.) і прийнято рішення про негайне введення в експлуатацію перших агрегатів ТГАЕС.

42. Одним із способів впливу на рішення місцевої влади є проведення громадських слухань. Наприклад, 19 березня 2003 р. з ініціативи Бережанської районної організації Всеукраїнської екологічної Ліги і Бережанської міської ради було проведено громадські слухання «Екологічні проблеми міста Бережани та шляхи їх вирішення». Особливо гостро на цих слуханнях ставилось питання про стан рекреаційних зон, лісів першої категорії і взагалі лісів Бережанщини. Учасники слухань висловили 86 пропозицій та рекомендацій до органів державної влади і місцевого самоврядування, вирішення яких значно покращило б екологічну ситуацію в місті. 28 березня 2003 р. На позачерговій сесії Бережанської районної ради слухались питання «Про використання надр» та «Програма ліквідації наслідків підтоплення під час паводків в місті та селах району».

Розділ 3

Вплив господарської діяльності на довкілля

Упорядники: **Ольга Лисенко** (Українське відділення міжнародної спілки «Екологія людини»), **Юрій Тищенко** (Українське товариство стійкого розвитку).

У підготовці матеріалів та пропозицій до розділу брали участь:

Олександр Альошин (Департамент вторинних ресурсів УкрАПчормет, Київ),

Олександр Багін («Зелений рух Донбасу», м. Горлівка, Донецька обл.),

Володимир Березін (Еколого-культурний центр «Бахмат», м. Артемівськ, Донецька обл.),

Віктор Веремєнко (Українська екологічна асоціація «Зелений Світ», Луганськ),

Олег Деркач (Голова Громадської ради при облдержуправлінні екоресурсів, Миколаївська обл.),

Ірина Вербицька (Українське товариство стійкого розвитку, Київ),

Вадим Дюканов (Українське товариство стійкого розвитку, Київ),

Віктор Жовтянський (Держкоменергозбереження, Київ),

Володимир Ісаєнко (Національний авіаційний університет, Київ),

Олександр Леденьов (НТЦ «КОРО», м. Жовті Води, Дніпропетровська обл.),

Георгій Лисиченко (Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Київ),

Олександра Лисиченко (Українське відділення міжнародної спілки «Екологія людини», Київ),

Віктор Мельничук (Національний екологічний центр України, Київ),

Ірина Попова (Незалежна агенція екологічної інформації «ЕкоІнформ», Харків),

Ірина Хорошко (Українська екологічна асоціація «Зелений Світ», м. Кривий Ріг, Дніпропетровська обл.),

Світлана Черних (Українське товариство охорони природи, Луганськ).

3.1. Структура виробництва і споживання

1. Гармонійний розвиток суспільства вимагає максимальної економії природних ресурсів, забезпечення збалансованого розвитку господарства і відмови від надмірного споживання. Збереження та раціональне використання природних ресурсів залежить від готовності влади і суспільства витратити частину матеріальних ресурсів для досягнення екологічного добробуту, від вираженості екологічної політики, участі в ній громадянського суспільства, від компетентності посадовців та екологічної культури громадян.

2. Усі розвинені суспільства використовують частину національного продукту на охорону довкілля. Однак витрати, що спрямовуються на природоохоронні та відновлювальні заходи, в національних рахунках відносяться не до сфери споживання, а до інвестицій, тобто зараховуються до валового внутрішнього продукту (ВВП). Виникає парадоксальна ситуація, коли державі стає «вигідно» вкладати кошти у масштабні заходи з ліквідації техногенних і природних катастроф і «не вигідно» у попереджувальні заходи, ресурсо- та енергозбереження. Наприклад: катастрофа нафтоналивного танкера з усіма екологічними та економічними збитками через ліквідацію її наслідків більше впливає на ріст ВВП, ніж використання транспортованої нафти. Чим більші відстані доводиться долати транспортним засобом (які при цьому забруднюють довкілля) при вантажоперевезеннях від виробника до споживача, тим вищі показники доходної частини бюджету. Чим більше вирубується лісів, забруднюється ґрунтів і виснажується водоймним стрімкіші темпи економічного зростання. Такі приклади можна продовжувати.

3. Витрати на охорону довкілля повинні бути введені у структуру споживання, оскільки таким чином вони «віднімаються» від виробництва. Це принцип екологічної економіки, яка повинна прийти на зміну традиційним моделям господарювання, щоб забезпечити нормальні можливості подальшого існування людства. Переведення економіки на екологічні рейки потребує суттєвих змін у законодавчій, господарській, політичній і соціальній галузях, докорінної зміни усталених протягом багатьох років підходів, набуття іншої суспільної та індивідуальної психології, прищеплення екологічного способу мислення посадовцям та екологічної свідомості суспільству.

4. У відкритому суспільстві не можливі примусові (адміністративні) методи в економіці. Дія регулятивних механізмів повинна забезпечуватися на основі прозорих ринкових засад. Хоча окремі заходи з «екологізації» структури виробництва і споживання можуть мати успіх в рамках різних економічних систем, найбільшої ефективності у збереженні та відтворенні природних ресурсів і в їх раціональному використанні досягли країни соціальної ринкової економіки (Скандинавські країни, Німеччина, Канада). У таких країнах створені можливості для розвитку громадянського суспільства, яке виконує рушійну роль у спрямуванні економіки на збереження природного капіталу, стимулює державу до удосконалення природоохоронного законодавства, розвиває екологічну свідомість нації, примушує політиків визначати проблеми охорони довкілля як пріоритетні.

5. З огляду на культурно-історичні чинники для ментальності українського суспільства найближчою є саме така (європейська) економічна модель. Ця модель виробництва і споживання відповідає екологічному імперативу в максимально можливий на сьогодні спосіб. На жаль, в Україні створена протилежна за змістом економічна модель, притаманна більшості країн пострадянського простору. Цю модель можна визначити як номенклатурно-олігархічний симбіоз в умовах безпрецедентної для європейських країн майнової диференціації суспільства.

6. Сьогодні українська економіка поєднує певні риси ринкового господарства ліберально-олігархічного типу з рудиментарними ознаками, що залишились з часів державної планової економіки. Політичні та економічні механізми в Україні не розділені, що знаходить свій вираз у використанні гіпертрофованих важелів виконавчої влади, усталеної практики «ручного управління» господарством і фінансами, жорсткої фіскальної політики та неефективного податкового законодавства, «телефонного» права, непрозорості приватизаційних процесів, політичного впливу на вирішення економічних питань тощо. Олігархічний капіталізм, за визначенням, не може існувати без «неформальних» зв'язків з державою. Поєднання ринкових умов з адмініструванням створює умови тотальної корупції і неправову систему залежностей між людьми. Для екологічної економіки така модель є найбільш несприятливою, оскільки і виробництво, і споживання зацікавлені в одномоментному задоволенні своїх потреб, а не в тривалому розвитку. Це дає підстави стверджувати, що економічного підґрунтя для повноцінного раціонального використання природного капіталу, що включає його відновлення, в Україні на сьогодні не існує.

7. Найбільшою проблемою вітчизняної економіки є тіньовий сектор, в якому, за різними оцінками, знаходиться від 40 до 60% обігу капіталу, котрий не враховується у ВВП країни. Насторожує те, що на фоні економічного зростання останніх років «тінізація» економіки України продовжує зростати. У цій ситуації витрати і податкові зобов'язання рентабельних видів бізнесу, які переходять в «тіні», перекладаються на легальне підприємництво, що погіршує його фінансовий стан і позбавляє стимулів працювати за нормами чинного законодавства.

8. Існуюча в Україні політико-економічна модель зосереджена на самозбереженні і не зацікавлена у переході до більш зрілих форм. Ріст ВВП не відображається адекватно на добробуті населення, оскільки він відбувається не за рахунок розвитку секторів економіки, а, здебільшого, за рахунок посилення екстенсивної експлуатації існуючих потужностей. Як наслідок, критичної межі досягла зношеність основних засобів, посилюється технологічна відсталість виробництва. Не зменшується рівень безробіття, все більше зростає ресурсний дефіцит для покриття соціальних зобов'язань держави. Заборгованість держави у фінансуванні найважливіших напрямів соціальної політики, гарантованих законодавством, таких, як освіта, наука, охорона здоров'я та культура, перевищила 36 млрд. грн. Фактично поставлено хрест на інноваційній моделі розвитку, оскільки в умовах хронічного дефіциту обігових коштів суб'єкти економіки позбавлені можливості вкладати капітальні ресурси у модернізацію і розвиток виробництва, а державний бюджет не здатен задовільно виконувати інвестиційну функцію. Платоспроможний попит населення спрямований, в основному, на продукти харчування (65,6%). Існуюча модель виробництва також спрямована на «проїдання» усіх наявних ресурсів, в першу чергу природних.

9. Хронічна відсутність коштів на впровадження екологічно дружніх технологій, слабка розвиненість систем екологічного захисту наслідки цієї моделі виробництва і споживання, яка існує в Україні. Ця модель несумісна зі стратегією сталого розвитку держа-

ви. Недостатня розвиненість громадянського суспільства, «поглинання» його державою, яка обслуговує потреби кількох найбільш багатих сімей, не дають приводу для оптимізму не лише щодо швидкого покращення екологічної ситуації, але і щодо припинення погіршення існуючого становища.

10. Можливості для трансформації незбалансованої економічної моделі, що сформувалась в Україні, пов'язані з інтеграцією у світову економіку. На сьогодні Україна виступає в ролі об'єкта, а не суб'єкта економічної інтеграції та глобалізації. Але пасивна участь України у глобалізаційних та інтеграційних процесах загрожує призвести до ще більшого її перетворення на ресурсно-сировинного донора, всі важливі внутрішні і зовнішні проблеми якого вирішуватимуться за кордоном. Активне втручання України в геополітичні процеси не виглядає можливим в реальній перспективі. У цій ситуації пошук альтернативних шляхів розвитку не дає бажаного результату. Так, в моделі постіндустріального (інформаційного) суспільства, що активно пропонується сьогодні, залишається поза увагою, що виробництво матеріальних благ шляхом переробки матеріальних ресурсів економічно і політично сильні країни перекладають на інші, менш розвинені, країни, залишаючи за собою право надавати їм донорську допомогу на відтворення довкілля. Тому в сучасному світі модель екологічно дружньої економіки, що базується на розвитку інформаційних технологій, може бути реалізована лише в деяких (сильних) суспільствах за рахунок інших (слабких).

11. Можливості росту споживання в сучасному світі вже обмежені. При цьому, тенденцій до заморожування, а тим паче зниження рівнів споживання в багатих країнах не помітно. Отже, на фоні зростаючого населення Землі може з'явитися тенденція не до задоволення основних матеріальних і соціальних потреб людини, а до їх згортання у більшості країн. Глобалізація обертається не економічним вирівнюванням, а ще більшим розшаруванням на багатих і бідних, але вже на рівні суспільств, країн і континентів. Інтеграція у світову економіку нерідко посилює екологічно незбалансовану експлуатацію національних природних ресурсів, збільшує розрив між розвинутими і бідними країнами. Інвестиції сприяють не лише розвитку економік країн-реципієнтів, але і збільшенню потоків природних ресурсів для задоволення надмірного споживання у країнах-інвесторах. Ці загрозові тенденції неможливо подолати без трансформації структури виробництва і споживання.

12. Ігнорування сьогодні екологічних проблем, подальше відкладання їх радикального вирішення на майбутнє призведе до виснаження економічних ресурсів і врешті-решт до повної втрати Україною перспектив цивілізованого розвитку. Сучасна макроекономіка прийшла до чіткого розуміння, що реальний потенціал країни визначається не її сьогочасними можливостями, а здатністю до відтворення і примноження цих можливостей. Тому капіталовкладення в якісне довкілля, в рекреацію і відновлення ресурсів насправді є не збитковими, а прибутковими з погляду майбутніх перспектив.

13. Доказом того, що фінансування природоохоронних заходів не впливає негативно на конкурентоспроможність виробників, є те, що країни з найбільш жорсткими екологічними стандартами мають найвищі економічні показники. Наприклад, Японія, США, Німеччина мають найвищі показники росту виробництва в екологічно небезпечних галузях хімічній, виробництві пластмас, барвників. Встановлюючи високі екологічні стандарти, ці країни також дбають про майбутнє своїх економік, оскільки більш жорсткі екологічні вимоги спонукають бізнес до удосконалення технологічного проце-

су, спрямованого на розвиток екологічного виробництва. Збільшуючи сьогодні витрати і, навіть, несучи певні збитки в міжнародній торгівлі, фірми таких країн отримують значну перевагу в майбутньому як власники технологій і ноу-хау.

14. Завданням першочергової ваги для України є не тільки збереження, а й нарощування наукового потенціалу. Виконати це завдання неможливо без розв'язання проблеми фінансування науки. Якщо на науку виділяється менше 2% ВВП, розпочинаються руйнівні процеси не лише в самій науці, а й в економіці, і суспільстві в цілому. Наприклад, в Ізраїлі на науку виділяється 3,5% ВВП, США 2,05%, Японії 2,75%. В Україні, на жаль, цей показник останнім часом не перевищує 0,3–0,4%.

15. Перспективи України у сфері законодавчого оформлення збалансованого впливу на довкілля виробничих і споживчих витрат пов'язані в першу чергу з прийняттям Закону «Про Концепцію сталого розвитку», інших нормативно-правових актів, наповненням їх реальним змістом з усвідомленням того, що:

- саме по собі стабільне економічне зростання ще не є обов'язковою умовою прогресу;
- інтеграція і глобалізація світової економіки корисна далеко не всім і не призводить автоматично до економічного зростання;
- міжнародні інвестиції не завжди сприяють прогресу і працюють на побудову сильних економік.

16. Основними факторами, що обмежують чи унеможливають реалізацію заходів, спрямованих на забезпечення екологічно безпечного майбутнього України, є наступні:

- відсутність консолідованої нації, яка усвідомлює власні цінності;
- структура економіки, створена в рамках єдиного народногосподарського комплексу колишнього СРСР, яка не відповідає сучасним потребам;
- відсутність чітких орієнтирів розвитку, які б забезпечували, з одного боку, зростання добробуту, а з другого збереження довкілля та відновлення природних ресурсів;
- переважно несприятливий, часто катастрофічний стан довкілля практично на всій території України;
- застарілі, малоефективні і природоруйнівні технології, що зумовлюють невпинну деградацію довкілля, низьку якість і високу собівартість продукції, непомірно великі матеріальні та енергетичні витрати;
- відсутність пріоритетності освіти, науки, національної культури у соціально-економічному розвитку держави;
- відсутність політичної волі у лідерів держави щодо реалізації задекларованих у Конституції України принципів демократії, свободи, гуманізму, народовладдя;
- високий рівень злочинності і корупції (за цим показником Україна посідає 3 місце у світі), що зумовлює невпинне поглиблення прірви між злиденністю переважної більшості населення і заможністю олігархічної верхівки;
- недосконалість правового поля, що зумовлює свавілля чиновництва, правоохоронних органів, маріонетковість судової влади, подальше руйнування природного середовища і виснаження природних ресурсів;
- практична відсутність впливу громадянського суспільства, в тому числі громадських організацій, на формування і здійснення державної політики.

17. За експертними оцінками, природно-ресурсний потенціал України, в структурі якого переважають земельні та мінеральні ресурси, оцінюється як один з найбільших у світі. Розумно скористатися цим потенціалом в інтересах зростання добробуту громадян, становлення та розвитку української нації одне з найголовніших завдань державної політики. Слід позбутися ілюзії щодо наших безмежних природних багатств, починати вчитися раціонально будувати такі стратегію і тактику життя, які забезпечують стабільний довготривалий збалансований розвиток.

3.2. Джерела екологічної небезпеки

18. З 603,7 тис. км² території України близько 80% належить до зон підвищеного ризику виникнення надзвичайних ситуацій. Техногенне навантаження на природне середовище у 4–5 разів перевищує аналогічний показник для розвинутих держав. Основними екологічно небезпечними господарськими об'єктами та джерелами техногенного забруднення довкілля є підприємства сільського господарства, об'єкти енергетики, важка промисловість і транспорт. Природними компонентами, на які найбільше впливає їх діяльність, є ґрунти, рельєф, поверхневі води та біоценози. В міських агломераціях — це ще й повітряний басейн, а на територіях інтенсивного сільгоспвиробництва — водоносні горизонти.

19. Частка еродованих земель в Україні становить 57,4% площі країни. Головним чинником, що зумовлює значний розвиток ерозійних процесів, є високий рівень сільськогосподарського освоєння території. Щорічне зростання площ еродованої ріллі досягає в Україні 60–80 тис. га. Близько 20% території України перебуває у незадовільному стані через перенасичення ґрунтів різними токсичними сполуками. Кожні 10 років вміст гумусу в ґрунтах України зменшується на 0,1% і становить сьогодні не більше 3,0%. Зростаючі темпи деградації ґрунтів призводять до щорічних втрат гумусу від 0,6 до 1 т/га (за розрахунками Української академії аграрних наук). Складний характер має забруднення сільськогосподарських земель пестицидами. Причому небезпечним фактором є наявність в їх спектрі стійких органічних забруднювачів. В Україні більше 20% досліджених угідь забруднено ДДТ та продуктами його розпаду, біля 4% забруднені гексахлорциклогексаном.

20. Потенційним джерелом екологічної небезпеки є розгалужена система магістральних та інших трубопроводів. Загальна довжина нафтопродуктопроводів становить 7103 км, газопроводів — 34 тис. км, аміакопроводів — 810 км, хлоропроводів — 44 км. Кількість аварійних ситуацій на підприємствах цієї галузі щорічно сягає 1,5 тисяч. Частина з них супроводжується аварійними викидами нафти, нафтопродуктів, інших речовин.

21. У промисловому секторі головне навантаження на довкілля здійснюють підприємства хімічної, металургійної та гірничодобувної галузей. До джерел підвищеної небезпеки необхідно віднести понад 1700 об'єктів промисловості, на яких зберігається або використовується у виробничій діяльності близько 300 тис. тон небезпечних хімічних речовин, у тому числі хлору і понад 190 тис. тон аміаку. В Україні розташовано 2664 об'єкти, що виробляють або використовують сильнодіючі отруйні речовини, 308 шахт та 7 розрізів, 6 потужних нафтопереробних заводів, кожен з яких зосереджує від 300 до 500 тис. тон вуглеводневого палива, енергоємність якого еквівалентна 3–5 мегатонам тротилу. Щоденно лише залізницею перевозиться понад 220 найменувань різних отруйних та вибухо- і вогнебезпечних вантажів. Сумарна площа

можливого аварійного забруднення сильнодіючими отруйними речовинами може становити понад 64 тис. км² з населенням 18 млн. чоловік.

22. Окрему проблему становить великомасштабне нафтохімічне забруднення підземних вод та ґрунтів. На сьогодні в Україні 133 з 197 великих водозаборів розташовані у зонах впливу потенційних джерел нафтохімічного забруднення. Вже забруднено більше 150 джерел водопостачання в населених пунктах. Забруднені площі перевищують 30 тис. га. Практично кожен з 43 військових аеродромів є джерелом потужного забруднення довкілля легкими фракціями вуглеводнів.

23. Станом на 2002 рік на території України діяло 4 (було 5) атомних електростанцій з 13 (було 17) енергетичними ядерними реакторами, 2 дослідних ядерних реактори, 2 підприємства з видобування і переробки уранових руд і близько 8 тисяч підприємств та організацій, які використовують радіоактивні речовини (з них біля 5000 підприємств, на яких утворюються радіоактивні відходи).

24. Гірничодобувні та збагачувальні виробництва експлуатують до 2700 різного роду відвалів, на яких зосереджено 3,6 млрд. м³ порід та близько 300 великих хвостосховищ і шламонакопичувачів загальною ємністю близько 2,5 млн. м³.

25. 7541 технічних об'єктів є потенційно небезпечними. Серед них завод «Радикал» в Києві та аміакопровід, який проходить через значну частину території України. Близько 1500 таких об'єктів створюють реальну загрозу для країни та її громадян (хімічні виробництва, сховища пестицидів та ін.). 144 з них потребують прийняття невідкладних заходів (сховища тимчасового зберігання радіоактивних відходів УкрДО «Радон», деякі хвостосховища м. Жовті Води тощо). Термінових профілактичних робіт потребують 300 об'єктів, аварії на яких можуть призвести до критичного екологічного стану на усій території країни (об'єкт «Укриття», блоки ЧАЕС, греблі хвостосховищ, з яких 300 мають об'єм токсичних відходів більше 106 м³, тощо).

26. Питання запобігання виникненню надзвичайних ситуацій у державі фактично не вирішуються. Майже відсутня система комплексного екологічного моніторингу стану довкілля, аналітичні центри збору, обробки, аналізу та прогнозу моніторингової інформації з проблем охорони довкілля. Фактично не проводяться роботи з питань моделювання і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій, оцінки максимальних зон ураження та оцінки можливих збитків. Не оцінюються ризики для здоров'я населення від різних джерел небезпеки, що діють в місцях їх проживання. Не вирішені питання щодо соціального захисту населення, яке проживає в зонах надзвичайної екологічної ситуації, пов'язаних з експлуатацією екологічно небезпечних об'єктів (Жовті Води, Кривий Ріг, Дніпродзержинськ) тощо.

27. Головними причинами незадовільного стану довкілля в Україні є:

- відсутність економічних стимулів і матеріальних засобів для модернізації та «екологізації» застарілих і ресурсоемних технологій більшості виробництв. Недосконалі технології та фізична зношеність основних фондів на підприємствах важкої промисловості, що найбільше забруднюють довкілля (коксо- та нафтохімія, чорна і кольорова металургія, гідро-, теплова та ядерна енергетика, ГЗК, частково — машинобудування), а також у сільському, лісовому господарствах, на транспорті призводять до накопичення значних обсягів відходів, надмірних викидів забруднюючих речовин в атмо-

сферу і перманентного підвищеного ризику виникнення надзвичайних ситуацій з екологічними наслідками різного ступеню;

- неефективність діючої системи регулювання у сфері охорони довкілля:
 - неузгодженість і декларативність екологічної нормативної бази;
 - відсутність законів прямої дії;
 - відсутність дійових нормативно-правових механізмів регулювання небезпечних видів діяльності;
 - фактична відсутність застосування економічних механізмів природоохоронної діяльності, що суперечить Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»;
 - відсутність постійного (моніторингового) контролю за якістю довкілля в місцях накопичення відходів, незадовільне фінансове забезпечення природоохоронних заходів тощо;
- екологічний нігілізм влади і населення:
 - однаково низька екологічна освіченість і посадовців, і громадян;
 - залишкові принципи при вирішенні екологічних проблем з боку органів державного управління та неможливість впливу на них громадянського суспільства;
 - втрата екологічного світогляду, притаманного українській ментальності.

3.3. Наслідки Чорнобильської катастрофи

28. Внаслідок аварії на ЧАЕС близько 50 тис. км² території України, де проживає більше, ніж 3,5 млн. осіб, зазнало впливу радіоактивного забруднення. Приблизно такі ж площі забруднення на території Росії та Білорусі. Це території переважно забруднені радіонуклідами ¹³⁷Cs з активністю, що перевищує 37 кБк/м². «Чорною плямою», площа якої перевищує 2,0 тис. км², простяглася Чорнобильська зона відчуження (ЧЗВ), що має рівні радіоактивного забруднення, недопустимі для проживання населення. Наявність в межах ЧЗВ довго існуючих трансуранових радіонуклідів, виводить цю територію з господарського обігу на тисячі років.

29. До основних чорнобильських проблем, що актуальні до цього часу, належать:

- проблема об'єкту «Укриття»;
- проблема поховання середньо- та низькоактивних відходів;
- відновлення продуктивності значних площ природних та колишніх сільськогосподарських угідь, що ускладнюється особливостями розподілу радіоактивного забруднення територій;
- пов'язане з наслідками дії радіації значне погіршення стану здоров'я великої кількості людей, в першу чергу дітей, які або проживають на забруднених та прилеглих територіях, або отримали дозові навантаження у перші дні після аварії. За прогнозом МОЗ України до групи ризику по щитовидній залозі можна віднести 1,5 млн. дітей. Від постраждалих батьків народилось 500 тис. дітей, з них 100 тис. з вадами розвитку;
- проблеми утримання ЧЗВ, поводження з лісовими та водними ресурсами зони, забезпечення нерозповсюдження забруднення за межі зони, захист заплави Прип'яті з потоками від повеней, захист підземних вод від надходження стронцію-90;

- проблеми самоселів;
- проблеми м. Славутича;
- проблема екологічного моніторингу.

30. У 2001 р. була офіційно оприлюднена загальна сума витрат, спрямованих на подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, — більше 13,0 млрд. доларів. Якщо ця цифра відповідає дійсності (вона дорівнює середньорічному бюджету України, або 15% ВВП), виникає закономірне питання про ефективність використання цих коштів. Фінансові ресурси, що надаються міжнародними організаціями, «освоюються» неефективно. Немає системності та пріоритетності робіт у фінансуванні основних напрямків «Програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту громадян». Багато заходів дублюються різними відомствами. Але найважливіше те, що немає науково-експертної оцінки результатів робіт, узгоджених з контролем за цільовим використанням фінансових ресурсів.

31. 15 грудня 2000 р. відповідно до Указу Президента України здійснено Акт закриття Чорнобильської АЕС. Станція припинила вироблення електроенергії та пов'язану з цим господарську діяльність і перейшла на винятково бюджетне фінансування. Урядовим рішенням (постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2001 р. № 399) її виведено зі складу Національної атомної енергогенеруючої компанії «Енергоатом». На її основі створено державне спеціалізоване підприємство «Чорнобильська АЕС», основними завданнями якого є виведення з експлуатації станції і перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему.

32. Вирішення чорнобильських проблем регулюється законами «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Концепція Української Національної програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту громадян на 1993–1995 рр. і на період до 2000 р.» та іншими нормативно-правовими актами. Ці законодавчі акти мають розглядатися як такі, що визнають порушення екологічних прав громадян і регламентують компенсацію шкоди, завданої державою громадянам. Але в ці закони вносилися численні поправки, які в частині статей соціального захисту поступово звели майже до нуля реальні компенсації «чорнобильцям».

33. З кожним роком, зростає кількість осіб, що стають інвалідами внаслідок захворювань, прямо чи опосередковано пов'язаних з Чорнобильською катастрофою. Протягом 1991–2000 рр. їх кількість збільшилась з 2 тис. до 90 тис. осіб. На Україні з'явилися захворювання, які до аварії практично були відсутні. В першу чергу, це рак щитовидної залози у дітей, прояви якого почали фіксуватися з 1990 р. Кількість випадків цього захворювання постійно збільшується. Практично невідомо, як наслідки аварії на ЧАЕС впливають на стан здоров'я населення, яке неконтрольовано проживає на території зони відчуження (самосели).

34. Існує побоювання, що у зв'язку із закриттям ЧАЕС зона відчуження залишиться кладовищем радіоактивних відходів. Проблему могло б зняти спорудження в зоні відчуження Центрального (національного) геологічного сховища, як це передбачає «Комплексна (державна) програма поводження з радіоактивними відходами на період

до 2005 року». Потреба в такому сховищі є актуальною, хоча б з огляду на необхідність поховання радіоактивних відходів нині діючих АЕС (всього в Україні не менше півмільйона тонн радіоактивних відходів, які потрібно закласти у глибокозалягаючі геологічні формації). Протягом останніх 10 років обговорюються проблеми вибору місця для будівництва такого сховища. Висловлюються різні варіанти: розмістити його в геологічних формаціях — у гранітах, зокрема, в зоні безумовного відселення, в уранових або залізорудних шахтах, у глинах Прикарпаття, навіть, в артемівських соляних виробках. На думку академіка НАН України Е.В.Соботовича, геологічне сховище для радіоактивних відходів варто розмістити саме у непридатній для життя «плутонієвій» зоні (площею близько 900 км²).

35. Найбільш екологічно небезпечним чорнобильським об'єктом є «Укриття». У «саркофазі» знаходиться близько 100 тис. т високоактивних, 200 тис. т середньоактивних і близько 1 млн. т низькоактивних відходів. Крім того, на прилеглий території міститься 5 тис. т високоактивних, 21 тис. т середньоактивних і 600 тис. т низькоактивних відходів. Досі немає науково обґрунтованої стратегії перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему. У 1997 р. урядовою комісією затверджено стратегію, яка передбачає вилучення із «Укриття» усіх паливомістких мас, переведення їх у безпечний стан, розміщення в тимчасових сховищах, а потім — у геологічному сховищі. Це планується здійснити у 2010 р. Але немає відповіді на питання: де взяти декілька мільйонів контейнерів, необхідних для вилучення із «саркофага» паливомістких мас? скільки це коштуватиме? хто їх виготовить? скільки сховищ потрібно для їх розміщення? які наслідки очікують нових ліквідаторів і скільки їх буде?

3.4. Ядерна енергетика

36. Ядерна енергетика викликає найбільше занепокоєння у населення країни, яка несе тягар Чорнобильської катастрофи. Сьогодні атомна енергетика України має розглядатися як «спадщина радянських часів», один з атрибутів колишньої «величі». Надзвичайні ризики здоров'ю населення та довкіллю на усіх етапах атомного циклу є невід'ємною складовою ядерної енергетики в цілому. Ці ризики несумісні з реалізацією екологічних прав людини, задекларованих Конституцією України. Відсутність достатніх запасів ядерної сировини та можливості самостійної утилізації відпрацьованого ядерного палива призводять до економічної та політичної залежності України від інших держав. Така залежність посилює вказані ризики, зокрема при транспортуванні територією України радіоактивних відходів.

37. В Україні потенційна і фактична небезпечність усіх об'єктів ядерної енергетики зростає у зв'язку з кризовим станом всього народногосподарського комплексу, старінням та недостатньою профілактикою атомних реакторів, необґрунтованим прагненням атомників подовжити термін їх експлуатації. Атомна енергетика в Україні функціонує в умовах перманентної системної кризи, ознаками якої є недостатня фінансова ефективність, невиконання програм розвитку і відновлення основних фондів, багаторічне недофінансування виконання стандартів безпеки, зменшення кількості науково-дослідних робіт тощо.

38. Одночасно з системною реформою усієї енергетичної галузі комплексної реформи вже давно потребує НАЕК «Енергоатом». Проте сумнівно, що в найближчі рік-два та-

ка реформа може розпочатися, оскільки Україна не має навіть програми розвитку атомної енергетики. Хоча Національна енергетична програма була прийнята у 1996 р., аналіз заходів, затверджених для її реалізації постановами Кабінету Міністрів у 1997–2002 рр., свідчить про їх декларативність. Відсутність стратегічних шляхів розвитку енергетики немислима для країни, яка хоче створити стабільну економічну систему та підтримувати національну безпеку. Водночас така ситуація створює сприятливі умови для процвітання некомпетентної і корумпованої бюрократичної системи.

39. Основні ресурси агрегатів АЕС у середньому зношені більше ніж на 50%. Після 2011 р. постає необхідність виводити з експлуатації відпрацьовані енергоблоки. Фонд виведення з експлуатації атомних реакторів, який планувалося створити, не створено. Сховища відпрацьованого ядерного палива вводяться в експлуатацію в якості тимчасових пунктів його зберігання. Виконання програми поводження з радіоактивними відходами практично було зірване через відсутність фінансування. Чисельність персоналу українських АЕС завищено порівняно з російськими станціями на 40%, причому продуктивність праці в Росії значно вища. Штатна структура персоналу АЕС потребує перегляду і оптимізації. Якщо в РФ ремонтні роботи на блоках проводять підрядчики, то НАЕК «Енергоатом» виконує їх самостійно, утримуючи для цього 11,5 тисяч робітників.

40. Офіційні державні структури не дають відповіді на питання, чи потрібна взагалі Україні ядерна енергетика? Якою у перспективі має бути частка генерованої на АЕС електроенергії? Чому галузь — потенційне стабільне джерело наповнення бюджету — на сьогодні має 5 млрд. грн. боргових зобов'язань? У зв'язку з цим, численні розпорядження органів державного управління щодо реформування вітчизняної ядерної енергетики сприймаються як порожній звук і фактично не виконуються.

41. Українці не сприймають продовження розвитку ядерної енергетики в «постчорнобильську еру». Об'єктом протистояння екологічних організацій та проядерних кіл як в Україні, так і в Європі вже давно став проект добудови двох ядерних реакторів на Хмельницькій та Рівненській атомних електростанціях. Громадськість наполягає на проведенні прозорого судового розгляду питання добудови блоків ХАЕС-2 і РАЕС-4, будівництво яких здійснюється з порушенням чинного законодавства (без затвердженої екологічної експертизи). Занепокоєння викликає вже сам регіон, який обрано для вже діючих блоків та будівництва промайданчиків, оскільки це карстонебезпечний район. Від поверхневої інфільтрації не захищені основні водоносні горизонти — джерела водопостачання, що належать до найбільшої провінції прісних підземних вод в Україні.

42. Яскравим прикладом протистояння громадського екологічного руху та ядерного лобі є ще один резонансний проект — проект добудови Ташлицької гідроакумуючої станції (ГАЕС) Південно-Українського енергетичного комплексу, пов'язаний із заповненням Олександрівського руслового водосховища в Миколаївській області. Аргументи за добудову Ташлицької ГАЕС полягають у необхідності покриття існуючого в Україні дефіциту маневрових потужностей, без яких об'єднана електрична система України працює на грані аварійності. Але заплатити за це доведеться знищенням частини природно-історичного ландшафту долини р. Південний Буг на ділянці між населеними пунктами Мигія — Олександрівка. Тут знаходяться останні автентичні ландшафти Запорозької Січі — святині українського народу і об'єкти, захищені Законом України «Про природно-заповідний фонд України»: Регіональний ландшафтний парк «Гранітно-степове

Побужжя» (каньйон Південного Бугу довжиною близько 50 км) і пам'ятки природи місцевого значення — орнітологічний заказник «Бузький», «Скеля Кременчук» і «Гирло р. Бакшала». Для збереження унікальних історичних і природних екологічна громадськість категорично вимагає офіційно відмовитись від добудови Ташлицької ГАЕС.

43. В цілому позицію екологічної громадськості можна окреслити наступними вимогами:

- поставити перед Верховною Радою України питання про відміну Постанови від 15 травня 1996 року № 191/96–ВР «Про національну енергетичну програму України до 2010 року» як такої, що не відображає існуючих реалій сьогодення в нашій країні;
- почати розробку концепції національної стратегії розвитку енергетики за участю усіх зацікавлених сторін (представників законодавчої та виконавчої влади, академічної та галузевої науки, громадськості) і з залученням міжнародної експертної допомоги;
- вжити заходів зі зниження енергоємності ВВП, що на даний час в декілька разів перевищує європейський;
- припинити підтримку атомної енергетики з державного бюджету України; перенести акценти з інвестування ядерної енергетики на вкладення коштів у альтернативні енергетичні проекти, розвиток і впровадження енергозберігаючих технологій та неенергоємних виробництв;
- враховувати у собівартості атомної електроенергії вартість видобутку та транспортування уранової сировини, утилізації радіоактивних відходів, демонтажу блоків після закінчення ресурсного строку, використання водних та інших ресурсів, реабілітації пошкоджених територій, охорони об'єктів від терористичних актів та розрахунку ризиків;
- провести екологічний аудит всіх АЕС із залученням представників громадськості та місцевої влади; забезпечити прозорість усіх етапів атомного циклу для населення;
- створити за рахунок ліцензіатів страхові фонди від ризиків певних етапів ядерного циклу та фонди зняття об'єктів з експлуатації;
- вимагати негайного судового рішення щодо припинення будівництва 2-го блоку ХАЕС та 4-го блоку РАЕС у зв'язку з відсутністю позитивних висновків державної, пожежної, санітарно-гігієнічної та екологічної експертиз;
- відмовитись від будівництва Ташлицької ГАЕС.

3.5. Енергозбереження

44. Становище, що склалося в українському паливно-енергетичному комплексі (ПЕК) протягом останніх років, становить потенційну загрозу національній безпеці України. Рівень екологічної безпеки більшості підприємств ПЕК абсолютно не відповідає нормативним вимогам. За експертними оцінками, на підприємства ПЕК України припадає близько 45% викидів шкідливих речовин в атмосферу та майже 25% скидів забруднених стічних вод у поверхневі водні об'єкти, понад 26% твердих відходів і близько 65% загального обсягу парникових газів. Водночас галузь перманентно лихоманить: в країні обмежується енергопостачання, внаслідок чого не працюють сотні підприємств, частково зупиняє роботу транспорт, мільйони українських громадян не мають елементарних умов для життя — систематично переривається постачання електроенергії та газу, погано опалюється житло.

45. З 1990 по 1998 рік падіння рівнів ВВП в Україні в 1,5 разів перевищувало зниження виробництва електроенергії, а енергоемність ВВП збільшилася з 1,39 кг умовного палива на 1 гривню до 1,93. При цьому енергоемність ВВП в Україні у 5–6 разів більше, ніж у розвинутих країнах. Це посилює і без того надвисоку зовнішню енергетичну залежність України, суттєво обмежує конкурентоспроможність більшості вітчизняних товарів на світовому ринку і знижує рівень добробуту народу. Тому та точка зору, згідно з якою для успішного соціально-економічного розвитку України необхідне підвищення рівня виробництва електроенергії, не є обґрунтованою. Енергетична політика має починатися з аналізу кінцевого енергоспоживання, а не енергозабезпечення.

46. У багатьох західних країнах енергозбереження вже давно стало не лише елементом економічної та екологічної доцільності, але й елементом загальної культури. Для України, в умовах хронічної відсутності платоспроможного попиту на внутрішні та імпорتنі енергоресурси, питання енергоефективності виробництва, енергозаощадження в цілому, є питаннями економічної незалежності, підвищення життєвого рівня та припинення практики екологічного нігілізму.

47. Несприятлива ситуація із забезпеченістю енергоресурсами в Україні напругу пов'язана з орієнтацією вітчизняного ПЕК на використання традиційних ресурсів, запаси яких в Україні обмежені. Основу ресурсної бази енергетики України складають вугілля, природний газ та нафта. Але рівень забезпеченості України в основних видах палива власного виробництва становить менше 30%. При цьому наростає загроза екологічної кризи внаслідок забруднення довкілля відходами виробництва енергії, в першу чергу парниковими газами. Тому продумане і раціональне використання енергетичних ресурсів є необхідною умовою забезпечення національної та екологічної безпеки в Україні.

48. На фоні хронічних неплатежів за спожиту електроенергію, посилюється її дефіцит в електромережах. В Україні обленерго цю проблему продовжують вирішувати найбільш нераціональним для народного господарства і цинічним по відношенню до населення способом — шляхом відключення споживачів від електропостачання. Це суперечить самій ідеї енергозбереження, яка виключає використання підходів, пов'язаних зі зменшенням рівнів надання послуг, завдає значних збитків економіці і сприяє виникненню соціальної напруги в суспільстві.

49. В даний час загальні технологічні витрати електроенергії в електромережах складають понад 20% і зростають з року в рік, оскільки система ліній електропередачі «Укренерго» досі не модернізована. Без відновлення системи ліній електропередач введення нових генеруючих потужностей матиме невисоку ефективність. На сьогодні не реалізуються організаційно-технічні заходи, спрямовані на зниження цих витрат. Мова йде про використання програмного забезпечення, нових підходів до побудови електричної мережі, сучасного обладнання та матеріалів тощо.

50. Економічно доцільний потенціал енергозбереження, визначений на основі порівняння ефективності технологій вітчизняних і найбільш розвинених країн, становить в Україні майже 50% загального споживання енергоресурсів. Проте, прийнявши закон «Про енергозбереження», Україна до цього часу не розробила ефективного економічного механізму його реалізації. Практично не впроваджені й адміністративні інструменти енергозбереження (екоаудит, енерго- та екоменеджмент). Потребують пе-

регляду застарілі підходи до реалізації стратегії енергозбереження, що не враховують існуючих сьогодні тенденцій. Реалізації проектів енергозбереження перешкоджають такі фактори, як відсутність інфраструктури енергозбереження, енергосервісних компаній, вітчизняних виробників енергозберігаючого обладнання, системи фінансового забезпечення та страхування інвестицій в енергозбереження. Україна відчуває дефіцит кваліфікованих кадрів у галузі енергозбереження, майже не проводяться інформаційні кампанії. Відсутнє рекламування енергозбереження, економічне зацікавлення у впровадженні технологій, спрямованих на енергозбереження.

51. Разом з тим, українські підприємства випускають практично всі необхідні прилади обліку газу, води, електрики й тепла. За ефективністю використання енергоносіїв ця вітчизняна техніка не поступається закордонним аналогам. Уже існують приклади впровадження енергозберігаючих технологій, яке здійснюється за міжнародної підтримки (ЄБРР, Єврокомісії ООН). Енергозберігаюча компанія пропонує підприємству виконання певних послуг і в результаті гарантує значне зменшення споживання енергоносіїв. Фінансові ресурси, витрачені на модернізацію та заміну обладнання, повертаються підприємству за рахунок отриманої економії. За кордоном подібних сервісних компаній тисячі. Є вони й у нас. Але енергозберігаючими більшість з них лише називаються. Фактично в них немає ні достатніх капіталів, ні доступу до кредитних ресурсів, а головне — немає серйозного досвіду роботи в цій сфері.

52. Відповідно до комплексної Державної програми енергозабезпечення, до 2010 року Україна має вийти на 8% рубіж отримання альтернативної енергії (у різних країнах такі цифри коливаються від 2 до 60%). У Криму сьогодні діє кілька вітрових станцій. У південних регіонах України можна з успіхом використовувати сонячну енергію, але в галузі застосування фотоелементів, які перетворюють сонячну енергію на електричну, немає практично ніяких зрушень. Краща ситуація з використанням сонячних колекторів для одержання теплової енергії. Такі установки вже працюють у багатьох кримських здравницях.

53. В Україні не використовується таке джерело енергії, як шахтний метан. Запаси цього газу в Україні складають від 1 до 20 трлн. м³ (залежно від глибини буріння). Перспективи його використання цілком реальні. Ці технології потрібні Україні, але вони належать до числа витратних. У США, де організовано промисловий видобуток шахтного метану, впроваджено значні пільги, оскільки без них організація, котра вирішить займатися видобутком такого газу, просто не виживе.

54. Невеликі котельні для одержання тепла часто перебувають у найбільш запущеному стані. В малій енергетиці енергоносіїв витрачається в 1,5 разів більше, ніж на підприємствах «основної». Однак, в системі централізованого опалення завдяки необхідності використання десятків кілометрів теплотрас також губиться 30–40% тепла. Прибічники малої енергетики переконані, що варто використовувати ефективні міні-котельні, які не потребують ніяких газопроводів і ними легко управляти: потрібно — увімкнув, не потрібно — вимкнув. Проте, приміром, досвід Данії й інших країн свідчить, що сьогодні може бути надзвичайно ефективним і централізоване теплопостачання. Але це можливо лише за умови застосування сучасних технологій одержання і транспортування тепла. Слід неодмінно використовувати принцип когенерації — комбінованого виробництва тепла та електроенергії. ККД такого виробництва досягає 80–90%. Для порівняння варто зазначити, що ККД виробництва електроенергії в сис-

темі Мінпаливенерго України складає 33%, а з урахуванням витрат на транспортування — 25%.

55. Давно назріла необхідність зміни структури генеруючих потужностей для забезпечення необхідної їх маневреності, стабільної частоти електричного струму; підвищення безпеки та надійності роботи АЕС; підвищення стійкості та живучості виробничих і транспортних об'єктів енергетики (насамперед, гідроспоруд, нафтогазопроводів, нафтових терміналів, магістральних електромереж), забезпечення їх надійної охорони.

56. Енергозбереження не є пріоритетним напрямом державної політики в Україні. Необхідність його впровадження майже не відображена в стратегічних планах економічного розвитку. Не існує всебічної фінансової, організаційної та інформаційної державної підтримки, тісної взаємодії з науковими, екологічними та міжнародними організаціями, пропаганди серед населення, економічного стимулювання, в тому числі шляхом податкових, інвестиційно-кредитних та інших пільг.

3.6. Видобувна промисловість і екологічна безпека

57. Україна є унікальною мінерально-сировинною країною, на території якої виявлено 20 тис. родовищ корисних копалин. З них відкрито та оцінено понад 8 тис. родовищ по 97 видам корисних копалин. За запасами багатьох видів корисних копалин (залізни, марганцеві та уранові руди, вугілля, титан, циркон, берилій, каолін, ртуть, графіт, облицювальне каміння тощо) Україна посідає провідні місця у світі. З розвідкою, видобуванням та переробкою мінеральної сировини пов'язана майже третина виробничих фондів, 20% трудових ресурсів і 25% ВВП.

58. За рахунок інтенсивних розробок залізрудних родовищ, вугілля, нафти та газу за роки існування Радянського Союзу було вичерпано значну частину запасів вугільних та нафтогазових родовищ. Сучасні вугільні шахти мають складні гірничо-видобувні умови, малі потужності продуктивних шарів вугілля з крутим падінням на великі глибини. Усе це ускладнює умови видобутку. Звичним явищем стали аварії на шахтах Донбасу, які супроводжуються численними людськими жертвами. Кількість і масштаби аварій, попри заходи, що вживаються, не зменшуються.

59. На сьогодні видобувна промисловість переважає у структурі ВВП України, тоді як у США вона становить 2,6%, Німеччині — 1,1%, Франції — 0,8%, Японії — 0,6%. Екологічні проблеми, пов'язані з видобувною промисловістю в Україні, не вичерпуються високою аварійністю вуглевидобутку та порушенням правил безпеки виробництва. Це ще й використання застарілих технологій і обладнання, використання екологічно небезпечних технологій, порушення проектних вимог експлуатації, нехтування вимог щодо реабілітації виробничих територій. На багатьох підприємствах не проводиться оцінка впливу на навколишнє середовище та екологічна експертиза. Ці типові порушення надзвичайно поширені на підприємствах видобувної галузі, що призводить до значних втрат невідновлюваних природних ресурсів, хімічного забруднення повітряного та водного басейнів, змін режиму поверхневих і підземних вод, порушення біотопів, виведення з використання і втрат земельних ресурсів.

60. Отже, державна політика в галузі дотримання екологічної безпеки при видобутку корисних копалин не відповідає сучасним вимогам. Можливості мінімізації негативних явищ лежать в площині приведення юридичних та економічних механізмів у відповідність із міжнародними нормами, забезпечення пріоритетності екологічних чинників, посилення контрольних функцій уповноважених державних органів, якісного наукового забезпечення, залучення широких кіл громадськості.

3.7. Відходи

61. Україна належить до країн з найвищими в світі як абсолютними, так і відносними показниками утворення відходів. Основна маса відходів в Україні утворюється на підприємствах гірничопромислового, хіміко-металургійного, машинобудівного, паливно-енергетичного, будівельного, целюлозно-паперового та агропромислового комплексів. Навіть в умовах економічної кризи і різкого спаду виробництва обсяги щорічного утворення відходів на підприємствах і відходів споживання сягають близько 600–700 млн. т. Відходи нагромаджуються у вигляді териконів, відвалів, шламосховищ, різного роду звалищ, кількість яких — понад 2700. Такими відходами зайнято близько 160 тис. га землі. Ці площі щорічно збільшуються на 3–6 тис. га. На сьогодні загальні обсяги накопичених відходів оцінюються в 25 млрд. т. З цих відходів понад 4,4 млрд. т відносяться до токсичних, серед яких найнебезпечнішими є важкі метали, нафтопродукти, непридатні до застосування пестициди. Обсяг щорічного утворення токсичних відходів складає близько 100 млн. т.

62. Слід відзначити, що певну кількість відходів можна віднести до вторинних ресурсів і використовувати у господарській діяльності замість первинної та природної сировини. Про це яскраво свідчить досвід розвинених країн, де проблема дефіциту природної сировини стимулює повторне використання (рециклінг) вторинних ресурсів на рівні 65–80%. Наприклад, у США, Німеччині, Японії, Франції з вторинних ресурсів здобувають біля 20% всього алюмінію, 33% заліза, 50% свинцю та цинку, 44% міді тощо.

63. Катастрофічна ситуація склалася в Україні довкола підприємств уранової та переробної галузі. Характерним для видобутку урану є те, що всі відходи виробництва — відвали, шахтні води, газоаерозольні викиди із шахт — є джерелами забруднення довкілля радіоактивними елементами. Відвали (так звані хвостосховища) не лише займають значні площі і призводять до деградації земельних ресурсів, але є джерелами радіоактивного забруднення довкілля і потенційного опромінення персоналу та населення. Проблема ускладнюється тим, що немає достовірних даних щодо кількості таких хвостосховищ та масштабів їх впливу на радіоактивне забруднення довкілля і формування дози опромінення населення прилеглих територій. Необхідна державна програма обстеження цих об'єктів з оцінкою їх впливу на довкілля.

64. Крім підприємств ядерного паливного циклу в Україні налічується понад 8000 різних установ та організацій, діяльність яких призводить до утворення радіоактивних відходів. Збір, транспортування, переробка і збереження цих відходів забезпечується силами Українського державного об'єднання (УДО) «Радон», у складі якого діють 6 спецкомбінатів, 5 з яких мають пункти зберігання радіоактивних відходів. Сьогодні технічне оснащення міжобласних спецкомбінатів (що були споруджені в 1965–1970 рр.

з експлуатаційним терміном 30 років) об'єднання «Радон» та станцій дезактивації не відповідає сучасним вимогам радіаційної безпеки.

65. Накопичення непридатних і заборонених до використання пестицидів розпочалося наприкінці 1960-х років. Цей процес зумовили диспропорції під час необґрунтованого за кількістю і якістю замовлення пестицидів, ввезення їх на територію сільських господарств і використання у самих господарствах. Внаслідок цього пестициди у великій кількості роками нагромаджувалися в непристосованих для довготривалого зберігання місцях. Кількість таких пестицидів лише у сільському господарстві досягає 20 тис. т. Останніми роками проблема набула загрозливого характеру у зв'язку з відсутністю осіб, відповідальних за подальшу долю хімікатів, що було зумовлено переходом колгоспного майна до інших власників.

66. У містах і селищах міського типу щороку утворюється близько 35 млн. м³ твердих побутових відходів (ТПВ), які знешкоджують на 770 міських звалищах та трьох сміттєспалювальних заводах у Києві, Харкові і Дніпропетровську. До виконання робіт у цій сфері залучено понад 7,5 тис. сміттєзбиральних машин та близько 35 тис. працівників. При цьому майже не вирішується проблема промислового знешкодження ТПВ. Об'єкти розміщення побутових відходів функціонують з порушенням вимог екологічної безпеки. Найрозповсюдженіша технологія їхнього знешкодження на звалищах не відповідає природоохоронним вимогам і викликає протидію сільського населення.

67. Не можна сказати, що в законодавстві України не приділяється увага питанням відходів. Прийняті Закон України «Про відходи», Закон України «Про токсичні відходи», Комплексна програма про поводження з радіоактивними відходами та ін. Цілою низкою різноманітних нормативних актів запроваджено додаткові регламентації щодо утворення, зберігання, транспортування і видалення радіоактивних, токсичних та інших відходів. Проте, вкрай небезпечна ситуація, яка склалася у сфері поводження з відходами, з кожним роком загострюється.

68. Становище із відходами в Україні не залишає байдужою екологічну громадськість. В своїй діяльності НУО постійно акцентують увагу суспільства, органів державного управління на необхідності якнайшвидшого вирішення цієї проблеми. В якості прикладу боротьби українських НУО за створення оптимальних умов для надійного і екологічно безпечного зберігання відходів різних категорій, особливо радіоактивних і токсичних, можна навести проведення мітингу «зелених» біля УкрДО «Радон».

69. Найкращим методом зменшення накопичення відходів на території України є впровадження безвідходних і маловідходних технологій. Тому, конче потрібно прискорити розробку та прийняття відповідних законодавчих актів, які б стимулювали господарську діяльність у сфері поводження з вторинними ресурсами. Тим більше, що це передбачається прикінцевими положеннями Закону України № 3073 від 07.03.02. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відходів». Розвиток безвідходних і маловідходних технологій має стати стратегічним напрямом розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва.

3.8. Вплив військової діяльності та військових об'єктів на довкілля

70. У ХХ ст. конкуренція суспільно-політичних систем зумовила тотальну мілітаризацію української економіки і призвела до надзвичайної концентрації військово-економічного потенціалу на території нашої країни. Тут було розміщено 25% військово-промислового комплексу СРСР. Найбільша кількість підприємств була сконцентрована у Харкові, Луганську, Дніпропетровську, Києві та Миколаєві. А в Криму, Хмельницькому, Львові та Чернігові були розміщені найбільші військові частини. Спадщиною України від Радянського Союзу є висока концентрація діючих, законсервованих, кинутих військових об'єктів, саме існування яких створює небезпеку для довкілля і здоров'я населення.

71. Військові об'єкти є закритими системами, в яких часто порушується екологічне законодавство, а контроль за його дотриманням як з боку державних органів, так і громадськості ускладнено в силу різних чинників. Військова діяльність вкрай негативно впливає на довкілля, навіть, у мирний час. Найбільш типовими порушеннями екологічного законодавства з боку військових є самовільні рубки дерев, несанкціоновані звалища, випалювання рослинності, зливи паливно-мастильних матеріалів, хімічних речовин у водні об'єкти тощо. Внаслідок багаторічних порушень природоохоронного законодавства, зокрема щодо утримання та експлуатації авіаційних і військово-морських баз, полігонів і танкодромів, учбових центрів, баз і складів паливо-мастильних матеріалів, військово-ремонтних і будівельних підприємств, парків бойової і автотракторної техніки, військлісгоспів і підсобних господарств, об'єктів тепло-, водо- і енергопостачання, зливних та очисних споруд, місць збору та утилізації відходів, а також внаслідок недотримання вимог екологічної безпеки під час проведення заходів бойової та оперативної підготовки військ і сил флоту уже забруднено та продовжується забруднення основних складових довкілля: ґрунтів, поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря. Негативний вплив військової діяльності у мирний час також пов'язаний із збільшенням кількості технічних інцидентів за участю військових, наприклад, нанесення ракетного удару по жилому будинку в м. Бровари, знищення українськими силами ППО російського літаку цивільної авіації Ту-154, аварія військового літаку Су-27 під час проведення авіа-шоу у м. Львові.

72. За даними російського електронного бюлетеня «Экология и права человека» № 1013 від 28.04.03 на території колишнього СРСР з 1920-х років на території існуючих і ліквідованих військових частин і полігонів є сотні місць поховання «некондиційної» хімічної зброї, у тому числі хімічних артилерійських снарядів і бомб часів Першої Світової війни (373 в Росії та 186 у країнах СНД). Зусиллями екологічної громадськості документально визначено лише 37 таких місць, з них в Україні — Дарницький (м. Київ) та Ірдинський (Черкащина) військові полігони. Українські екоНУО не мають доступу до документів про інші поховання. Також невідомо, чи існують докладні реєстри таких поховань.

73. Більшість очисних споруд Міноборони України потребують ремонту. В річки і моря військові щорічно, фактично безконтрольно, скидають більше 10 млн. м³ неочищених стічних вод, а в повітря — більше 100 тис. шкідливих речовин. Зливною каналізацією оснащено лише 20% парків військової техніки, пило-газоочисні споруди мають тільки 10% котелень, що експлуатуються у військах. 90% військових складів не

відповідають екологічним вимогам. Забруднення довкілля військовими діями та об'єктами не обійшло й заповідники: Медобори (Тернопільська обл.), Чорноморський біосферний заповідник та ін.

74. У 1996 р. усі ядерні боезаряди з України вивезено в Росію в обмін на ядерне паливо для АЕС. 30 жовтня 2001 р. було ліквідовано останню з 46 шахтно-пускових установок міжконтинентальних твердопаливних ракет СС-24. Незалежній Україні не довелося розв'язувати проблему поховання компонентів ракетного палива. Близько половини з 5 тис. т гептилу, що залишилися після утилізації 111 міжконтинентальних балістичних рідкопаливних ракет СС-19, Україна продала Росії. Близько 2 тис. т гептилу зберігається в надійному, як вважають, сховищі в с. Шевченкове Харківської області. Ряд експертів з різних відомств висловили думку, що саме продукти розпаду ракетного палива, поховані в Миколаївській області у 1970-х роках, могли спричинити епідемію токсикодермії у 2000 р. На терені України розташовані, побудовані ще до війни, сховища ракетного палива, які несуть потенційну загрозу довкіл्लю і здоров'ю людей. За даними штабу цивільної оборони, на території України знаходиться не менше 200 тис. т сильнодіючих отруйних речовин (хлор, аміак, азотна кислота тощо). 8 квітня 1999 р. було видано постанову № 568 «Про затвердження державної програми утилізації рідинних компонентів ракетного палива та інших токсичних та технічних речовин на 1999–2001 роки». Проте фінансування програми практично не було здійснене (в 2000 р. виділено всього 450 тис. грн.).

75. Непоодинокими є випадки, коли після ліквідації військових частин залишаються без належного контролю військові склади та полігони (Узин, Луцьк, Овруч, Біла Церква), які становлять серйозну небезпеку, в тому числі для довкілля. Примітно, що фактично жоден високий військовий посадовець не поніс за це судової відповідальності. Продовжують існувати підземні склади пального (в Карпатському регіоні, Солотвині, на Полтавщині — під Миргородом та Лубнами). В Україні розташовано більше 100 військових аеродромів, деякі поблизу населених пунктів. Наприклад, в Луцьку та Мукачевому акустичне забруднення від бойових літаків перевищує 120 ДБа при нормативі 55 ДБа. Про отруєння підземних вод в місцях розташування військової авіації говорилося і писалося дуже багато, однак змін не видно. Забруднення акваторії Севастопольської бухти перевищує діючі нормативи по ряду показників у 2000 і більше разів. До екологічних проблем, пов'язаних з армією, належать також і радарне випромінювання, і «космічне» забруднення, і лісові пожежі, спричинені діями військових, і численні порушення статусу об'єктів природно-заповідного фонду, і систематичні порушення правил зберігання високотоксичних та радіаційних відходів і ще чимало інших.

76. Умовами здійснення ефективної екологічної політики у військовій сфері і конверсії військово-промислового комплексу є:

- проведення наукових досліджень і науково-технічних розробок з метою оцінки, поліпшення і стабілізації екологічного стану в районах розташування військових частин і об'єктів, у тому числі іноземних;
- впровадження у Збройних Силах України екологічної паспортизації об'єктів оборонної сфери, налагодження системи екологічного моніторингу гарнізонів і підприємств ВПК, включення її до системи державного моніторингу навколишнього середовища;
- обов'язковість особистої юридичної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства з боку військовослужбовців, у тому числі іноземних військ, тимча-

сово дислокованих на території України, і персоналу підприємств оборонного спрямування;

- розробка і реалізація «Комплексної програми забезпечення екологічно безпечної діяльності Збройних Сил України»;
- розв'язання проблем, пов'язаних з розподілом Чорноморського флоту та його берегової інфраструктури;
- налагодження взаємодовіри і взаємодії між Мінекоресурсів України і керівництвом Збройних Сил України в питаннях ліквідації наслідків екологічної шкоди, завданої військово-оборонною діяльністю;
- компенсація збитків, завданих тимчасовою дислокацією на території України іноземних військ;
- розширення гласності та підвищення рівня об'єктивності висвітлення екологічних проблем оборонної діяльності в засобах масової інформації України;
- прийняття Закону України «Про громадський контроль за діяльністю Збройних Сил України»;
- розробка Міністрством оборони України і впровадження «Порядку узгодження проведення планових військових заходів», в якому було б передбачено порядок погодження проведення військових навчань, інших військових заходів з органами місцевого самоврядування, державними природоохоронними органами з метою встановлення можливої шкоди, в тому числі екологічної, і шляхів її мінімізації, а також інформування громадськості про це.

77. Екологічна складова діяльності військових стає причиною конфліктів громадських і державних (військових) інтересів. В Україні широкого розголосу набула справа відносно ліквідації надзвичайної ситуації, яка склалася на території колишньої військової частини біля селища Червона Гора (Донецька обл.). У випадках забруднення довкілля або технічних інцидентів з боку представників збройних сил має місце утаювання, перекручення екологічної інформації. Військова галузь до сьогодні залишається найбільш закритою з точки зору інформування громадськості щодо реального становища з екологічною безпекою потенційно небезпечних військових об'єктів.

Розділ 4

Довкілля і здоров'я

Упорядник: **Поліна Михайленко** (Науково-інформаційний центр «Екологія. Жінка. Світ.»)

У підготовці матеріалів і пропозицій до розділу брали участь Робоча Група українських НУО «Довкілля і здоров'я» та інші зацікавлені НУО й особи, зокрема:

Світлана Алещенко (Міжнародний Благодійний фонд «Християнський світ», м.Кременчук, Полтавська обл.),

Борис Васильківський (ЕкоПраво-Київ),

Антоніна Галкіна (Миколаївський клуб сприяння сталому розвитку «Спільні дії», м. Миколаїв),

Юрій Голік (Громадська екологічна рада Полтавщини, м. Полтава),

Вадим Гончарук (НУО «ІнтерЕко», м. Вінниця),

Ганна Гопко (Журналістська громадська організація «Західноукраїнський фонд екологічної і туристично-просвітницької інформації (WETI)», м. Львів),

Володимир Єсип («Зелений світ», м. Рубіжне, Луганська обл.),

Оксана Кисельова (Інститут ліберального суспільства, м. Київ),

Андрій Ковальчук (Карпатський екологічний клуб «Рутенія», м. Ужгород),

Михайло Курик (Український інститут екології людини, м. Київ),

Віктор Михайленко (Українська секція Європейського інституту екології та раку, м. Київ),

Леонтій Сандуляк («Зелений світ Буковини», м. Чернівці),

Олександр Степаненко («Лікарська екоініціатива», м. Чортків, Тернопільська обл.),

Олена Турос (Всеукраїнська екологічна громадська організація «МАМА—86», м. Київ),

Сергій Усенко (Молодіжна асоціація студентів-медиків України, м. Харків),

Сергій Федоринчик (Українська екологічна асоціація «Зелений світ», м. Київ),

Наталія Чоловська (НУО «Екотерра», м. Львів),

Роман Хімко (Всеукраїнський комітет підтримки Програми ООН з навколишнього середовища, м. Київ),

Світлана Шмельова (Центр екологічних знань «Зелене світло», м. Дніпропетровськ).

Висловлюємо подяку MilieuKontakt Oost-Europa за підтримку створення та діяльності РГ «Довкілля і здоров'я», а також списків розсилки wg_eah@gluk.org та envirohealth@gluk.org, в рамках яких стало можливим широке віртуальне обговорення розділу. Висловлюємо подяку також фахівцям Інституту гігієни та екологічної медицини АМН України за консультативну підтримку роботи громадськості.

«Здоров'я населення залишається основним критерієм доцільності і ефективності усіх без винятку сфер діяльності людини»

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН, 1979 р.

4.1. Головні державні документи, які визначають політику в галузі охорони довкілля і здоров'я

1. Визнано, що політика і практика в галузі охорони здоров'я і довкілля повинна забезпечувати доступ до здорового довкілля, заснований на принципах справедливості. Цей принцип покладено в основу «Європейської хартії з навколишнього середовища і охорони здоров'я». В ній стверджується, що кожна людина має право на оточення, яке сприяло би найбільш високому рівню її здоров'я.

2. Європейський Союз (ЄС) прийняв 6-у Програму дій з охорони довкілля до 2010 року «Наше майбутнє, наш вибір», в якій діяльність щодо довкілля і здоров'я визнана одним з чотирьох пріоритетних напрямів на перше десятиріччя нового тисячоліття. В програмі зазначено, що метою ЄС є досягнення такої якості довкілля, коли рівні забруднювачів, створених людиною, не будуть призводити до суттєвого зростання негативного впливу на здоров'я людини. Керівництво нашої держави проголосило курс на інтеграцію України до ЄС. Однією з умов вступу до ЄС є відповідний рівень природоохоронної діяльності та екологічної безпеки країни, відповідність екологічного законодавства держави-претендента вимогам ЄС. Разом з тим, існує неузгодженість між декларативними заявами керівництва нашої держави щодо інтеграції до ЄС та його реальною діяльністю, яка не відповідає висловленим заявам.

3. Забруднення довкілля в багатьох регіонах України досягло рівня, який негативно впливає на здоров'я населення. Статеві-вікова структура населення в Україні демонструє зниження народжуваності, надмірну смертність чоловіків та низьку тривалість життя населення. Безпрецедентним для мирного часу є той факт, що протягом останнього десятиріччя чисельність населення держави невпинно скорочується. Від'ємний природний приріст населення, який розпочався з 1991 р. в містах Донеччини, є характерним на сьогодні для всіх регіонів України. До 80% дітей вже при народженні мають відхилення у здоров'ї. Можна констатувати, що за показниками, які характеризують стан здоров'я, розрив між мешканцями України і країн ЄС невпинно збільшується. Між тим саме здоров'я населення, його збереження є запорукою економічного добробуту і навіть умовою існування України як держави.

4. Стратегія вирішення екологічних проблем в державі відображена в «Основних напрямках державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Документом, направленим на конкретизацію «Основних напрямків» є Національний план дій з гігієни довкілля (НПДГД). Його було розроблено згідно з Гельсінськими зобов'язаннями України (1994 р.) і Указом Президента України від 31.12.1998 р. № 1420/98. Мета НПДГД — поліпшення громадського здоров'я шляхом попередження негативних станів (хвороб та погіршення самопочуття), виникнення та/або перебіг яких пов'язані з впливом чинників довкілля. Проект НПДГД було узгоджено з 27 міністерствами і комітетами і затверджено Постановою КМУ № 1556 «Про заходи щодо поліпшення стану гігієни

довкілля на 2000–2005 роки». Постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2002 р. № 14 затверджена також Міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації». Тобто, законодавча і виконавча гілки влади засвідчили політичну готовність розробляти та затверджувати програми і плани, спрямовані на попередження негативного впливу стану довкілля на здоров'я населення.

5. Однак, від розробки і затвердження програм та планів до власне дій у нашій державі лежить довгий і важкий шлях. Нечіткість пріоритетів при впровадженні програм та планів в галузі охорони здоров'я і довкілля або їх некомпетентне і непрозоре визначення, особливо в умовах обмежених ресурсів, негативно впливає на якість впровадження таких програм і планів. Визначення пріоритетів повинно бути багаторівневим. Макрорівень передбачає пріоритетність у забезпеченні ресурсами заходів щодо охорони здоров'я і довкілля відносно інших державних заходів. На другому рівні визначення пріоритетів пов'язане з розподілом бюджетних коштів, виділених на охорону довкілля і здоров'я по регіонах. На третьому рівні слід визначити перевагу тих чи інших конкретних заходів. До того ж, і це суттєво для нашої держави, визначення пріоритетів повинно бути прозорим.

6. Прикладом помилки у визначенні пріоритетності завдань може слугувати недостатня увага до профілактичних заходів, пов'язаних з якістю повітря в приміщеннях. У містах проживає до 70% населення України. Міська людина проводить більшу частину часу у приміщенні, повітря якого часто містить забруднювачі у концентраціях, значно вищих, ніж у атмосфері. Утім, вивченню якості повітря всередині приміщень і розробці профілактичних заходів присвячені лише поодинокі дослідження. Рішення ж щодо профілактичних заходів та інформування населення з цих питань взагалі відсутні.

7. В останні десятиріччя охорону здоров'я населення у світі визнано пріоритетом діяльності урядів, міжнародних та неурядових організацій тощо. У багатьох країнах існує стратегія збереження і зміцнення здоров'я населення, спрямована на профілактику захворюваності, інвалідності і смертності, виділяються необхідні фінанси для її реалізації. В Україні ж і на державному рівні, і на рівні суспільної свідомості спостерігається недостатнє розуміння необхідності визнання пріоритетом державної політики заходів, спрямованих на збереження і зміцнення здоров'я населення.

8. Свідченням того, що довкілля і здоров'я населення не є пріоритетом екологічної політики держави, є, серед іншого, фінансування заходів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. Наприклад, як у звіті за 2000 р., так і в структурі запланованих видатків напрям видатків «VI. Здійснення заходів, спрямованих на

Участь громадськості у розробці НПДГД

Починаючи з грудня 1998 р., українська екологічна громадськість брала активну участь у створенні НПДГД ще до того, як він був прийнятий урядом. За ініціативою НУО «МАМА-86» було створено Координаційну раду, в яку входили регіональні партнерські організації — мережа НУО «ЕкоПраво» і Еколого-культурний центр «Бахмат». До участі у обговоренні були запрошені і представили свої зауваження близько 600 організацій і осіб, які представляли різні сектори суспільства: екологічні та жіночі групи; НУО, що працюють у сфері соціального захисту і охорони здоров'я; вчені; представники бізнесу та уряду. У січні і лютому 1999 р. відбулися 5 регіональних семінарів з обговорення проекту НПДГД. Було зібрано понад 700 зауважень та пропозицій. Процес громадських консультацій успішно довів офіційним особам, відповідальним за формування політики в галузі довкілля і здоров'я, що громадські організації здатні зробити глибоко продуманий внесок у підготовку документу національного рівня.

зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення» красномовно виділяється серед інших 14 напрямів абсолютними нулями. Водночас за даними Рахункової палати України Міністерством екології та природних ресурсів не забезпечується фінансування державних програм у законодавчо затверджених розмірах за рахунок Державного фонду. З передбачених чинним законодавством обсягів фінансування у 2000 р. за рахунок коштів Державного фонду у загальній сумі 1 млн. 30 тис. грн. (при наявності достатньої кількості коштів на рахунку Державного фонду) було використано лише 97 тис. грн., що склало 9,4% від передбачених програмами обсягів.

9. Наявна практика свідчить, що органи законодавчої та виконавчої влади не мають чіткого уявлення про пріоритетність тих чи інших проблем. Підтвердження цієї тези можна знайти у «Національному звіті України про стан виконання положень «Порядку денного на XXI століття» за десятирічний період (1992–2001)», підготовленому Українським інститутом досліджень навколишнього середовища і ресурсів під егідою Ради Національної безпеки і оборони України. Питання, пов'язані зі здоров'ям населення, займають у звіті мінімальне місце. Серед інтегральних показників сталого розвитку відсутні ті, що характеризують природний приріст населення, репродуктивні втрати за рахунок плоду. Відсутні також показник ризику для здоров'я, викликаного впливом негативних чинників довкілля, показник середньої очікуваної тривалості життя по досягненні працездатного віку тощо.

10. В оцінці шкідливого впливу довкілля на здоров'я населення або окремого індивіда майже не використовується концепція ризику. Економічний аналіз для визначення ефективності планованих дій застосовується вкрай обмежено. Це, у свою чергу, ускладнює проведення кількісної оцінки шкоди, яка завдається здоров'ю населення, і визначення пріоритетних заходів, спрямованих на її зменшення.

11. Між Міністерством охорони здоров'я, Міністерством екології і природних ресурсів та іншими міністерствами і відомствами майже відсутні ефективні механізми координації з фокусуванням зусиль на вирішенні таких проблем, як якість повітря, води, харчових продуктів; безпечність відходів, дорожнього руху, умов праці у видобувній промисловості, сільському господарстві, виробництві тощо. Також спостерігається слабка координація дій органів державного управління національного, обласного та місцевого рівнів. Відсутнє розуміння, що досягнення мети, поставленої у НПДГД, можливе тільки за умови реалізації плану не як низки проектів у рамках різних заходів, а як втілення системної цілеспрямованої державної політики в галузі охорони довкілля і здоров'я людини.

12. Виконання заходів НПДГД потребує розробки місцевих планів дій з гігієни довкілля (МПДГД). Розробка МПДГД передбачає ряд етапів, що забезпечують прозорість і відповідність діяльності місцевим умовам. Зараз МПДГД створені і затверджені місцевими радами тільки у Києві, Севастополі, Ніжині та деяких інших містах. Разом з тим, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13.10.2000 р. № 1556, Рада Міністрів АР Крим, обласні держадміністрації, Київська і Севастопольська міські держадміністрації повинні були розробити і затвердити такі плани на 2000–2005 рр. з урахуванням регіональних та місцевих особливостей протягом 6 місяців після затвердження НПДГД.

13. Необхідність сприяти виконанню НПДГД відмічена у рішенні спільної колегії МОЗ України і Мінекоресурсів України «Довкілля та здоров'я» від 03.07.2001 р. Проте рішення колегії не виконуються. НПДГД зведено до рамок відомчого плану МОЗ. Неодноразові звернення громадськості та фахівців до Голови Міжвідомчого Комітету з питань впровадження НПДГД, міністра охорони здоров'я та міністра екології і природних ресурсів справу з місця не зрушили і прозорості в дії щодо виконання Національного плану, як це передбачено Європейським планом з гігієни довкілля, не внесли.

14. Отже, можна зазначити, що Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2000 р. № 1556 щодо впровадження НПДГД та МПДГД і забезпечення підтримки цієї діяльності на всіх рівнях виконується неналежним чином. Не проводиться необхідний аналіз ефективності виконання заходів, передбачених НПДГД. Не визначені, навіть, індикатори, за якими необхідно відстежувати стан виконання робіт та наявність екозалежних хвороб. Інформування громадськості про хід виконання Плану взагалі не проводиться.

15. Між тим, визначені у НПДГД пріоритети залишаються для України актуальними. Виконання Плану надзвичайно важливе в економічному, екологічному і медичному сенсі. Його втілення не тільки зменшить рівень екозалежної захворюваності населення і покращить екологічну ситуацію в країні, але й сприятиме залученню населення до конструктивних дій у цій сфері. Більше того, як вказувалося вище, наявність і виконання Плану є однією з умов вступу України до ЄС.

16. Громадськість може ініціювати та заохочувати розвиток співпраці між державними, науковими та бізнесовими колами для розробки як МПДГД, так і Місцевих екологічних планів (МЕРП), які включають питання, що стосуються довкілля і здоров'я. Цей напрямок необхідно активно підтримувати і розвивати. Не забезпечено активне і широке інформування громадськості про ризики для здоров'я і довкілля та можливі попереджувальні дії. Міністерство екології і природних ресурсів, Міністерство охорони здоров'я і Міністерство з надзвичайних ситуацій не проводять спільні інформаційні кампанії з цих питань.

4.2. Вплив стану довкілля на здоров'я населення

17. Стан атмосферного повітря в Україні покращився з причин занепаду промисловості, яка є основним «постачальником атмосферного забруднення». Хоча загальна емісія в атмосферне повітря з 1990 р. окремих типів забруднювачів знизилася, концентрація забруднювачів майже в усіх великих містах України перевищує допустимі норми.

18. Крім стаціонарних джерел у великих містах ризик для здоров'я спричиняє забруднення повітря, пов'язане з роботою транспорту. В деяких містах забруднення повітря пересувними джерелами складає від 60 до 90% усіх викидів. Дизельні емісії не включено до цих показників. Проте відомо, що вони також негативно впливають на здоров'я. Постанова Кабінету Міністрів України № 1825 від 01.10.1999 р. передбачає поетапне припинення використання етилованого бензину в Україні до 2005 р., але його все ще застосовують для значної кількості автомобілів. Необхідно здійснити інвентаризацію дизельних транспортних засобів і прискорити вилучення з використання етилованого пального.

19. У 1998 р. розглядався проект «Національної програми по видаленню свинцю з палива в Україні». Така програма є частиною проекту в рамках цільової групи ЄЕК ООН по видаленню свинцю з палива до 2005 року. Разом з тим, здійснення всіх заходів що-

до видалення свинцю з палива в Україні стримується організаційними труднощами, незацікавленістю бізнесменів і низькою платоспроможністю громадян.

20. Значним джерелом забруднення атмосферного повітря є старі автомобілі, які ввозяться в Україну. Закон України «Про внесення змін в деякі законодавчі акти стосовно регулювання ринку автомобілів» з 1 січня 2003 р. забороняє реалізацію на внутрішньому ринку та ввезення на територію України легкових автомобілів, не обладнаних каталізатором для нейтралізації їдких фракцій вихлопних газів. З цього ж дня вступила в дію постанова, що забороняє експлуатацію вже «прописаних» в країні легкових автомобілів, у яких немає каталізатора. Однак, більшість населення України, не маючи достатніх коштів, все ж купує і буде купувати старі автомобілі. Вирішити цю проблему можна лише за умови підвищення життєвого рівня населення та забезпечення дійового контролю з боку Мінекоресурсів і Державної автоінспекції.

21. Оцінку впливу на довкілля при будівництві нових доріг здійснює Мінекоресурсів України, тоді як Мінітранспорту України забезпечує оцінку стану доріг. Оцінки потенційного впливу стану доріг на здоров'я населення відсутні. Не здійснюється моніторинг шуму. Створюється враження, що інформація про дорожні аварії та відповідний ризик для здоров'я не використовується на жодному з рівнів державного управління. Національний звіт про вплив транспорту на здоров'я населення України і план дій з впровадження екологічно збалансованого транспорту відсутні. Це говорить про відсутність зацікавленості органів державного управління у проведенні системної державної політики, спрямованої на зниження негативного впливу транспорту на населення України.

22. В Україні в місцях з високим забрудненням атмосферного повітря зростає кількість імунодефіцитів. Враховуючи, що третина населення України підпадає під вплив забруднювачів повітря, цей факт деякою мірою може пояснити зростання інфекційної захворюваності на дифтерію, туберкульоз тощо, а також відсутність належного ефекту від вакцинації. Зростає кількість випадків хронічного бронхіту та бронхіальної астми. Бронхіальна астма в Україні — розповсюджене захворювання, що добре реєструється. За 15 років (з 1987 по 2001 рр.) поширеність бронхіальної астми в Україні зросла з 2,50 на 1000 дорослого населення до 4,58. На 01.01 2002 р. в Україні нараховувалося понад 225 тис. хворих на бронхіальну астму. Збільшення числа бронхолегеневих захворювань, зокрема бронхіальної астми, пов'язують із забрудненням атмосферного повітря оксидами азоту (NO_x), двоокисом сірки

Транспортне забруднення повітря в Києві

В Києві місцеві органи влади до недавнього часу не контролювали створення нових маршрутів приватних перевізників пасажирів. Приватні підприємці самі визначали свої маршрути, виходячи з максимально можливих прибутків, а не з інтересів громадян чи міста. Крім того, всі автобуси, які перевозять пасажирів, працюють на дизельному паливі, а не на газі. Оскільки всі маршрути проходять через центр, то саме центр міста, де знаходяться найбільш цінні історичні та культурні пам'ятки і де люблять відпочивати кияни і гості міста, відзначається найбільш забрудненим повітрям. Не можна сказати, що влада міста не помічає цих проблем. Так, наприклад, Київська міська рада прийняла Рішення «Про затвердження Київської міської програми «Екологія транспорту». Заходи щодо її реалізації передбачають перехід 55 тис. автомобілів на споживання газу, що на 10–13% зменшить викиди в атмосферу, а також створення в столиці мережі газозаправних АЗС.

(SO₂) та наявністю в повітрі зважених твердих часток і вторинного забруднювача — озону (O₃).

23. Одним з індикаторів впливу повітряного забруднення на здоров'я є наявність у повітрі твердих частинок розміром менше, ніж 10 мікронів (дихальні фракції, рівень яких в нашій країні не визначається). Загальний рівень завислих частинок (з яких 50–80% є дихальними фракціями) у великих містах України є високим і складає в середньому за рік від 100 до 400 мікрограм/м³. Близько 16% викидів в атмосферне повітря України є мутагенами. Разом з тим, поточний моніторинг атмосферного повітря не спроможний оцінити вплив забруднення на здоров'я населення через обмеженість і недосконалість наявних систем моніторингу.

24. За даними МОЗ України відмічено зростання онкологічної захворюваності, в структурі якої перші місця займають новоутворення дихальної системи. Встановлено, що серед 19 міст України з різним рівнем забруднення атмосферного повітря найменша очікувана тривалість життя (як у чоловіків, так і у жінок) відмічається у містах з розвинутою металургійною і хімічною промисловістю, на противагу містам без такої промисловості, з менш забрудненим повітрям.

25. В Україні показники онкологічної захворюваності практично за всіма локалізаціями пухлин є високими. Існує Державний гігієнічний норматив «Перелік речовин, продуктів, виробничих процесів, побутових та природних факторів, канцерогенних для людини», який постійно переглядається і розширюється згідно з новими науковими даними. Документ призначено для органів та установ охорони здоров'я, охорони довкілля, інших державних і громадських організацій. Він повинен використовуватися при організації і проведенні заходів щодо профілактики злоякісних новоутворень, атестації робочих місць, паспортизації виробництв, а також при експертизі професійно обумовленого онкологічного захворювання, при проведенні експертизи нормативних документів і продукції. На жаль, далеко не для всіх канцерогенних сполук, що внесені до «Переліку», встановлені гранично допустимі концентрації. З тих сполук, для яких вони встановлені, далеко не всі обов'язково визначаються санітарно-епідеміологічними службами, в тому числі і у харчових продуктах.

26. Незадовільний стан технічного обладнання житлового фонду, а також високі рівні атмосферного забруднення, широке використання в побуті хімічних речовин та побутового газу зумовлюють негативні показники якості внутрішнього середовища житлових та громадських приміщень. Сумарне забруднення повітря приміщень хімічними речовинами за рахунок застосування під час будівництва синтетичних матеріалів, використання миючих засобів і т. ін. перевищує забруднення атмосферного повітря у 2–4 рази, а окремими токсичними речовинами — до 10 разів. Крім того, діючі будівельні та гігієнічні нормативи і правила недостатньо враховують природнокліматичні особливості різних регіонів України.

27. Стан вентиляційних систем у будівлях часто є незадовільним. Це стосується, в першу чергу, дитячих закладів, шкіл та лікарняних приміщень, де практично ніколи не застосовуються системи кондиціювання повітря. За рахунок збільшення кількості дітей у групах або класах, особливо в останні роки, якість повітря в цих установах різко погіршилась. Відповідними державними органами управління, починаючи з МОЗ України і закінчуючи Міносвіти України, не розроблені відповідні міжгалузеві програми, спрямовані на вирішення цих проблем.

28. У приміщеннях спостерігаються підвищені рівні електромагнітного поля радіочастот, електричного і магнітного полів 50 Гц, статичного електричного поля, віброакустичного забруднення тощо. Останнім часом спостерігається тенденція до збільшення ультрафіолетового (УФ) навантаження на організм людини. Цьому сприяє широке застосування нових джерел УФ випромінювання не тільки в медицині і на виробництві, але і в побуті. Забруднення атмосфери фреонами, оксидами азоту, аерозолями, викидами продуктів неповного горіння палива приводить до виснаження озонового шару і відповідного збільшення інтенсивності природної ультрафіолетової радіації біля поверхні Землі.

29. Підвищені рівні шуму впливають на здоров'я і якість життя людей. Вони викликають стрес, порушення сну і можуть призводити до підвищення ризику серцево-судинних захворювань. Потрібне законодавство, яке зобов'язуватиме місцеву владу розробляти карти шуму і враховувати шумові фактори при плануванні.

30. Близько 23% будинків в Україні мають рівні радону, які перевищують 100 Bq/m³, а 0.3% будинків мають рівні понад 200 Bq/m³. Причому спостерігається значна відмінність між областями. Однак, державної підтримки реалізації заходів, спрямованих на зниження ризику для тих, хто проживає на територіях чи в будинках з високими рівнями радону, немає. Не здійснюється на належному рівні інформування домо власників і населення про ризики для здоров'я, пов'язані із забрудненням повітря житлових і громадських приміщень. Мають бути вжиті заходи зі зниження ризику для тих, хто проживає на територіях чи в будинках з високими рівнями радону. Необхідно відстежувати результати заходів щодо зниження рівня радону в будинках високого ризику. Інформація про засоби профілактики, зокрема такі, як практика провітрювання, має бути доступною для населення на територіях підвищеного ризику.

31. Продукти паління в повітрі житлових приміщень становлять особливу загрозу для здоров'я дітей. Діти, що зазнали впливу продуктів паління, мають погіршену функцію легень, частіше хворіють на респіраторні захворювання і ювенільні форми бронхіальної астми. У дорослому віці у них підвищується ризик захворювання на лейкемію та лімфоми.

32. Водозабезпечення населення України має виражений нерівномірний характер. Найбільшу нестачу питної води відчуває населення півдня та сходу. Якість водних ресурсів в Україні, зокрема питної води, регулюється і має забезпечуватися Водним кодексом України, Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя» (від 24 лютого 1994 р.), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 25 травня 1997 р.) та іншими законодавчими актами. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» (від 30 березня 1998 р. № 391) контроль за якістю водних ресурсів, у межах покладених на них повноважень, здійснюють Мінекоресурсів, МНС, Мінагрополітики, Держводгосп, Держбуд. Оцінка якості води проводиться за державними нормативними документами на кожен з видів водокористування. Зараз підготовлено Закон «Про питну воду», який знаходиться на узгодженні.

33. Основний контроль за якістю питного водопостачання України здійснює розгалужена мережа органів санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я. На 1 січня 2001 р. під наглядом санепідслужби перебувало 21216 об'єктів централізованого водопостачання і 132288 об'єктів децентралізованого водопостачання. Існує різниця в якості води централізованих і децентралізованих систем водопостачання.

Якість води в децентралізованих системах є гіршою (30% проб не відповідають стандартам порівняно з 5,7% для централізованих систем). Головною причиною є те, що 55,2–64% цих систем не мають захисних санітарних зон навколо їхніх джерел і 27% не мають дезінфекційних установок. Близько 9% систем централізованого водопостачання і 29% децентралізованого не відповідають мікробним стандартам. У річки, водоймища, озера та ставки надходять стоки більш як з 2350 об'єктів, з них 40% без очищення або з очищенням, що не відповідає стандартним вимогам.

34. Високий рівень інфекційних і паразитарних захворювань, спалахи хвороб, пов'язаних з водою, свідчать про потребу в удосконаленні практики попередження мікробного забруднення систем водопостачання. Особливої уваги потребує аналіз якості води за вірусологічними показниками та захворюваність на вірусні інфекції. Недостатня кількість вірусологічних лабораторій не дозволяє проводити регулярний моніторинг за циркуляцією збудників вірусних інфекцій та ефективністю водопідготовки щодо вірусів. Тільки в окремих регіонах проводяться більш-менш регулярні дослідження питної води на наявність антигену вірусу гепатиту А. Позитивні проби досягають 6–7%.

35. Інформація про хімічні забруднення води обмежена. Санепідслужби районів не мають необхідного обладнання, тому проби надсилаються в обласні служби. Однак, це робиться лише відповідно до спеціальних запитів або у випадках виникнення надзвичайних ситуацій.

36. Високий ступінь мінералізації питної води, який має місце у південній частині України, приводить до збільшення захворювань шлунково-кишкового тракту, у тому числі на гастрити, жовчнокам'яну та інші хвороби. Якість води у Рівненській області, на Поліссі, у Карпатському, Придніпровському та в деяких інших регіонах України, де спостерігається нестача мікроелементів (I, Cu, F тощо), також впливає на виникнення і перебіг хвороб. Дослідження впливу на здоров'я населення питної води з нестачею мікроелементів, високою мінералізацією та іншими відхиленнями, що не є хімічним чи мікробіологічним забрудненням, не фінансуються і тому не проводяться. В Україні відсутня науково обґрунтована програма, спрямована не лише на контроль та запобігання забруднення, але і на доведення питної води до фізіологічних стандартів у районах, ендемічних за окремими мікроелементами чи за рівнем мінералізації.

37. Позитивним моментом є підписання Україною 17 червня 1999 р. «Протоколу про воду і здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р.», який було ухвалено на 3-й Міністерській Конференції «Охорона здоров'я і довкілля» (Лондон, 1999). Ключовим зобов'язанням сторін Протоколу є визначення цільових показників щодо доступу до питної води та її санітарного забезпечення, а також розробка програми досягнення цих показників. Зобов'язання сторін Протоколу в тій чи іншій мірі відповідають видам діяльності, які передбачені ключовими нормативно-правовими актами та документами державної політики України в галузі охорони здоров'я людини і довкілля. Водночас викликає занепокоєння уповільненість дій щодо підготовки Протоколу до ратифікації. Така ратифікація могла б стати ще одним суттєвим кроком адаптації українського законодавства до законодавства ЄС.

38. Систематичні заходи щодо забезпечення безпеки продуктів харчування виконуються різними установами і в обмеженій кількості. Контроль продуктів харчування у різних частинах країни неоднаковий, доступ до інформації про їх якість обмежений.

Систему аналізу ризиків і критичних точок контролю (Hazard Analysis and Critical Control Points System) в Україні не запроваджено.

39. В Україні не дотримуються положень Всесвітньої Декларації і Плану дій з харчування, які закликають уряди та інші сторони ухвалити і посилити комплексні заходи щодо контролю за якістю та безпечністю продуктів харчування з метою захисту здоров'я споживачів. Відповідно, не розроблена і не впроваджена Національна стратегія забезпечення безпечного харчування. На сьогодні можна з певністю стверджувати, що в Україні безконтрольно використовуються соєві концентрати, ізоляти, кормові добавки у птахівництві, молочній та кондитерській промисловості, про що споживачів не інформують.

40. Україна майже не має законодавчої бази поводження з генетично-модифікованими організмами. Споживачі та природне середовище не захищені від впливу трансгенних організмів. Це відбувається в той час, коли ЄС ще в квітні 1999 року встановив мораторій на поширення нових видів генетично-модифікованих культур, мотивуючи це тим, що їх нешкідливість для здоров'я людини не доведено. Уряд планує у поточному році фінансувати розробку критеріїв оцінки ризику використання генетично модифікованих організмів. У Верховній Раді України 18 січня 2001 р. в першому читанні обговорювався проект Закону «Про державну систему біобезпеки під час здійснення генетично-інженерної діяльності», який з огляду на значні недоліки було відхилено.

41. Проблема накопичення та утилізації промислових і побутових відходів, застарілих і непридатних пестицидів є однією з найгостріших у галузі охорони довкілля і здоров'я. Більшість місць зберігання промислових і побутових відходів не відповідають гігієнічним стандартам. Більшість небезпечних відходів зберігається в неналежних умовах, в тому числі на переповнених звалищах. З міркувань безпеки для довкілля і здоров'я необхідно змінити підхід до управління відходами. В першу чергу необхідно проводити політику, направлену на запобігання утворенню відходів. Далі за пріоритетністю має йти їх повторне використання, відновлення і спалювання. Захоронення відходів слід розглядати як останній засіб.

42. Щорічно в містах і селах накопичується приблизно 40 млн. м³ побутових відходів (0.8 м³ на душу населення). Відходи накопичуються на 700 міських звалищах, на 80% з яких не проводяться запобіжні заходи для захисту підземних вод і повітря від забруднення. Найбільші звалища локалізовані в Дніпропетровській (140 га), Донецькій (330 га), Одеській (195 га) та Запорізькій (153 га) областях. Експлуатуються 4 сміттєспалювальні заводи, але їх технологічне обладнання не відповідає сучасним екологічним стандартам.

43. Кількість підприємств, на яких накопичуються токсичні відходи, перевищує 2500. Загальний обсяг накопичення токсичних відходів становить 4 млрд. тонн. Окрему групу токсичних відходів становлять непридатні до використання та заборонені до застосування хімічні засоби захисту рослин. Кількість цих відходів, накопичених в Україні, становить близько 13,5 тис. тонн. Вони розміщені по всій території України, нерідко знаходяться в непристосованих та випадкових приміщеннях, а подекуди просто неба.

44. Налічується 109 централізованих сховищ пестицидів, що перебувають під контролем місцевих органів влади, та приблизно 4000 сховищ в сільських господарствах. Значна кількість сховищ становить серйозну небезпеку для довкілля і здоров'я внаслідок високої токсичності компонентів та неналежних умов зберігання.

45. Ґрунти є найбільшим багатством держави і найскладнішим за можливістю очищення середовищем. Хімічне забруднення ґрунтів стає вторинним джерелом забруднення повітря і води, висока розораність — джерелом підвищеної запиленості повітря. У випадку забруднення ґрунту, особливо стійкими токсичними речовинами, потрібні складні і дорогі системи очищення із застосуванням сорбентів, екстракції або випарювання. Проблема регенерації забруднених ґрунтів недостатньо опрацьована у науковому плані. Ця проблема залишається відкритою у випадках, коли виникає потреба здійснювати масштабні відновлювальні заходи.

46. Природні ландшафти зі збереженим біологічним покривом гарантують швидку і повну трансформацію забруднюючих речовин, які шкідливо впливають на здоров'я людей. Природні ландшафти сприяють підтриманню психічного здоров'я людей. Кількість ландшафтів з природними біоценозами за останні десятиріччя в Україні критично зменшилася. Надвисока розораність (55%) та урбанізованість території України (освоєно 92%) не може забезпечити оптимізацію здоров'я населення України. Відсутні комплексні програми заходів, направлених на суттєве зменшення розораності земель, відновлення природних чи квазіприродних ландшафтно-біоценотичних комплексів та розширення використання природних ландшафтів для рекреаційних цілей.

47. ЧАЕС закрита 15 грудня 2000 року. Однак загроза подальшого забруднення довкілля залишається. Саркофаг, споруджений над 4-м блоком станції, не повністю закриває залишки зруйнованого реактора. Через екстремальність умов його будували на швидку і з порушенням будівельних технологій. Будівля експлуатується тривалий час. Досконале дослідження стану конструкцій всередині саркофага важко здійснити через високі рівні випромінювання. Тому, саркофаг може зруйнуватися від часу або постраждати від землетрусу чи терористичного акту, спричинивши подальше забруднення північних, а, можливо, й інших регіонів України. Для вирішення проблеми ЧАЕС необхідні політична воля і значні фінансові ресурси, яких на сьогодні обмаль.

Львівська регіональна програма поводження з непридатними до використання пестицидами

На Львівщині зберігається понад 750 тонн непридатних для використання пестицидів, часто з порушенням природоохоронного законодавства. Щоб зменшити загрозу для здоров'я людей, Львівська обласна рада затвердила на наступні три роки регіональну програму заходів безпечного поводження з пестицидами, непридатними для використання у сільському господарстві. Така програма є першою в Україні.

Було заплановано сконцентрувати усі пестициди на одному складі та вирішено, що таким складом стане Ожидівський базовий склад зберігання пестицидів Буського ВАТ «Агросервіс», який може вмістити 4 тис. тон речовин. Але склад ще потребує реконструкції. Водночас мешканці Ожидова стурбовані рішенням перетворити склад на місце зберігання усіх пестицидів і вже зараз активно протестують. Начальник управління екології Богдан Преснер запевняє, що жодної небезпеки у розташуванні складу поруч із селом немає: «Коли цей склад відремонтувати, зробити його, як кажуть, відповідним санітарним нормам, то небезпеки не буде». У випадку згоди населення Буський район додатково отримає 600 тис. гривень за те, що на його території розташують склад пестицидів. Якщо мешканці Буська не погодяться, то буде створено районні склади. Одним з варіантів є зберігання пестицидів у залізобетонних контейнерах. Загалом програма розрахована на чотири роки і коштуватиме близько 2,5 млн. грн. Поки що влада чекає на позитивну відповідь жителів Ожидова.

48. Безпосередній вплив наслідків аварії на Чорнобильській АЕС на здоров'я людей полягає у зовнішньому та внутрішньому опроміненні іонізуючою радіацією, а також в змінах, викликаних стресом та переселенням. Значною мірою цей вплив проявився в трьох групах людей: у тих, хто брав активну участь в роботах по знезараженню території протягом перших двох років; населення територій з високими рівнями радіоактивних опадів; та людей, змушених терміново залишити свої домівки з метою уникнення радіоактивного опромінення. Висока захворюваність і низькі показники імунного статусу виявлені у ліквідаторів та їх дітей (особливо протягом першого року після аварії), а також у переселенців та їх дітей. У значній кількості дітей виявлено гіперплазію щитовидної залози, природа якої не зовсім зрозуміла. Не проводяться дослідження, спрямовані на встановлення впливу стресу, поточних інфекцій, харчових та інших розладів на загальну картину захворювання.

49. Одним з факторів радіоактивного забруднення залишається видобуток урану та виробництво ядерної енергії. У резервуарах шахтних регіонів Кіровограда і Дніпропетровська накопичено понад 60 млн. м³ радіоактивної води, що становить загрозу, зокрема, для водоносних шарів регіону. Інформація про стан цих сховищ та їх безпеку малодоступна для населення. Жителі небезпечних регіонів не мають відповідної підготовки щодо першочергових дій в аварійній ситуації.

50. Допомога в нормалізації здоров'я у випадках фізичних розладів завжди була більш ефективною, ніж у подоланні психосоціальних наслідків. Тому за допомогою ЮНЕСКО створено низку консультативних клінік. Проте для багатьох людей все ще залишається актуальною потреба в розробці та впровадженні заходів на державному рівні, спрямованих на подолання психосоціальних розладів. Сучасне медичне обслуговування не забезпечує надання такої допомоги.

51. Обстеження місць розташування колишніх військових об'єктів, включаючи місця, де була ядерна зброя, почалися 1996 року. Отримані дані і розуміння механізму оцінки впливу забруднення місць колишніх військових об'єктів на здоров'я населення потребують подальшого розвитку. На сьогодні в Україні не існує офіційно опублікованого пе-

"Вдосконалення" законодавства щодо довкілля і здоров'я

Подив і обурення викликає той факт, коли за ініціативою народних обранців - депутатів Верховної Ради України - були прийняті (квітень 2000 р.) зміни до законів України, які розривають зв'язок між здоров'ям людей та довкіллям. В той час, коли доведено, що між здоров'ям людини і станом довкілля існує пряма залежність, із Законів України "Про охорону навколишнього природного середовища" та "Про екологічну експертизу" були виключені положення про необхідність оцінки впливу об'єкту екологічної експертизи на здоров'я населення. Таким чином зі сфери діяльності Мінекоресурсів України і Державної екологічної інспекції було штучно видалено все, що пов'язано з негативним впливом стану довкілля на здоров'я людей, чим порушено основні конституційні права громадян України.

Такі "вдосконалення" законодавства здійснюються на користь не людям, а компаніям, які займаються діяльністю, що може бути небезпечною для здоров'я людей. Звернення громадськості до Конституційного суду щодо порушеного такими змінами права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, поки що нічого не дали, оскільки для оскарження неконституційних дій Верховної Ради до Конституційного Суду можуть звернутися лише депутати Верховної Ради (!).

реліку складів і поховань хімічної зброї та хімічних речовин, що зберігалися і зберігаються на військових базах, відсутня законодавчо забезпечена процедура оцінки ризику зберігання таких відходів для довкілля і здоров'я населення. Міністерство оборони України є відповідальним за впровадження програми «Реабілітація територій, забруднених внаслідок військової діяльності, на 2002–2015 рр.» Однак, реалізується ця програма не ефективно, в тому числі через недостатнє фінансування. Стан інформування громадськості щодо виконання заходів, передбачених зазначеною програмою, незадовільний.

52. Надзвичайно важливим є систематичне інформування та просвіта населення в галузі довкілля і здоров'я. В Україні відсутнє комплексне бачення перспектив формування екологічної свідомості населення. Питання довкілля і здоров'я належать до тих, що стосуються усіх без винятку громадян. Ведучи просвітницьку роботу в цій галузі, можна досягти суттєвих зрушень у ставленні людей до збереження здорового довкілля за для збереження здоров'я нації.

Розділ 5

Громадські екологічні організації

Упорядники: **Роман Хімко** (Всеукраїнський комітет підтримки Програми ООН з навколишнього середовища, УкрЮНЕПком), **Віктор Мельничук** (Національний екологічний центр України).

При підготовці розділу використані матеріали, які надали:

Роман Бабко (Всеукраїнська екологічна Ліга, Суми),
Андрій Ковальчук (Карпатський екологічний клуб «Рутенія», Ужгород),
Василь Костюшин (Національний екологічний центр України, Київ),
Сергій Корецький (Незалежний інтелектуальний центр, Київ),
Сергій Федоринчик (Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Київ).

Враховані пропозиції, які надали:

Рима Агейкіна (Регіональний центр екологічної освіти «ЕкоДонбас», Горлівка, Донецька обл.),
Олександр Багін («Зелений рух Донбасу», м. Горлівка, Донецька обл.),
Володимир Березін (Еколого-культурний центр «Бахмат», м. Артемівськ, Донецька обл.),
Оксана Білобран (МАМА–86, Київ),
Борис Васильківський («ЕкоПраво-Київ»),
Ірина Вихристюк («Відродження», м. Татарбунари, Одеська обл.),
Петро Грицишин (Українське відділення Всесвітньої лабораторії, Західний центр, Львів),
Сергій Колєсніков («Зелений світ», м. Вознесенськ, Миколаївська обл.),
Юрій Голік (Громадська екологічна рада Полтавщини, м. Полтава),
Микола Коробко (УЕА «Зелений світ», м. Кривий Ріг, Дніпропетровська обл.),
Ольга Лисенко (Українське відділення Міжнародної спілки «Екологія людини», Київ),
Юрій Масікевич (Буковинська філія Національного Екоцентру України «Крона», Чернівці),
Галина Олєйнікова («МАМА–86», м. Артемівськ, Донецька обл.),
Ала Плєскач (Черкаська обласна організація «Зелений світ»),
Галина Проців (Всеукраїнська екологічна Ліга, м. Бережани, Тернопільська обл.),
Тамара Радченко (Всеукраїнський благодійний фонд «Паросток», Київ),
Юрій Романов (Одеське правління спілки наукових та інженерних товариств),
Олександр Степаненко (ЕГО «Зелений Світ», м. Чортків, Тернопільська обл.),
Валентин Стецюк («Товариство Лева», Львів),
Тетяна Тимочко (Всеукраїнська екологічна Ліга, Київ),
Петро Халаїм (Львівська обласна організація Українського товариства охорони природи),
Володимир Череватов («В гармонії з природою», м. Чернівці),
Світлана Черних (Українське товариство охорони природи, Луганськ),
Сергій Шапаренко (Екологічна група «Печеніги», Харків).

5.1. Стан і тенденції розвитку громадського екологічного руху

1. Основою громадського екологічного руху в Україні є громадські ініціативи, інституційовані у вигляді екологічних неурядових організацій (екоНУО) і місцевих груп, створених для вирішення конкретних екологічних проблем. ЕкоНУО є активними посередниками між державними природоохоронними органами та широкою громадськістю. Вони своїми діями розбурхують та ініціюють громадську думку, свідомість, активність, нагадують державі і всім громадянам про їх обов'язки щодо збереження довкілля, наголошують на необхідності впровадження ідеї збалансованого розвитку і формування громадянського суспільства.

2. За оцінками соціологів, кількість жителів України, які у 2000 р. брали активну участь у роботі громадських об'єднань (у тому числі і політичних) складала близько 20%, а жителів, які брали участь в організованих громадських діях з охорони довкілля, лише 2% від дорослого населення України. Близько 48% дорослого населення України висловлювали принципове бажання при нагоді в тій чи іншій формі взяти участь у практичній природоохоронній діяльності. Але межа виживання, на якій знаходяться більшість громадян України, гальмує їхню громадянську активність.

3. В часи СРСР в Україні найбільш активно діяли Українське товариство охорони природи (УТОП) і студентський рух Дружин охорони природи (ДОП). Діяльність УТОП найбільш масової природоохоронної організації національного рівня, якій виповнилося 55 років, тривалий час була стабільною та ефективною завдяки збору членських внесків, організаційній і фінансовій підтримці влади. В умовах СРСР УТОП не мав змоги активно впливати на державну екологічну політику. ДОПи, які існували в 1970–1980-і роки, діяли більш незалежно і дали сучасному громадському екологічному рухові цілу плеяду висококваліфікованих кадрів. В різні роки при вузах України налічувалося до 40 ДОПів, які складалися, переважно, зі студентів природничих факультетів вузів і діяли, на відміну від УТОП, на засадах добровільності та самоорганізації. Діяльність ДОПів майже втратила свою суспільну функцію після розпаду СРСР, оскільки з'явилися інші можливості для участі у природоохоронній діяльності.

4. З часу набуття Україною незалежності у 1991 р. структура громадського екологічного руху, його характер і масовість істотно змінилися. Згідно з даними «Довідника українських НУО, які працюють в галузі екології», підготовленого Ініціативним центром сприяння активності та розвитку громадянського почину ІСАР-Єднання, у 2001 р. в Україні було зареєстровано понад 430 екоНУО. Серед них 20 природоохоронних НУО всеукраїнського рівня, які, згідно з вимогами законодавства України, мають не менше 13 обласних відділень. Громадські екологічні організації є у всіх регіонах України, але їх розподіл нерівномірний. Найбільше екоНУО зосереджено у столиці (понад 100) і в деяких обласних центрах (по 10–20 і більше екоНУО зареєстровано у Донецьку, Харкові, Сімферополі, Дніпропетровську, Запоріжжі, Миколаєві, Одесі, Чернівцях і Львові). Понад 120 екоНУО існує у районних центрах і деяких селах. У малих населених пунктах найбільша кількість екоНУО діє у Львівській, Чернівецькій, Одеській та Донецькій областях.

5. В Україні ведеться державна статистика складу і кількості НУО, але щодо екологічних НУО вона недостатньо об'єктивна і не відображає дійсний стан громадської природоохоронної активності, оскільки складно виокремити екоНУО серед інших НУО. Низка організації видає довідники екоНУО (ІСАР-Єднання, Каунтерпарт та ін.). Однак, ці довідники охоплюють лише ті екоНУО, які надали про себе інформацію. Ці дані швидко застарівають, оскільки, з одного боку, з'являються нові НУО, а з іншого, через досить жорсткі фінансові і правові умови діяльності багато організацій припиняють свою діяльність.

6. З 1996 р. в Україні працює Громадська Рада при Мінекоресурсів України, до складу якої в різний час входило від 16 до 22 екоНУО національного рівня. В багатьох областях (як правило при обласних управліннях Мінекоресурсів України) також створено громадські ради, які об'єднують обласні та місцеві екоНУО. Діяльність громадських рад спрямована на підвищення ефективності взаємодії Мінекоресурсів України та екоНУО у вирішенні екологічних проблем, формуванні і впровадженні екологічної політики. З ініціативи Громадської ради, для координації діяльності та обміну інформацією представників екологічного руху з 2000 р. проводяться щорічні всеукраїнські конференції екоНУО. Їх організовує Оргкомітет екоНУО. В його роботі беруть участь члени Громадської ради при Мінекоресурсів, представники багатьох громадських рад з областей, а також члени інших об'єднань екоНУО.

7. На сьогодні більшість активістів екоНУО України складають інженери з виробництва, учителі шкіл, науковці, викладачі вузів, студенти та школярі. Професійний склад природоохоронних НУО різноманітний. Його основою є фахівці з вищою освітою (екологи, біологи, хіміки, географи, ґрунтознавці, фахівці з лісового і сільськогосподарства, журналісти, медики тощо). Останнім часом до діяльності екоНУО все частіше долучаються економісти, юристи, фахівці з інформаційних технологій та управління. Це свідчить про подальшу професіоналізацію екоНУО.

Склад Громадської Ради Всеукраїнських організацій природоохоронного спрямування при Міністерстві екології та природних ресурсів України

1. Всеукраїнська громадська екологічна організація "МАМА-86"
2. Всеукраїнська дитяча спілка "Екологічна варта"
3. Всеукраїнська екологічна Ліга
4. Всеукраїнський благодійний фонд "Паросток"
5. Всеукраїнський екологічний благодійний фонд "Геоеко-XXI століття"
6. Всеукраїнський комітет підтримки Програми ООН з навколишнього середовища (УкрЮНЕПком)
7. Науково-технічна спілка енергетиків і електротехніків України
8. Національний екологічний центр України
9. "Україна. Порядок денний на XXI століття"
10. Українська екологічна асоціація "Зелений світ" (голова - Коробко М.І.)
11. Українська екологічна асоціація "Зелений світ" (голова - Самойленко Ю.І.)
12. Українське ботанічне товариство
13. Українське відділення міжнародної спілки "Екологія людини"
14. Українське географічне товариство
15. Українське товариство охорони природи
16. Українське товариство охорони птахів
17. Українське товариство стійкого розвитку

8. В Україні, за оцінками представників громадського руху, серед громадських організацій існує таке явище як «псевдоНУО», породжене недосконалістю законодавства про НУО та грантової політики міжнародних донорських організацій. «ПсевдоНУО» юридично зареєстровані як громадські організації, але створюються чиновниками державних структур різного рівня, комерційними структурами, політичними партіями для обслуговування їхніх інтересів у галузі природоохоронної політики, використання природних ресурсів і забезпечення інших інтересів, не пов'язаних з громадською діяльністю. Під екоНУО часто маскуються консалтингові структури і різні рекламно-ресурсні центри, представництва деяких міжнародних організацій, фондів тощо, діяльність яких також не є, по суті, природоохоронною і громадською. Такі організації працюють, переважно, в Києві і великих містах, в яких зосереджені представництва міжнародних благодійних фондів.

9. Діяльність псевдо-НУО часто створює конфлікти у середовищі екоНУО і тому не схвалюється незалежними екоНУО. Лідери місцевих екоНУО характеризують столичні псевдо-НУО як такі, що мають потужну підтримку чиновників, респектабельний та привабливий для донорів вигляд, високооплачувані штат і офіс, активну проектну діяльність. У них широкі можливості залучення фахівців для створення професійно складених проектів і програм із значним рівнем фінансування. Вони зайняті переважно освоєнням грантів, спрямованих на посередницьку, інформаційну, видавничу та соціологічну роботу. У зв'язку зі скороченням обсягів міжнародної допомоги, що надається Україні на природоохоронні цілі, і закриттям ряду представництв і програм, кількість і активність таких структур в останні роки зменшилася.

10. Для декларування спільних цілей і цінностей громадського екологічного руху та впровадження системи етичної регламентації дій і взаємостосунків між екоНУО на всеукраїнських конференціях екологічної громадськості було визнано необхідним розробити та ухвалити «Кодекс поведінки екологіста (природоохоронця)». Кодекс буде підготовлено і внесено на обговорення та затвердження на одній з наступних конференцій.

11. Громадський природоохоронний рух в Україні після кількох етапів розвитку на сьогодні став досить консолідованим і професійним. У 1992–1997 рр. через конкуренцію за сфери впливу і фінансові ресурси, боротьбу за лідерство в самих екоНУО, а також під впливом політичних структур в Україні відбувався процес дроблення колективів великих екоНУО. Проте, починаючи з 1997 р., завдяки ініціативам окремих організацій та виконанню ними ряду спільних проектів, відчутною стала тенденція до об'єднання екоНУО за напрямками природоохоронної діяльності (або регіональною ознакою) в мережі, асоціації, коаліції, робочі групи тощо. На сьогодні в Україні існують великі об'єднання національних і місцевих екологічних НУО: Українська річкова мережа (понад 70 членів), Робоча група з питань глобальної зміни клімату (25 членів), Асоціація Карпатських екологічних НУО (НУО Карпатського регіону), Громадське об'єднання «Зелений рух Донбасу» (40 НУО), «Чорноморська мережа» (більшість НУО Причорномор'я), коаліція «Альтер-Еко» (30 НУО), Азово-Чорноморська орнітологічна робоча група та інші об'єднання.

12. Об'єднавчі процеси в українському громадському екологічному русі ґрунтуються на його самоорганізації та структуризації. Вони зумовлені самоусвідомленням ролі українських екоНУО, їх прагненням координувати свої дії для активного і результатив-

ного впровадження найсучасніших світових природоохоронних досягнень в українському суспільстві, розумінням необхідності формування сучасної державної природоохоронної політики і стратегії відповідної діяльності. Вони дозволяють екологічним НУО діяти більш ефективно і перетворюватися на реальну силу в екологічній політиці. Внаслідок такого об'єднання реалізуються спільні регіональні та локальні проекти, створюється загальний інформаційний простір, тиражуються знання, навички, досвід. Активізується діяльність тих екоНУО, які мають недостатньо власних ресурсів для вирішення конкретних природоохоронних проблем.

13. Низька фінансова забезпеченість екоНУО та відповідно низька оплата праці за участь у проектах, призводить до того, що більшість експертів та активістів екоНУО працює одночасно над виконанням кількох проектів, а також паралельно має інше місце роботи, що знижує загальну ефективність результатів діяльності. Разом з тим, екоНУО не мають можливості залучати експертів і активістів на постійній основі. Багато кваліфікованих експертів не погоджуються працювати в екоНУО на волонтерських засадах чи за низьку винагороду, а це знижує потенціал екоНУО у сфері проектної діяльності. Більшість членів екоНУО працюють в них лише у вільний від іншої діяльності час.

14. У 1996–2000 рр. відбувалися процеси політизації громадського екологічного руху, викликані бажанням багатьох політичних лідерів використовувати у своїх передвиборних кампаніях зацікавленість населення України у вирішенні екологічних проблем. Так, за ініціативи групи представників Української екологічної асоціації «Зелений світ», ще на початку 1990-х років була створена Партія Зелених України (ПЗУ). За-

Приклади спільних дій громадських екологічних організацій України

У 2003 р. Українська коаліція екоНУО «За дику природу» організувала громадську кампанію протесту проти спорудження судноплавного ходу «Дунай — Чорне море» через абсолютно заповідну територію Дунайського біосферного заповідника, яку підтримала велика кількість вітчизняних та іноземних НУО.

Всеукраїнська асоціація екоНУО «Українська річкова мережа» (УРМ) у 2000 р. розробила програму своєї діяльності на 7–8 років, яку вона зараз активно впроваджує.

Активно працює та провадить всеукраїнські інформаційні акції Робоча група НУО з питань глобальної зміни клімату.

Починаючи з 1999 р., група громадських організацій міст Суми та Охтирка лобювала створення національного парку «Тростянецько-Ворсклянський». Сьогодні це питання знаходиться на стадії позитивного вирішення.

Фонд «Паросток», що діє як мережа еколого-натуралістичних освітніх організацій та осередків, щороку залучає до природоохоронних заходів тисячі школярів і активістів природоохоронного руху. Він організовує або бере участь у таких всеукраїнських заходах: «Птах року», «Живи Земле», «Жива вода», «До чистих джерел», «Ріки мого дитинства», «Прибережні захисні смуги», «Вчимось заповідати» тощо.

У 1996 і 1998 рр. за ініціативи Національного екологічного центру України були проведені загальнонаціональні природоохоронні кампанії-акції громадськості «Жива вода-96» і «Жива вода-98». В них взяли активну участь тисячі громадян.

За ініціативи Громадської ради 24 січня 2001 р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 51 «Про щорічний Всеукраїнський конкурс «До чистих джерел». Це перший природоохоронний конкурс в незалежній Україні. Його мета — розширення у суспільстві практичної природоохоронної діяльності, спрямованої на охорону і поліпшення стану джерел, річок та водойм України, раціональне використання водних ресурсів.

вдяки авторитету природоохоронного руху і залученню коштів різних структур партія мала успіх на виборах 1998 р. і контролювала діяльність Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики. Однак, через входження до ПЗУ далеких від екологічних проблем бізнесменів та власну ідейну нестабільність діяльність ПЗУ було орієнтовано в основному на досягнення успіху у бізнесі і на парламентську та управлінську кар'єру її лідерів, а не на вирішення проблем довкілля і залучення до цього громадськості. Внаслідок цього на останніх виборах ПЗУ не була обрана народом України до складу Верховної Ради.

15. Політизація громадського екологічного руху оцінюється громадськістю переважно негативно. На Другій Всеукраїнській конференції екологічної громадськості (Київ, 2001 р.) було вирішено вважати громадський екологічний рух самодостатньою силою, не розглядати будь-яку політичну партію як політичний авангард спільноти екоНУО, не сприймати спроб політиків привласнити досвід і авторитет громадського екологічного руху на користь своїх виборчих амбіцій і засудити спроби політичних партій використовувати перекохану екологічну інформацію як інструмент виборчих технологій.

16. Природоохоронні НУО і політичні партії, згідно із законодавством України, є громадськими об'єднаннями. Однак, у них принципово різні цілі і завдання (часто протилежні). Переважна більшість українських партій не розуміє і не пробує осмислити й впроваджувати ідеї збалансованого розвитку та збереження довкілля. Разом з тим, деякі політичні партії підтримують природоохоронний рух. Наприклад, за сприяння Народно-демократичної партії України було створено Всеукраїнську екологічну Лігу.

17. У деяких випадках політизація громадського екологічного руху негативно впливає на стосунки між екоНУО. Водночас, існує позитивна практика, коли місцеві осередки конфліктуючих з політичних причин екоНУО національного рівня успішно та ефективно співпрацюють у рамках діяльності тематичних об'єднань екоНУО під час виконання спільних природоохоронних завдань і проектів (Громадські ради). Громадські природоохоронні організації України готові до співпраці з усіма політичними партіями та їх парламентськими фракціями за умови їх участі у вирішенні конкретних проблем довкілля.

5.2. Завдання і напрямки діяльності екологічних НУО

18. В демократичних країнах неурядові організації постають як одні з головних структурних елементів громадянського суспільства. НУО, незалежно від сфери їхньої діяльності, у тому числі й екологічні, покликані представляти інтереси різних груп громадськості і сприяти розвитку державної політики та удосконаленню системи державного управління, забезпечувати громадський моніторинг такого управління, служити гарантом демократії, ініціювати процеси участі громадськості у прийнятті рішень. НУО формуються активними членами суспільства і відіграють ключову роль у впровадженні принципів участі громадськості у прийнятті рішень. Робота екологічних НУО спрямована на розширення природоохоронної діяльності в суспільстві, на усвідомлення і активне вирішення громадськістю проблем довкілля.

19. Головним завданням своєї діяльності більшість українських екоНУО вважають здійснення громадського контролю за ефективністю природоохоронної діяльності дер-

жави, за дотриманням державою своїх конституційних обов'язків у цій сфері перед усіма громадянами. Важливими завданнями екоНУО є:

- проведення громадського моніторингу стану довкілля;
- участь у формуванні місцевої, регіональної, державної, міждержавної і глобальної екологічної політики;
- участь у контролі ефективності використання коштів бюджету на природоохоронні цілі;
- участь у практичній реалізації заходів з вирішення екологічних проблем та оцінці результативності цих заходів;
- інформування громадськості про екологічні проблеми та шляхи їх розв'язання;
- сприяння екологізації свідомості громадян України, поширення серед населення морально-етичних засад охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів.

20. Українські екоНУО для вирішення поставлених завдань напружували і використовують широку базу методичних підходів та засобів. Деякі інструменти суттєво відрізняються від тих, що використовуються в урядовому і бізнесовому секторах. Це такі інструменти, як:

- незалежна розробка проектів нормативних документів щодо екологічної діяльності з подальшим їх оприлюдненням та поданням до владних структур;
- створення дорадчих органів при владних структурах;
- ініціювання проведення громадських слухань з різних питань захисту довкілля, організація «круглих столів» та дискусійних клубів;
- залучення засобів масової інформації до висвітлення природоохоронної діяльності та створення власних ЗМІ екологічного спрямування, поширення через ЗМІ роз'яснень та коментарів до урядових документів і державних заходів;
- формування громадської думки з питань природоохоронної політики як на рівні держави, так і на рівні окремих регіонів;
- створення мережі незалежних експертів, створення експертно-інформаційних центрів з різних напрямів природоохоронної діяльності, формування центрів незалежного громадського моніторингу;
- створення баз даних екологічної інформації та інформації про екологічну діяльність;
- незалежна освітня і просвітницька робота з різними групами населення;
- організація кампаній проти необґрунтованих та екологічно небезпечних проектів, а також на підтримку проектів ренатуралізації довкілля;
- надання еколого-правової допомоги екоНУО та громадянам;
- залучення до природоохоронних проектів коштів приватного та державного бізнесу, лобіювання природоохоронних інтересів у парламенті і на рівні областей.

21. Успішність діяльності екоНУО і їх вплив на формування природоохоронної політики в Україні сьогодні залежить від того, наскільки вони здатні забезпечити:

- політичну підтримку та залучення людей і організацій, спроможних вплинути на управлінські рішення;
- доступ до засобів інформації, інформаційних джерел та офіційних документів з питань довкілля та екологічної політики;

- достатні фінансові та адміністративні ресурси на свою діяльність;
- стратегічне партнерство з населенням, природокористувачами, управлінцями, виробниками;
- усвідомлення громадськістю важливості тієї чи іншої екологічної проблеми і пов'язаної з цим діяльності екоНУО;
- розробку доступних і реальних альтернативних проектів;
- добір професіональних керівників і лідерів, здатних обґрунтувати висновки і пропозиції, оперувати інформацією, спілкуватися з громадськістю та іншими НУО, використовувати досвід організації природоохоронних заходів;
- проведення незалежного громадського моніторингу;
- підтримку населення і партнерство з бізнес структурами.

22. Найбільша кількість екоНУО працює за такими напрямками, як екологічна освіта та виховання, експертна діяльність, контроль за станом природних ресурсів, інформування та природоохоронна пропаганда, природоохоронні акції тощо. Діяльність тих НУО, які переважно складаються з науковців і професійних екологів, спрямована на збереження біорізноманіття, створення природоохоронних територій, підготовку громадських еколого-експертних оцінок, здійснення громадського екологічного моніторингу. Численні екоНУО займаються екологічною журналістикою самі або взаємодіють зі ЗМІ. Значна кількість екоНУО спрямовує свою діяльність на вирішення проблем збалансованого розвитку і раціонального природокористування, розвиток екологічного права, медичної екології, енергозбереження. Низка екоНУО займається видавничою діяльністю. Недостатньо, поки що, екологічних НУО правового спрямування; з екологізації виробництва, переробки вторинної сировини і відходів; екофілософії та впровадження морально-етичних засад збалансованого розвитку.

23. Особливо важливою є роль екоНУО України у формуванні у громадян свідомого ставлення до проблем охорони природи, до ідеї збереження довкілля як неповторної історико-культурної спадщини українського народу, а також у запровадженні системи екологічної освіти та виховання. Незважаючи на слабку взаємодію НУО, що працюють у сфері екологічної освіти та виховання, з підрозділами Міносвіти, щороку проводяться екологічні кампанії, акції, конкурси із залученням дітей, школярів, студентів. Завдяки участі місцевих природоохоронних активістів і екоНУО при навчальних закладах працює значна кількість краєзнавчих і екологічних центрів, гуртків і клубів. ЕкоНУО намагаються скоординувати свою діяльність у цьому напрямку.

24. Підписання і ратифікація Україною «Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Орхуська конвенція) дещо поліпшило ситуацію з інформуванням громадськості щодо стану довкілля. Однак, цілеспрямована державна політика у цьому напрямі відсутня. Фактично в Україні відсутні загальнодоступні джерела отримання екологічної інформації (теле- та радіоканали), державні спеціалізовані періодичні екологічні видання (газети і журнали). Українські екоНУО, усвідомлюючи рівень проблем довкілля і значення інформування громадськості у їх вирішенні, самі готують і видають велику кількість видань природоохоронної спрямованості.

5.3. Стан співпраці екологічних НУО з органами державного управління, іншими соціальними інститутами і соціальними групами

25. Аналіз взаємодії між екоНУО та органами державного управління показує, що в Україні державні службовці недостатньо розуміють, або не хочуть розуміти специфіку діяльності, функції і можливості екоНУО, роль громадськості. У багатьох випадках діяльність НУО, яка не відповідає розумінню державної політики окремим органом державного управління чи її керівником, сприймається вороже. Небажання органів державного управління рахуватися з прагненнями, правами і потребами екоНУО створюють в Україні ситуацію, коли численні екоНУО не мають достатніх механізмів впливу на прийняття рішень, формування і реалізацію екологічної політики, не можуть повноцінно виконувати свої громадські функції, сприяти становленню демократичного суспільства.

26. В «Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затверджених Постановою Верховної Ради України 05.03.1998 р. за № 188/98–ВР, громадськість у ролі партнера державних природоохоронних служб не розглядається. Із 37 розділів «Основних напрямків...» громадськість згадана лише в одному еколого-правовому (розділ 14).

27. На міжнародному і національному рівні про посилення взаємодії екоНУО і органів державного управління говориться багато. Державою це активно декларується. Водночас, зміни до українського законодавства, яких вимагає ратифікація Орхуської конвенції, все ще не внесені. Механізми забезпечення доступу громадськості до екологічної інформації і правосуддя тільки починають розвиватися і переважно завдяки ініціативі екоНУО, а не органів державного управління.

Вплив екоНУО на прийняття рішень

У 2000 році Всеукраїнська екологічна ліга (ВЕЛ) виступила з ініціативою проведення парламентських слухань з екологічної проблематики. В рамках підготовки до слухань фракція Народно-демократичної партії у Верховній Раді України і ВЕЛ провели 5 семінарів з питань екологічного законодавства, збереження біорізноманіття, енергозбереження, переробки та утилізації токсичних відходів, збереження та відновлення ґрунтів, використання надр. За підсумками кожного семінару було напрацьовано пропозиції до парламентських слухань, а також видано збірки матеріалів.

В 2002–2003 рр. екоНУО, які займаються проблемами збереження річок, використовуючи підтримку з боку Програми ПРООН-ГЕФ екологічного оздоровлення басейну Дніпра, отримали змогу активно працювати над розробкою Стратегічної програми дій з оздоровлення Дніпра — міжурядового документа, який буде регламентувати діяльність урядів та громадськості трьох придніпровських країн (Республіки Білорусь, Російської Федерації та України) у питаннях збереження Дніпра.

Разом з тим, робоча група екоНУО з питань змін клімату, маючи власного представника в урядовій Міжвідомчій комісії з питань змін клімату (МВК ПЗК), не має змоги впливати на державні рішення з цієї проблеми. Незважаючи на декларування участі громадськості, нещодавно поновлений Уряд України так і не спромігся призначити нового голову комісії і зібрати засідання.

Національний екологічний центр України, маючи представника в Координаційній раді з питань формування Національної екомережі, не має змоги впливати на прийняття рішень у рамках виконання «Загальнодержавної програми формування Національної екологічної мережі України на 2001–2015 рр.» через нескликання засідань Координаційної ради.

28. Державні структури не співпрацюють з екоНУО у питаннях формування природоохоронних бюджетів та контролю витрат коштів Державного і місцевих Фондів охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС). За свідченням багатьох екоНУО кошти часто йдуть не на природоохоронні заходи, а на виконання робіт, прямо не пов'язаних з ними. Наприклад, згідно з повідомленням екоНУО «Відродження» з м. Татарбунари Одеської обл., сьогодні головою екологічної комісії облради є п. Бузіян, який у свій час керував усіма «водними перетвореннями природи», від яких зараз так страждає Татарбунарський район. Він одночасно є начальником обласного управління водних ресурсів і особисто погоджує розподіл коштів обласного ФОНПС, більшість витрат якого йдуть на діяльність обласного управління водного господарства і, відповідно, на продовження таких же робіт.

29. Незважаючи на активну діяльність Громадської Ради при Мінекоресурсів України, екоНУО практично не мають можливостей прямої взаємодії з іншими міністерствами та відомствами, діяльність яких пов'язана з впливом на довкілля, а саме з Мінагрополітики, Міноборони, Мінекономіки, Мінтрансом, з Державними комітетами з водного та лісового господарств тощо. Цими міністерствами і відомствами діяльність екоНУО сприймається як така, що «заважає» нормальному розвитку економіки і прийняттю важливих державних рішень.

30. Практичний досвід співпраці екоНУО з природоохоронними органами усіх рівнів показує, що лише громадські слухання, круглі столи, семінари і конференції є на сьогодні найбільш дієвими методами впливу на владу та залучення населення до прийняття рішень з екологічно важливих питань. Є багато прикладів проведення в окремих регіонах України місцевих референдумів, театралізованих маніфестацій, публічних вручень чиновникам і директорам деяких виробництв «зелених міток» із внесенням їх до списку «убивць природи» тощо. У багатьох випадках влада уникає взаємодії з екоНУО у проведенні таких заходів. Так, Київська міська держадміністрація не підтримала проведення слухань з приводу добудови атомних реакторів на Хмельницькій та Рівненській АЕС. Міська влада Кривого Рогу не сприяла проведенню масових заходів екоНУО в рамках акції Робочої групи екоНУО з питань глобальної зміни клімату.

31. Згідно із Законом України «Про екологічну експертизу», при розгляді проектів будівництва екологічно небезпечних об'єктів і впровадження екологічно небезпечних проектів повинні проводитися громадські слухання. Однак, на сьогодні процедури організації та проведення таких слухань визначені лише для об'єктів атомної енергетики, регламент слухань та статус результатів не визначені.

32. Неурядові організації не мають права законодавчої ініціативи, тому важливу роль відіграє наявність можливостей екоНУО співпрацювати з структурами законодавчої влади різних рівнів. Ці можливості досить обмежені, оскільки екоНУО не мають достатнього впливу і ресурсів, щоб конкурувати в лобіюванні рішень з важливих питань довкілля з комерційними структурами і політичними об'єднаннями, з окремими депутатами та високими посадовими особами. Лише деякі громадські природоохоронні ініціативи знаходять своє відображення у рішеннях органів законодавчої влади. Це переважно спостерігається на рівні місцевих рад і там, де представники екоНУО є депутатами. На жаль, Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики ще жодного разу не запросив до участі у своїх засіданнях членів Громадської ради при Мінекоресурсів України для розгляду проектів законів чи інших нормативних актів. Це стало однією з причин

того, що 6 квітня 2000 р. Верховна Рада прийняла зміни до законів України «Про охорону довкілля» і «Про екологічну експертизу», завдяки яким з тексту цих актів виключені усі позиції, що стосувались шкідливого впливу забруднення довкілля на здоров'я людей. Цим зі сфери діяльності Мінекоресурсів України та Державної екологічної інспекції виведено все, що зв'язано з негативним впливом стану довкілля на здоров'я людей, чим порушено основні конституційні права громадян України.

33. Поки ще рано говорити про ефективну взаємодію екоНУО з виробничим сектором, керівництвом промислових підприємств і комерційних структур. Великі й екологічно небезпечні підприємства є головними забруднювачами довкілля і користувачами природних ресурсів. Пріоритетом їх діяльності є не збалансоване природокористування (яке може забезпечувати при відповідному плануванні, зокрема, й економічну вигоду), а максимальне і швидке одержання прибутку. Часто такий прибуток формується не за рахунок ефективного виробництва, а за рахунок посиленого використання доступних природних ресурсів, експорту сировини та економії на природоохоронних заходах. Така діяльність промислових підприємств викликає критику екоНУО. Критику з боку екоНУО викликає також діяльність в Україні міжнародних (спільних) підприємств, які ввозять у країну застарілі чи екологічно небезпечні технології, особливо брудні виробництва, а вивозять сировину.

34. Іноді, як наприклад, у питаннях екологічно небезпечного будівництва (об'єкти атомної енергетики, енергогенеруючі потужності, транспортні об'єкти тощо) зі сторони промисловців і галузевих міністерств, олігархічних структур спостерігається спекуляція на інтересах національної безпеки. Вони організовують через ЗМІ кампанії підтримки екологічно небезпечних проектів і діяльності, часто спекують на патріотичних почуттях населення, їх прагненні до покращення життєвого рівня. Якщо екологічно небезпечне будівництво має серйозну фінансову і владну підтримку, громадським організаціям дуже важко розраховувати на успіх. Наприклад, багато років триває протистояння громадськості і влади з питань добудови нових блоків на Хмельницькій і Рівненській АЕС. Міністерство транспорту України вже кілька років планує за рахунок держбюджету спорудити судноплавний хід «Дунай-Чорне море» в абсолютно заповідній зоні Дунайського біосферного заповідника. Лише втручання громадськості зупиняє цей протиприродний проект.

35. З самого початку існування екологічного громадського руху наукові установи тісно взаємодіють з екоНУО. Недостатнє фінансування наукових інститутів часто підштовхує їхнє керівництво до співпраці з екоНУО, залучення представників екоНУО до виконання ряду наукових робіт. І навпаки, екоНУО при виконанні проектів часто залучають експертів з наукових інститутів. Співпраця українських екоНУО з науковими установами на сьогодні здійснюється краще, ніж з будь-якими іншими інституціями.

36. ЕкоНУО активно співпрацюють зі ЗМІ. Вони регулярно інформують ЗМІ про свою діяльність. Журналісти, як правило, завжди запрошуються для висвітлення масових природоохоронних заходів, акцій, до участі у семінарах, круглих столах, конференціях, громадських слуханнях. Однак, більшість ЗМІ, особливо у великих містах, не дуже охоче публікують інформацію з екологічної тематики, зокрема інформацію про діяльність екоНУО. Державні і комерційні ЗМІ рідко надають екоНУО можливість публікувати власні матеріали. Місцеві ЗМІ (рівня районів, невеликих міст) працюють

з екоНУО більш охоче, але визначальну роль у відношенні таких ЗМІ до екоНУО відіграє ставлення до їхньої діяльності місцевої влади.

37. ЕкоНУО активно співпрацюють з міжнародними організаціями і благодійними фондами. Утім, багато донорів орієнтують екоНУО на виконання проектів, які більше відповідають пріоритетам їхньої діяльності, ніж екологічним пріоритетам України та українських екоНУО. Багато НУО, бажаючи одержати фінансові ресурси для забезпечення власного існування, спрямовують свою діяльність під потреби донорів, не керуючись при цьому власною політикою і суспільними інтересами.

38. Значна частина населення України визнає існування серйозних екологічних проблем і необхідність їх негайного вирішення, хоча і недостатньо орієнтується в питаннях екологічної політики. За результатами соціологічних опитувань 1995–2000 рр. 55% опитаних поставили під сумнів ефективність своєї участі у громадській природоохоронній діяльності і покладали вирішення усіх екологічних проблем на органи державного управління. 58% населення лише «співчувало» громадському екологічному руху та екоНУО. Ці дані свідчать про недостатній рівень поінформованості населення про діяльність екоНУО і низький рівень загального розуміння ролі громадськості у поліпшенні екологічної ситуації в Україні. Незважаючи на бажання населення України жити і працювати у безпечному довкіллі, часто спостерігається конфлікт приватних і громадських інтересів, коли впровадження екологічно небезпечних проектів у конкретній місцевості пов'язане з наданням нових робочих місць, високою заробітною платнею, виробничими пільгами тощо.

5.4. Правові, соціальні та економічні умови діяльності українських екоНУО

39. В чинному українському законодавстві існують розбіжності у визначеннях щодо неурядових організацій. Так, термін «об'єднання громадян» є найзагальнішим і стосується громадських організацій, професійних спілок, політичних партій (ст. 36 Конституції України). Термін «громадські організації» визначає об'єднання громадян, створених для задоволення і захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових прав. «Благодійні організації» — недержавні організації, що здійснюють благодійну діяльність відповідно до закону «Про благодійність і благодійні організації». Найповнішим на сьогодні вважається термін «неприбуткові організації» (у проекті Цивільного кодексу України для позначення НУО вживається термін «непідприємницькі організації») і охоплює усі вище названі організації. Водночас термін «громадські організації» поступово зникає із законодавчих актів.

40. Закони і підзаконні акти, що регулюють статутну, господарську, благодійну діяльність і оподаткування НУО не тільки суперечать один одному, але й термінологічно заплутані. Більше того, ряд законодавчих норм ставить НУО (і відповідно екоНУО) в один ряд з державними (бюджетними) організаціями та установами, підприємствами, приватними комерційними структурами тощо. Обмеженість і неточність положень законодавчих актів, що регулюють діяльність НУО, часто їх вільне трактування негативно впливає на ефективність діяльності НУО. Малорозвинутим у ресурсному і фінансово-управлінському плані НУО важко належним чином виконувати запропоновані державою правові умови їхньої діяльності.

41. Основним і єдиним законодавчим актом, яким визначено правове поле статутної діяльності НУО, в тому числі екоНУО, є давно застарілий Закон України «Про об'єднання громадян» 1992 року. Положення цього закону не відповідають іншим законодавчим актам, що регулюють діяльність НУО. Після 1992 р. відбулося багато законодавчих змін щодо умов діяльності НУО, змінилися джерела фінансування, умови реєстрації, вимоги до звітності тощо. Однак, нові зміни (до 2001 р.) до Закону України «Про об'єднання громадян» вносилися лише в частині, що регламентує діяльність політичних партій і порядок підготовки статутів. Внесені зміни ніяким чином не поліпшили умови діяльності НУО.

42. Відповідно до законодавства України державні структури, що одержують фінансування за рахунок надходжень з бюджету держави, вважаються неприбутковими, як і НУО, оскільки і ті, й інші не мають прибутку. Однак, ясно, що це різні організації. Тому включення їх до єдиного реєстру не виправдане. За рахунок цього, наприклад, завищуються дані про обсяги наданих неприбутковим НУО податкових пільг. Так, за даними Державної податкової адміністрації (ДПА) України станом на 2000 рік до реєстру неприбуткових організацій включено 79561 організацій, з них 2007 благодійних організацій (2,5% від усіх НУО) і 12100 громадських організацій (15,2% від усіх НУО). Загальна сума пільг, отриманих включеними до реєстру НУО, склала 1 млрд. 615 млн. гривень, а несплачений з цієї суми податок 425 млн. гривень. При цьому загальні доходи усіх благодійних організацій склали 127 млн. гривень, а неприбуткових організацій 160 млн. гривень, тобто набагато менше «умовних збитків» бюджету.

43. Додаткове ускладнення правових умов діяльності екоНУО відбулося у 1997 р., коли були зняті податкові пільги з угод, що передбачають екологічну діяльність, а також прийнято нову редакцію Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (від 22.05.1997 р.) і Закон «Про благодійність і благодійні організації» (№ 531.97-ВР від 16.09.1997 р.). Прийняття цих законів внесло низку додаткових протиріч у законодавство. Так НУО, які не мали неприбуткового статусу, були прирівняні до комерційних структур у питаннях податкових зобов'язань і звітності. Тепер неможливо

Проблеми реєстрації НУО

У 2000 р. під час перереєстрації Національного екологічного центру України (НЕЦУ) як неприбуткової організації виникли проблеми з наданням НЕЦУ дозволу займатися інформаційною і видавничою діяльністю, а також проводити масові заходи - конференції, семінари, акції тощо. В листі ДПА Старокиївського р-ну в м. Києві № 4540/10/15-2123 вказувалося, що ці види діяльності службовці ДПА вважають прибутковими. Після тривалих переговорів НЕЦУ все ж таки домогся усіх необхідних дозволів для ведення своєї статутної діяльності.

Створеному в 2000 р. об'єднанню громадян "Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків" було відмовлено у державній легалізації через те, що вказана у його статуті мета діяльності не влаштовувала Управління юстиції м. Києва. Йдеться про право комітету на видавничу діяльність, на залучення до акцій комітету сторонніх осіб у якості волонтерів, можливість представляти свою діяльність за межами території, на якій ця діяльність проводиться. Верховний суд України підтвердив, що такі дії Управління юстиції не суперечать національному законодавству України. Комітет було оголошено поза законом. Засновники Комітету розцінили дії державних органів як порушення прав людини. Зараз справа про відмову у реєстрації Комітету як справа про порушення ст. 11 Європейської конвенції з прав і свобод людини (право на свободу асоціації) прийнята до провадження Європейським Судом з прав людини (Справа № 40269/02 "Корецький та інші проти України").

чітко визначити принципи надання податкових пільг, зокрема по проектах міжнародної технічної допомоги, при перерахуванні грошових внесків колективних членів НУО, спонсорських і донорських внесків тощо. НУО може довільно вибирати свій статус з оподаткування і не набувати неприбуткового статусу. В цьому випадку НУО позбавляється можливості отримувати цільові гранти, оскільки вона зобов'язана сплачувати ПДВ з усіх фінансових надходжень (виключаючи ПДВ, закладений в товарах і послугах).

44. Оподаткування усіх без винятку юридичних осіб-суб'єктів фінансової діяльності України регулюється Законом «Про оподаткування прибутку підприємств». Стаття 7.11 цього закону присвячена оподаткуванню тих НУО, які мають статус неприбуткових. Ця законодавча норма надає НУО пільги по ПДВ, але позбавляє НУО фактичної можливості мати прибуток, навіть у випадку, якщо він не розподіляється між членами організації, а використовується на статутні цілі і розвиток НУО.

45. Проблемаю екоНУО, особливо невеликих організацій, які мають незначні надходження і витрати, залишається переобтяжлива звітність. Підготовка щоквартальної податкової і бухгалтерської звітності вимагає значних людських та фінансових ресурсів, висококваліфікованих кадрів, часу. Зареєстрована організація, незалежно від наявності на рахунку коштів та адміністративного персоналу, щоквартально вимушена витрачати до 2 тижнів для представлення звітів до податкової інспекції та різних обов'язкових фондів, а також нести фінансові витрати на придбання звітних бланків і нанесення текстів на магнітні носії. Важливо врахувати, що НУО, які отримують грантові кошти, також складають окрему фінансову звітність грантодавцям згідно з правилами донорів.

46. На ефективність діяльності екоНУО негативно впливає дублювання функцій і повноважень реєструючих і контролюючих органів. Щоб зареєструватися, екоНУО повинна подати до реєструючого органу (Міністерства юстиції України, Обласних управлінь юстиції, райдержадміністрацій) цілу низку документів: заяву, статут, протокол установчих зборів, інформацію про засновників, про керівні органи, про головну організацію (для філій і представництв), документ, що підтверджує надання юридичної адреси (орендну угоду на приміщення). Такі ж документи вимагають і органи ДПА, Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд зайнятості тощо.

47. В Україні, через протиріччя в законодавчих актах, недосконалість системи надання реєстраційних документів реєструючими органами, недосконалість режиму оподаткування екоНУО контролюючими органами, а також через неузгодженість дій цих органів виникають проблеми з реєстрацією і «узаконенням» статутних видів діяльності екоНУО, наданням податкових пільг.

48. В Україні існують дві групи НУО, які відрізняються процедурою легалізації, правовим статусом і технологією діяльності. Перша з них це НУО із статусом юридичної особи, які мають код державної реєстрації, право на печатку, рахунки у банках, майно і штатний персонал. Друга група НУО це об'єднання громадян, які легалізуються шляхом повідомлення органів державної влади про своє існування, мету діяльності і відповідальних осіб. Діяльність таких НУО ведеться за рахунок і силами зацікавлених осіб. Такі об'єднання менше залежать від державних правил ведення господарчої діяльності, проте є більш вразливими щодо можливостей повноцінного користування правами об'єднання громадян. Наприклад, протягом 2002 року природоохоронне об'єднання

громадян «Громадський комітет за збереження в природному стані озера «Качине джерельце»» (Київ) тричі подавало реєструючому органу всю передбачену Законом України «Про об'єднання громадян» інформацію про своє заснування без утворення юридичної особи й йому тричі було відмовлено! Останній раз на перешкоді встала відсутність у людей коштів на оплату юридичних послуг, виконання яких вимагав реєструючий орган.

49. Відсутність в екоНУО можливості одержувати висококваліфіковані юридичні консультації теж негативно впливає на ефективність їхньої діяльності. Консультативні підрозділи органів ДПА неспроможні кваліфіковано консультувати екоНУО, хоча це є їхнім прямим обов'язком. На платні юридичні консультації екоНУО не мають вільних коштів. Існуюча в Україні мережа НУО «Екоправо», яка спеціалізується на питаннях екологічного права, неспроможна адекватно реагувати на зростаючі потреби екоНУО.

50. Наприкінці 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закони України «Про внесення змін і доповнень до Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок із громадян»», яким було змінено поняття про благодійну допомогу. Нехтування думкою та експертною оцінкою НУО і благодійних організацій під час його розробки спричинили появу в тексті закону численних статей, які, фактично, перешкоджають плідній діяльності НУО. Під час проведення круглого столу, організованого за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у 2001 р. в рамках виконання проекту з вдосконалення законодавства для НУО, відзначалося, що цей законодавчий акт варто розглядати не як поодинокий випадок, а як тенденцію, що негативно характеризує ставлення держави до діяльності НУО. Прийнятий Декрет є яскравим прикладом не-системного підходу до законодавства. Він регулює не тільки оподаткування громадян, а й значну частину питань статусу окремих організацій, передусім, благодійних. Зокрема, за новою редакцією Декрету, фізичні особи вже не мають можливості надавати реальні кошти НУО і отримувати при цьому достатні податкові пільги. Раніше, фізична особа могла внести благодійні кошти у розмірі 1500 неоподаткованих грн. на рік (12 мінімальних зарплат). Тепер вона може внести 4% із своєї платні в 200–300 грн., тобто всього до 150 грн. на рік.

51. Для порівняння: донори (фізичні особи) у США мають право віднімати від бази оподаткування до 50% від річного валового доходу, а юридичні особидо 10% бази оподаткування. В Іспанії донори (фізичні особи), мають право віднімати до 30%, Словаччинідо 10% від бази оподаткування залежно від розмірів внеску на рахунок НУО. В Угорщині фізичні особи мають право перерахувати 1% від своїх податкових зобов'язань на потреби НУО. Великий обсяг пожертв, звільнених від податків, сприяв утворенню в таких країнах як США, Канада, Нідерланди, Німеччина потужних благодійних фондів, які підтримують неприбуткові громадські організації, у тому числі і в Україні.

52. Причиною багатьох проблем діяльності екоНУО є те, що протягом багатьох років робота українських урядів має лише одну чітку націленість — отримання максимальних податків з усіх організацій та осіб незалежно від видів і суспільної цінності їх діяльності. У цьому, зокрема, простежується свідоме чи несвідоме бажання державних структур поставити під контроль і обмежити діяльність незалежних НУО, що члени екоНУО вважають приниженням своєї гідності.

53. Соціологічні опитування серед екоНУО показали, що на ефективність їхньої діяльності негативно впливає відсутність матеріальних ресурсів та коштів на статутну діяльність, інституційну розбудову, інформування. Недостатнє фінансове забезпечення більшості НУО та відсутність перспектив стабільної фінансової підтримки робить їх вразливими і нестабільними. Основними джерелами фінансового забезпечення діяльності екоНУО в багатьох країнах Європи є державні екологічні програми (70–80%), частка благодійних пожертв екоНУО коливається від 1 до 12% від їхнього доходу. Решту коштів забезпечує власна діяльність. За даними журналу «Перехрестя», у 1999 р. 21% НУО в Україні взагалі не мали фінансування, а ще 28% мали дохід у розмірі до 5000 грн. (близько 900 дол. США)

54. До сьогодні не створено українських фондів, які б підтримували природоохоронну діяльність громадськості. Бюджетний фонд охорони природи має дуже багато користувачів. Керівництво ним здійснюється із кількох джерел (Мінекоресурсів, Міністерство економіки та Міністерство фінансів, а на місцевому рівні тільки адміністрацією), використання коштів не є достатньо прозорим, а звідси переважно і неефективним. Громадським організаціям вдається тільки у виключних випадках отримати незначні кошти із цього фонду. У деяких випадках екоНУО зазнають переслідувань з боку органів Контрольно-ревізійного управління за використання бюджетних коштів, як, наприклад, це нещодавно сталося з Інститутом екології (ІНЕКО).

55. Сьогодні держава не має політичної волі, бажання і можливостей підтримувати екоНУО за рахунок бюджетних коштів. Немає Загальнодержавної програми сприяння природоохоронній діяльності екоНУО. Розроблена представниками екоНУО у 1998 р. «Концепція Загальнонаціональної системи економічного стимулювання громадянських екологічних ініціатив «Громадянська екоініціатива»» давала принципове вирішення цих питань і була запропонована Президенту України в якості основи для наведення порядку в цій галузі, але політичної волі для її реалізації не знайшлося. Органам державного управління вигідніше мати так звані «кишенькові» («псевдо») екоНУО, ніж створити умови для реалізації ефективної взаємодії з екоНУО, в тому числі шляхом прийняття такої програми. Ця програма може стати найкращим механізмом для розширення природоохоронної діяльності в суспільстві. Відсутність економічних стимулів для підприємств, організацій і фізичних осіб, які могли б надавати фінансову допомогу громадському екологічному руху, робить проблематичним залучення благодійних пожертв. А підприємницька діяльність екоНУО не дозволена.

56. Неприбуткові НУО, у тому числі екологічного напрямку, позбавлені на сьогодні юридично коректної можливості отримувати кошти з Держбюджету України, навіть на умовах участі у тендерах, оскільки це суперечить Законам «Про оподаткування прибутку підприємств» і «Про об'єднання громадян». Відсутнє законодавче поле для участі екоНУО у державних тендерних процедурах, залучення екоНУО до виконання державних природоохоронних проектів та програм, відсутня державна фінансова підтримка природоохоронної діяльності Громадських рад.

57. Існує велика кількість інших проблем, що негативно впливають на ефективність діяльності екоНУО. Зокрема:

- на державному рівні відсутні механізми широкої інформаційної підтримки та популяризації діяльності екоНУО, зокрема через державні ЗМІ;

- не забезпечено широкого інформування громадськості та екоНУО щодо реалізації державної екологічної політики та діяльності в галузях, які безпосередньо стосуються суспільного життя, екологічної безпеки та захисту інтересів різних суспільних груп та окремих громадян. Вже декілька років Мінекоресурсів України орган державного управління, який найбільш активно співпрацює з громадськістю, планує відкрити інформаційний центр для екоНУО та громадян, які цікавляться проблемами довкілля. Проте, перспективи відкриття та діяльності такого центру виглядають сумнівними через брак фінансових ресурсів та політичної волі посадових осіб. Не йде мова про такі інформаційні центри при інших міністерствах та відомствах;
- відсутні механізми та процедури громадського моніторингу заходів, спрямованих на формування та реалізацію державної екологічної політики, дій природоохоронних управлінських структур на державному та місцевому рівнях, дотримання органами державного управління, зобов'язань, визначених Орхуською Конвенцією щодо участі громадськості у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля;
- відсутність нормативних документів, які б регламентували проведення громадських слухань, парламентських слухань, процедуру відкликання, за рішенням громадськості, депутатів різних рівнів, які сприяють прийняттю суспільно та екологічно небезпечних рішень. Не розроблено механізмів залучення громадськості до здійснення оцінки впливу на навколишнє середовище, до екологічної експертизи тощо.

58. У зв'язку з існуванням великої кількості труднощів для діяльності громадських екологічних організацій в Україні, доцільно провести громадську інформаційну кампанію та ініціювати проведення парламентсько-громадських слухань з питань удосконалення умов діяльності НУО.

Розділ 6

Екологічна освіта та інформування

Упорядник: **Олена Пащенко** (Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта»)

У цьому розділі використані матеріали і пропозиції, які надали:

Олександр Багін («Зелений рух Донбасу», м. Горлівка, Донецька обл.),

Олександр Беляков (кафедра періодичної преси Інституту журналістики Київського національного університету),

Наталія Бердоус (Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта», м. Луцьк),

Ніна Лихота (Херсонський обласний центр учнівської молоді, м. Херсон),

Віктор Мельничук (Національний екологічний центр України).

Олександр Островерх (Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта», м. Дергачі, Харківська обл.),

Оксана Полівчак («Еко-Довкілля», м. Жидачів, Львівська обл.),

Тамара Радченко (Всеукраїнський благодійний фонд «Паросток», м. Київ),

Світлана Сикварова («Зелений світ», м. Артемівськ, Донецька обл.),

Ростислав Синельщиков (Всеукраїнська екологічна Ліга, м. Донецьк),

Ольга Скірчук (Карпатський національний природний парк, м. Яремча, Івано-Франківська обл.),

Наталія Соболю (Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта», с. Булахівка, Павлоградський район, Дніпропетровська обл.),

Оксана Станкевич (Регіональне молодіжне екологічне об'єднання «Екосфера», м. Ужгород),

Богданна Стефанюк (Карпатський національний природний парк, м. Яремча, Івано-Франківська обл.),

Юрій Томілін (Миколаївське регіональне відділення Української екологічної академії наук, м. Миколаїв),

Роман Хімко (Всеукраїнський комітет підтримки Програми ООН з навколишнього середовища, Київ),

Леся Хуртенко (Всеукраїнська екологічна Ліга, м. Сміла, Черкаська обл.),

Наталія Чоловська («Екотерра», м. Львів).

6.1. Стан і перспективи розвитку екологічної освіти

1. Екологічна освіта розглядається сьогодні як один з найпотужніших засобів, що може забезпечити зміну ставлення людини і суспільства до навколишнього середовища з руйнівного, споживацького на дбайливе, бережливо-відновлювальне. Завдання екологічної освіти — допомагати формуванню поведінки, сумісної з неруйнуванням середовища існування; розширенню діапазону практичних навичок, необхідних для розробки і виконання ефективних рішень зі збереження довкілля; забезпеченню більш тісного зв'язку між процесами освіти і реальним життям шляхом міждисциплінарного підходу. Це важливий інструмент реалізації конституційного права кожного громадянина України на безпечне для життя і здоров'я довкілля, права на вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, права на її поширення (ст. 50).

2. Необхідність формування екологічної культури як складової загальної культури особистості зафіксовано у Державній національній програмі «Освіта. Україна ХХІ століття», «Національній доктрині розвитку освіти», «Концепції національного виховання». Разом з тим, створення системи екологічної освіти та виховання не є пріоритетом державної політики України.

3. Необхідність розвитку екологічної освіти та виховання викликана тим, що майже кожен пересічний громадянин України демонструє необізнаність в питаннях раціонального використання природних ресурсів та охорони довкілля, низьку екологічну культуру, низький рівень екологічної свідомості, а часто і байдужість до актуальних екологічних проблем.

4. Загальні негативні тенденції, які спостерігаються в системі освіти, впливають і на стан екологічної освіти. Система екологічної освіти в Україні продовжує бути фрагментарною, слабкою концептуально, декларативною, а отже, неефективною. Критичний стан екологічної освіти і виховання викликаний:

- багаторічним пануванням споживацького ставлення до природи;
- незнанням і руйнуванням народних традицій раціонального природокористування;
- недооцінкою екологічних знань у системі освіти;
- відсутністю необхідної законодавчої бази;
- недостатньою відповідальністю виконавчих структур;
- відсутністю контролю за виконанням прийнятих рішень;
- слабким матеріально-технічним та методичним забезпеченням навчально-виховного процесу;
- недосконалою системою навчання і перепідготовки кадрів;
- відсутністю державної підтримки діяльності громадських формувань, молодіжних організацій та інших структур, які займаються екологічною просвітою.

5. Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів Ради національної безпеки і оборони України та Науково-методичний центр вищої освіти Міністерства освіти і науки України розробили проект «Концепції екологічної освіти України». Мета — формування екологічної культури окремих осіб та суспільства в ціло-

му, отримання фундаментальних екологічних знань, формування навичок, екологічного мислення і свідомості, що ґрунтуються на ставленні до природи як до універсальної, унікальної цінності. Концепція була схвалена рішенням Колегії Міністерства освіти та науки України (протокол № 13/6–19 від 20.12.2001 р.). У Концепції визначені стратегічні напрями і тактичні завдання розвитку екологічної освіти, задекларовані принципи комплексності і неперервності екологічної освіти з дитинства до глибокої старості.. На жаль, на даний час не розроблено плану реалізації положень зазначеної Концепції..

6. Передова педагогічна практика має досвід ефективного впровадження елементів екологічної освіти та виховання. Однак, державні орган освіти виявили свою неготовність до розробки та впровадження нових програм з екології, охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів. Це викликано погіршенням держбюджетного фінансування системи освіти, відсутністю коштів на удосконалення її матеріально-технічної бази, недостатньою кількістю навчальної та методичної літератури з екології і валеології, відсутністю кваліфікованих кадрів. Незадовільний стан екологічної освіти та виховання в Україні потребує термінових заходів з боку держави і посиленої уваги громадськості.

7. На рівні дитячих дошкільних установ елементи екологічної освіти і виховання впроваджуються тільки вихователями-ентузіастами. Але у вихователів дошкільних закладів немає ні випробуваних методик, ні методичної літератури для організації постійних (а не епізодичних) занять з дітьми дошкільного віку, спрямованих на набуття ними основ екологічних знань і правил поведінки.

8. У 1993 р. Міністерство освіти України розповсюдило програми курсу «Основи екології для 8–11 класів середніх шкіл з екологічним профілем і для 10–11 класів загальноосвітніх шкіл». Після цього в середніх учбових закладах розпочалася «хвиля» активізації діяльності, спрямованої на розвиток екологічної освіти та виховання учнів. Проте, в наступні 5 років ситуація погіршилася через:

- зменшення рівня держбюджетного фінансування шкіл;
- відсутність коштів на вдосконалення матеріально-технічної бази;
- відсутність учбової і методичної літератури з екології та валеології;
- руйнування системи перепідготовки вчителів екології в обласних інститутах удосконалення вчителів (курси перепідготовки набули нерегулярного, необов'язкового характеру);
- скорочення годин на курси «за вибором»;
- збільшення учбового навантаження на вчителів.

В таких умовах система шкільної та позашкільної екологічної освіти і виховання не може забезпечити формування у дітей особливого ставлення до природи, до життя, до оточення, формування особистості з екоцентричним світоглядом, екологічною культурою та екологічним мисленням.

9. Досить часто екологічна освіта і виховання орієнтовані переважно на передачу спеціальних знань, головним чином у галузі теоретичних основ фундаментальної і прикладної екології, а не на уміння аналізувати і використовувати ці знання у житті. Базові питання з проблем екології та охорони природи розглядаються в шкільних предметах природничого змісту таких, як «Географія», «Хімія», «Фізика», в курсах біології

«Наш край», «Біологія рослин», «Біологія тварин», «Біологія людини», «Загальна біологія» та «Основи екологічних знань» тощо. Однак, ці курси пропонують тільки теоретичні знання і майже не передбачають практичної діяльності, завдяки якій діти могли б набути корисних навичок проведення екологічних досліджень, природоохоронних акцій, пізнати навколишній світ. Склалася ситуація, коли отримані у школі знання відмежовані від повсякденного життя та існують самі по собі.

10. Відсутність системного бачення того, якими саме мають бути екологічна освіта і виховання школярів, теж негативно впливає на рівень їхньої освіченості з екологічних питань. Виховні заходи у школах, як правило, обмежуються проведенням «Тиждень екології», у рамках яких влаштовуються екскурсії на різні природні та природоохоронні об'єкти, проводяться конкурси, вікторини на екологічну тематику, виставки малюнків тощо. Такі заходи дуже корисні, але їх недостатньо.

11. Ще однією важливою проблемою ефективного розвитку екологічної освіти та виховання є недостатність підручників, посібників, додаткових матеріалів, книжок популярного характеру (оповідань, казок, нарисів), журналів, телепередач, мультфільмів, художніх фільмів, соціальної реклами тощо, які відповідали б сучасним вимогам і допомагали формувати у школярів екоцентричний світогляд.

12. Важливою ланкою системи екологічної освіти та виховання є позашкільні освітньо-виховні заклади. Позашкільне екологічне навчання проводиться в еколого-натуралістичних центрах, Палацах дітей та юнацтва, Будинках дитячої творчості, станціях юних натуралістів. У цих закладах пропонують більш різноманітні форми екологічної освіти і виховання, ніж у школі. Однак, в програмах позашкільної освіти і виховання все ж таки мало уваги приділяється проблемам вичерпності природних ресурсів, використання води, пошуку альтернативних джерел енергії; проблемам збору, сортування, складування та утилізації сміття; перенаселення та голоду на планеті; проблемам, пов'язаним з втручанням за допомогою методів генної інженерії у природні генотипи рослин і тварин, виробництвом продуктів з генетично модифікованих організмів; про-

Позавузівська екологічна освіта в Миколаєві

В Миколаївському державному педагогічному університеті (МДПУ) окрім вивчення студентами основ екологічної науки, на лекційних і практичних заняттях в останні роки розширена позавузівська екологічна освіта. Студенти різних факультетів університету беруть активну участь в екологічних програмах, які проводяться спеціалізованими підрозділами університету і, в першу чергу, науково-методичним екологічним центром (НМЕЦ МДПУ), створеним у 2000 році.

Центр здійснює науково-методичне забезпечення виконання розробленої в університеті і затвердженої в Міністерстві освіти і науки України «Вузівсько-шкільної екологічної програми Миколаївщини 2001–2003 років». Її метою є формування у школярів та студентів відповідального ставлення до природи, до рідного краю, виховання в учнів соціальної свідомості і готовності до активних дій з охорони природи. В рамках зазначеної програми НМЕЦ МДПУ в 2002 р. виконав програму проведення першого етапу громадського екологічного моніторингу стану довкілля і здоров'я населення, що мешкає на березі Південно-Бузького лиману біля Миколаївського терміналу з перевантаження мінеральних добрив. Програма передбачає спільне проведення екологічних досліджень вченими-екологами Миколаївського відділення Української академії наук та НМЕЦ МДПУ разом з учнівсько-студентським активом шкіл населених пунктів, що знаходяться біля терміналу.

блемам екології міста тощо. Крім того, такі натуралістичні центри відвідуються окремими дітьми, які мають відповідний інтерес до природничих дисциплін. Отже, позашкільна екологічна (скоріше біологічна) освіта є вибірковою, подекуди елітарною, немасовою. Діяльність центрів позашкільної екологічної освіти, розташованих у невеликих містах або далеко від житлових масивів, фінансується погано. Це призводить до того, що вони майже не відвідуються дітьми. У багатьох великих містах взагалі немає спеціалізованих закладів позашкільного екологічного виховання та освіти.

13. У вищих навчальних закладах на кожному факультеті сьогодні викладається окремою дисципліною предмет «Основи екології». Часто цей предмет не сприймається студентами як важливий. Відповідно і ставлення до нього є несерйозним. Причиною такого становища є слабка методична база, сухе, академічне, суто теоретичне викладення основ екології як однієї з галузей біології. Слухачі курсу «Основи екології», як правило, не отримують головного — розуміння взаємозв'язків у природі, усвідомлення своєї ролі в оточуючому світі та відповідальності за свої власні вчинки. У вузах, як і у школі, не відбувається екологічне виховання особистості та формування основ її екологічної культури.

14. Відсутні програми екологічної освіти державних службовців. Це негативно впливає на ефективність державного управління, в тому числі в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів в Україні. Тому необхідно вводити основи екологічних знань в усі програми підвищення кваліфікації державних службовців. Особливе занепокоєння викликає відсутність освітніх програм з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців природоохоронних відомств. Потреба в таких програмах обумовлена низьким рівнем підготовки кадрів цих відомств у ряді галузей, включаючи екологічну політику, екологічне право, економічний і фінансовий аналіз природоохоронної діяльності.

6.2. Участь громадськості у розвитку екологічної освіти

15. Представники природоохоронних НУО не один рік працюють над розробкою і впровадженням позашкільних еколого-освітніх та виховних програм, спрямованих не тільки на передачу теоретичних знань, а більше орієнтованих на практичну, дослідницьку діяльність, залучення молоді до різноманітних екологічних акцій. Вони розробляють спеціальні екологічні тренінги: заняття, вправи, екоігри, які допомагають молодим людям формувати екоцентричний світогляд. Утім, досвід позашкільної природоохоронної освітньо-виховної роботи, набутий екологічними НУО, державними органами використовується недостатньо або ігнорується.

16. НУО у тій чи іншій формі займаються популяризацією екологічних знань, працюють у сфері екопросвіти. Завдяки їх діяльності значна частина населення визнає існування екологічних проблем і необхідність їхнього негайного вирішення, хоча і слабо орієнтується в питаннях особистої екологічно допустимої поведінки чи екологічної політики в цілому.

17. Екологічною освітою і вихованням займаються дитячі громадські організації — екологічні, туристичні та краєзнавчі. Наприклад, Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта» веде постійну роботу зі створення та впровадження нових програм у галузі екологічної освіти і виховання таких, як «Вартівські вміння», «Програма вартівських

зборів», «Екологічна варта власного майбутнього». Програма «Школа лідера-еколога» створена з метою розвитку особистості дитини та надання практичних навичок для громадської роботи. Такі школи працюють в обласних та районних осередках «Екологічної варти». З метою формування екологічної культури молоді, залучення дітей і підлітків до природоохоронного руху, пошуку та підтримки талановитих дітей і підлітків, розвитку нових творчих напрямів діяльності молоді проводиться щорічний Всеукраїнський фестиваль екологічної творчості «Свіжий вітер». Участь у ньому беруть вартівські шкільні екологічні театри. Всеукраїнський конкурс «Мій голос я віддаю на захист природи» має номінації, в яких можуть проявити себе і діти, і дорослі: екологічний плакат, малюнок, вірш, екологічні твори, урок екології, фотографії тощо. Організація та проведення екологічних конкурсів та вікторин, семінарів-тренінгів, екологічних екскурсій, створення екологічних клубів, центрів, творчих майстерень — невід’ємна частина діяльності «Екологічної варти».

18. У місті Горлівка Донецької області багато років працює Дитячий екологічний центр «Бджілка», діяльність якого поширюється на весь регіон. На його базі у 1997 р. була створена Дитяча екологічна асоціація «Зелена країна». Ця асоціація має свій друкований орган — газету-бюлетень «Бджілка». Бюлетень поширюється не тільки в регіоні, а і по всій Україні. Центр та асоціація мають свою програму еколого-виховної роботи. За плечима юних екологів багато корисних справ: обстеження річок, благоустрій територій, на яких знаходяться джерела питної води, посадка дерев, проведення досліджень, участь у конкурсах і вікторинах, проведення екологічних таборів та експедицій.

19. Всеукраїнська екологічна Ліга створює власні освітні та видавничі програми. Серії книжок «Екологічна освіта і виховання», «Природоохоронні акції», «Граємо разом у природі» стають у нагоді і вчителю, і молодому лідеру-екологу. Такі книжки містять пропозиції до планів проведення уроків екології, позакласних заходів екологічної тематики, рекомендації щодо проведення практичних природоохоронних акцій. Екологічні ігри використовуються на уроках і в позашкільній діяльності.

20. Регіональне молодіжне екологічне об’єднання «Екосфера» (м. Ужгород) розробило «Програму екологічної освіти та виховання учнівської молоді «Школа у природі»». Ця програма впроваджується організацією упродовж трьох років у загальноосвітніх школах №№ 12, 8, 19 м. Ужгорода. Програму було прийнято за основу міським відділом освіти і рекомендовано усім без виключення школам, гімназіям, ліцеям Ужгорода. Також за рішенням Міськвко на базі «Екосфери» працює Мала академія наук України (спеціальність «екологія»), де школярі можуть займатись практичною дослідницькою екологічною діяльністю і захищати власні дослідницькі роботи. Фахівців «Екосфери» запрошують читати лекції і проводити тренінги та семінари для вчителів, які проходять курси підвищення кваліфікації в обласному Інституті підвищення кваліфікації вчителів.

21. Донецька обласна екологічна асоціація «Зелений рух Донбасу» створила у 1996 р. Регіональний центр екологічної просвіти «ЕкоДонбас». При центрі працює методичний кабінет, творча група викладачів та вихователів, а також відкрита єдина в регіоні бібліотека з екологічного виховання та освіти для дітей. Регулярно центром проводяться тренінги з сучасних технологій та методик екологічної освіти та виховання дітей у шкільних і позашкільних закладах. Громадський центр веде велику видавничу діяльність, а також відкрив відділення екологічного спрямування Малої академії наук.

22. Однією з важливих функцій Карпатського Національного природного парку є еколого-освітній напрямок діяльності. Основна увага приділяється учням шкіл та відпочиваючим оздоровчих закладів. Еколого-освітня діяльність здійснюється завдяки роботі відділу еколого-освітньої роботи та зв'язків з громадськістю. Однією з форм екологічного виховання, яку впроваджено в парку, є проведення дитячих екологічних прес-конференцій. Школярі, готуючись до екологічної прес-конференції, вивчають різну літературу екологічного характеру. Після проведення прес-конференції учні оформлюють стінгазету на тему конференції.

23. Однією з форм екологічної освіти є екологічний туризм. До останнього часу цей важливий вид діяльності не знайшов відповідного законодавчого відображення. Всеукраїнська екологічна Ліга ініціювала підготовку необхідних матеріалів для прийняття Верховною Радою України проекту закону «Про сільський екологічний туризм». Мета цього проекту закону — створення правового поля для становлення і розвитку сільського екотуризму, забезпечення сприятливого організаційно-правового та економічного середовища для інвестування, збільшення зайнятості населення, розвитку відповідних рекреаційних територій шляхом забезпечення раціонального використання природного та історико-культурного середовища, захисту законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

6.3. Стан інформування населення з питань захисту довкілля

24. Одним із засобів реалізації екологічної політики є інформаційно-просвітницька робота з основними групами населення. Від її якості, постійності, цілеспрямованості значною мірою залежить стан довкілля, здоров'я населення, ефективність використання природних ресурсів, а у підсумку і соціально-економічний розвиток суспільства в цілому. В «Основних напрямках державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» визначено, що створення системи екологічної освіти, виховання та інформування є одним з пріоритетів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Мінекоресурсів України відповідає за підготовку та видання щорічної «Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні», яка поширюється серед громадськості, міжнародних організацій, наукових та бізнесових кіл. Однак, Мінекоресурсів України не видає звіту про стан реалізації державної екологічної політики в Україні, зокрема про стан виконання «Основних напрямів».

25. В Україні стан інформування населення з питань захисту довкілля є недостатнім і незадовільним. Зокрема:

- в Україні немає періодичних екологічних видань національного рівня, регулярних екологічних теле- і радіопрограм, спрямованих на інформування найширших верств населення;
- відсутня система атестації керівників виконавчої влади національного і місцевого рівнів, керівників підприємств, установ і організацій щодо знання і впровадження положень Орхуської конвенції;
- в інформаційному просторі України впроваджуються програми та реклама, які пропагують аморальність, людиноненависництво, насилля (проекти «Останній герой»,

«Слабка ланка»), тютюнопаління, алкоголізм і негативно впливають на психологічний стан, психічне і фізичне здоров'я населення України, особливо молоді;

- на законодавчому рівні не створено умов доступу до екологічної інформації, не впроваджено механізми її надання.

26. Дефіцит чи неякісність інформування стають не лише причиною руйнування об'єктів природи, забруднення водних джерел, але нерідко є причиною багатьох злочинів. На державному рівні стан інформування населення залишається незадовільним не лише через недостатню кількість радіо- і телепрограм з екологічної освіти для дітей та молоді, але і через відсутність бажання інформувати громадськість про екологічно важливі рішення, що ухвалюються в державі.

27. Екологічну інформацію від ЗМІ суспільство отримує переважно у вигляді випадкових повідомлень про екологічні катастрофи, аварії, стихійні лиха або про те, що «цінного» сьогодні для довкілля зробили Президент, Уряд, окремих партійний діяч чи НУО, які мають фінансові можливості себе рекламувати. Тільки окремі авторські програми екологічного спрямування кількох журналістів (Віталій Гопкало, Вероніка Маковій) виходять в ефір українського радіо більш-менш систематично.

28. Разом з тим, у ЗМІ олігархічними структурами дуже позитивно рекламуються екологічні небезпечні проекти. Основна увага приділяється створенню нових робочих місць і відповідно обіцянкам високої заробітної плати. Такій рекламі сприяють владні структури, які з легкістю надають різні податкові пільги таким екологічно небезпечним проектам і виробникам. Часто з метою вироблення необхідної громадської думки використовуються спекуляції на патріотизмі та непоінформованості громадян. Необхідність впровадження екологічно небезпечних проектів подається з точки зору інтересів національної безпеки, економічної і соціальної необхідності. Об'єктивна інформація, результати проведення незалежних екологічних, соціальних та економічних експертиз таких проектів замовчуються.

29. На центральних телеканалах є дуже небагато екологічних передач чи рубрик, наприклад, «Зелена зона» (канал СТБ, фінансова підтримка ПЗУ) і екорубрика передачі «Надзвичайна ситуація» (канал УТ-1, фінансова підтримка Міністерства з надзвичайних ситуацій). Останнім часом з'явилася природоохоронна рубрика в передачі «Парламентський вісник» (канал УТ-1). НУО «Зелене досьє» спільно зі студією «TV-Табачук» випускає телепрограму екологічної журналістики «Зелепуха».

30. В Україні функціонують спеціалізовані НУО, які працюють за форматом інформаційних агентств і здійснюють заходи, спрямовані на підвищення поінформованості громадськості щодо екологічних питань. Це такі НУО, як Центр екологічної освіти та інформації, інформаційно-видавничий центр «Зелене досьє», ІСАР-Єднання, благодійний фонд екологічної і туристично-просвітницької інформації WETI (м. Львів), що видають постійні інформаційні бюлетені. ЕкоНУО випускають і періодичні видання: «Рідна природа» (Товариство охорони природи), «Зелений світ» (УЕА «Зелений світ»), «Ойкумена», «Світ у долонях» і «Дніпро: партнерство в ім'я відродження» (Національний екологічний центр України), «Жива Україна» (УкрЮНЕПКом), «Паросток» (Всеукраїнський благодійний фонд «Паросток»), «Птах» (Українське товариство охорони птахів), «Екологічний вісник» та «Екологічна фізіологія та ноосферологія» (Всеукраїнська екологічна Ліга), «Натураліст» (Ліга захисту права на життя).

Перераховані джерела інформування населення видаються малими тиражами. У зв'язку з недостатністю фінансових ресурсів вони виходять нерегулярно, а деякі знаходяться на межі припинення свого існування.

31. Існує мережа електронних видань, які присвячують свої матеріали проблемам охорони довкілля та використання природних ресурсів. Серед них щотижневий дайджест «Еконеделя» (Благодійно-інформаційно-видавничий центр «Зелене досє»), WEB-сторінка «Репродуктивне здоров'я» (Благодійний фонд «Здоров'я жінки і планування родини»), інформаційний бюлетень ІСАР-Єднання, «Дике поле» (Еколого-культурний центр «Бахмат»).

32. Практично в жодну бібліотеку малих райцентрів і сіл не поступають періодичні видання, з яких можна було б отримати інформацію про стан довкілля України (наприклад, Національна доповідь про стан навколишнього середовища в Україні чи періодичні екологічні видання). Не отримують вони й інших популярних і наукових видань, у яких би на сучасному рівні висвітлювались питання стану довкілля в Україні, поради щодо сталого розвитку чи раціонального природокористування тощо.

33. В Україні практично немає некомерційних незалежних тематичних ЗМІ, в яких НУО могли б популяризувати свої здобутки та прагнення, публікувати прес-релізи, проблемні матеріали, вести незалежні дискусії. У той же час, обласні та місцеві телеканали беруть для транслявання відеоінформацію НУО. Також місцеві ЗМІ (рівня районів, дрібних міст) працюють з НУО більш охоче, оскільки в невеликих населених пунктах насиченість інформаційного поля менша. Визначальну роль у політиці місцевих ЗМІ стосовно НУО відіграє ставлення до діяльності НУО місцевої влади.

34. Стан інформування НУО про можливості отримання державного фінансування на проведення заходів, спрямованих на екопросвіту, екологічне виховання молоді, інформування, зокрема шляхом участі у тендерах, залишається незадовільним. У структурі Мінекоресурсів України існує відділ по зв'язках з громадськістю. Але про можливості отримання екологічними НУО такого фінансування чи участі у міжнародних проектах і програмах цей відділ або не інформує, або інформує із значним запізненням.

Розділ 7

Управління природокористуванням

Упорядник: **Сергій Таращук** (Національний екологічний центр України)

У розділі використані матеріали, які надали:

Олександр Багін («Зелений рух Донбасу», м. Горлівка, Донецька обл.),
Антоніна Галкіна (Миколаївський клуб сприяння сталому розвитку «Спільні дії», м. Миколаїв),
Віктор Демченко (Громадська організація «Таврійська заповідна допомога», м. Мелітополь),
Валерій Денщик (Луганська обласна екологічна організація «Зелений світ»),
Олег Деркач (Голова Громадської ради при облдержуправлінні екоресурсів, Миколаїв),
Валерій Добровольський (Товариство «Знання», Миколаїв),
Андрій Ковальчук (Карпатський екологічний клуб «Рутенія», м. Ужгород),
Ганна Коломієць (Облдержуправління екоресурсів в Миколаївській області),
Микола Коробко (УЕА «Зелений світ», м. Кривий Ріг, Дніпропетровська обл.),
Георгій Лисиченко (Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Київ),
Олег Листопад (Коаліція «Альтер-Еко», Київ),
Андрій Мигаль (Карпатський екологічний клуб «Рутенія», м. Ужгород),
Володимир Сесін (Київський еколого-культурний центр),
Роман Хімко (Всеукраїнський комітет підтримки Програми ООН з навколишнього середовища, Київ),
Ірина Хорошко (Українська екологічна асоціація «Зелений Світ», м. Кривий Ріг, Дніпропетровська обл.),
Світлана Черних (Українське товариство охорони природи, Луганськ),
Сергій Шапаренко (Екологічна група «Печеніги», Харків)

7.1. Загальний стан

1. В українському суспільстві ще не стала панівною думка, що природні ресурси єдиний матеріальний чинник існування будь-якої людської спільноти. Політична надбудова визначається економічним базисом, а сам він органічно пов'язаний з кількістю і якістю доступних для використання природних ресурсів.

2. Необхідно зазначити, що протягом 1991–2003 рр. було зроблено багато для підвищення ефективності державного управління природокористуванням. Так, було розроблено і введено в дію ряд інструментів економічного впливу на природокористувачів з метою зменшення негативних наслідків їх діяльності на довкілля. Розширилося коло природних ресурсів, що підпадають під дію нормативних актів про платність використання (щодо диких тварин, рибних та інших водних живих ресурсів). Піднято рівень плати за забруднення довкілля та формування на його основі позабюджетних фондів охорони навколишнього середовища. В Державному бюджеті України сформовано окремий розділ «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека». Але впровадження принципу платності за спеціальне використання водних, лісових ресурсів та надр не забезпечило такого рівня економічного впливу на виробників продукції, при якому вони відчули б матеріальну зацікавленість у впровадженні «чистих» виробничих технологій.

3. Створена система управління природокористуванням не є ефективною. А це стало причиною багатьох негативних ситуацій, таких як:

- зарегулювання стоку Дніпра та інших річок України;
- розвиток процесів деградації ґрунтів і підтоплення територій (на сьогодні в Україні 30% ґрунтів осолонцювані і повністю засолені, 14% — еродовані, 8% — мають високу кислотність, 5% — перезволожено і вторинно заболочено);
- розгляд практично без альтернативних варіантів проекту спорудження мостового переходу через територію святини України історико-культурного заповідника «Хортиця»;
- будівництво водосховища і ГАЕС на р. Південний Буг у межах регіонального заповідника перлини природи «Гранітно-степове Побужжя»;
- розробка проекту прориття глибоководного суднового ходу «Дунай-Чорне море» через територію Дунайського біосферного заповідника, що перебуває під контролем ЮНЕСКО та секретаріату Рамсарської конвенції;
- необґрунтоване вирубування лісів;
- розвиток промисловості в такому, наприклад, місті, як Маріуполь, в місті, що розташоване на березі одного з найбільш рибопродуктивних морів світу, в кліматичній зоні, сприятливій для розвитку санаторно-курортного комплексу та туризму.

4. Прикладів безліч. Це й підтримка на державному рівні екологічно небезпечних проєктів, які не вписуються у сучасне правове поле України і завдають значної шкоди природним ресурсам нашої держави; добудова Ташлицької та Дністровської ГАЕС; побудова каналу через зону суворої охорони Дунайського біосферного заповідника; будівництво нафтотерміналу безпосередньо на Одеській балці, практично у межах знаного у всьому світі Поля Зернова тощо. Це й протест шахтарів проти закриття нерен-

табельних і смертельно небезпечних шахт Донбасу, які експлуатуються за порушення правових і технологічних норм, викликаний тим, що шахтарі не сподіваються на державну підтримку.

5. Перешкодою на шляху ефективного правового регулювання збереження, використання і відтворення природних ресурсів є існуюча структура виробництва, яка є не-раціональною та шкідливою для природи і здоров'я народу. Негативно впливає на ефективність управління природокористуванням також правовий нігілізм. Його витоки довгострокове перебування в умовах тоталітарного суспільства. Він проявляється і у диктаті відомств-монополістів, у першу чергу ресурсних (сировинних) і енергетичних, які звикли почувати себе державою у державі, а уряд вважати чимось на зразок «власної координаційної ради директорів».

7.2. Біологічне і ландшафтне різноманіття

6. Всесвітній Самміт зі збалансованого розвитку, який відбувся в 2002 р. в Йоганнесбурзі (ПАР) підкреслив, що біологічне та ландшафтне різноманіття відіграє важливу роль у процесах збалансованого розвитку, боротьби з бідністю.

Добудова Ташлицької гідроакумулюючої електростанції (ГАЕС)

Ще за часів СРСР, у 1987 р., коли почали активно втілювати проект розширення Южно-Українського енергетичного комплексу у м. Миколаєві та Миколаївській області піднялася хвиля громадського протесту. Головна вимога громадськості - проведення Державної екологічної експертизи проекту розбудови Южно-Українського енергокомплексу із залученням представників позавідомчої науки, громадськості.

Оцінюючи на сьогодні ситуацію, яка склалася навколо будови Ташлицької ГАЕС необхідно зауважити наступне. З кожним роком кількість факторів проти будови збільшується. Проектні рішення, прогресивні декілька десятиліть тому, стають регресивними. Незважаючи на це, у червні 2002 р. Прем'єр-міністр України А. Кінах, який після переїзду з Миколаєва до Києва з послідовного противника будови ТГАЕС несподівано перетворився на симпатика цього проекту, видав розпорядження про будову об'єкту. Про проблеми, пов'язані з розбудовою Южно-Українського енергетичного комплексу, за останні понад 10 років вже сказано і написано багато. Було проведено безліч державних експертиз, велика кількість круглих столів, громадських слухань, витрачена велика кількість грошей тощо А на виході замість дотримання вимог законодавства, в тому числі природоохоронного, - "оцінка співставлення зисків і ризиків". Не враховано головне: введення в дію ТГАЕС і Олександрівського водосховища зв'яже між собою Південний Буг і Ташлицьке водоймище - став-охолоджувач Південно-Української АЕС. В результаті експлуатаційники можливо отримають дешеву систему охолодження реакторів, більше прибутків від виробництва і продажу за кордон електроенергії, завдяки використанню найбільшої національної річки України. Можливо виконає керівництво Миколаївської області свої чергові обіцянки того, що в селах, які оточують АЕС перестануть відключати світло, що тепер вже точно збудують низку об'єктів соціального призначення та об'їзну дорогу навколо Ташлицького водоймища, якими протягом більше 10 років, дурять голову громаді. Про одне можна говорити з впевненістю: населення Миколаївщини отримає сплюндровану річку. Народ України втратить, унікальні пам'ятки, останні автентичні ландшафти Запорозької Січі - безцінні святині нашого народу, а молода українська демократія - ще одну надію на розбудову правової держави.

7. В Україні збереглися дивовижні незаймані території, особливо ліси і водно-болотні угіддя, які майже знищені або трансформовані у Західній Європі. Наприклад, 90% центральної частини Карпатського біосферного заповідника вкрито лісами, більшість з яких збереглися у незайманому і природному стані. У ньому збереглися найбільш важливі букові праліси Європи.

8. Однак людська діяльність, особливо туризм, інтенсивне сільське господарство і лісівництво, забруднення повітря, води і ґрунтів, промисловий розвиток, виробництво і транспортування енергії тощо негативно вплинуло на біологічне та ландшафтне різноманіття. Бідність більшості населення України також негативно впливає на біорізноманіття тому, що природні ресурси в такій ситуації, піддаються надмірній експлуатації. Наприклад, бідність і проблеми з централізованим опаленням приводять до нелегальної вирубки лісу та браконьєрства.

9. Економічні та соціальні реформи, що відбуваються в Україні, особливо процеси приватизації та зміна структури сільськогосподарського виробництва і лісового господарства приводить до деградації ландшафтів та екосистем.

10. Негативно впливає на біорізноманіття:

- низька політична значимість збереження та захисту біорізноманіття;
- слабка зацікавленість у збереженні біорізноманіття не тільки з боку урядових структур, але і бізнесових кіл, місцевого населення;
- відсутність ефективних економічних та фінансових інструментів захисту та збереження біорізноманіття, стимулів;
- повільний процес інтеграції збереження біорізноманіття в політику та програми розвитку економічного та соціального секторів;
- відсутність ефективного міжсекторального співробітництва;
- успадкований менталітет «центрального планування», який часто перешкоджає ініціативам та діяльності на місцевому рівні;
- недостатня обізнаність громадськості у питаннях захисту та збереження біорізноманіття;
- відсутність ефективного горизонтального співробітництва між зацікавленими у захисті та збереженні біорізноманіття сторонами;
- відсутність конструктивного зв'язку між сторонами, зацікавленими у захисті та збереженні біорізноманіття та представниками економічного сектору та сектору землекористування;
- труднощі у мобілізації фінансової підтримки двосторонніх та багатосторонніх донорів, у тому числі міжнародних фінансових організацій;
- дефіцит досвідченого та кваліфікованого персоналу, як в органах державного управління, так і на місцевому рівні.

11. Існують приклади ефективного функціонування системи державного управління в цій сфері, зокрема:

- Україна є членом міжнародних Конвенцій щодо збереження біорізноманіття;
- громадськість, хоч і недостатньо, однак залучається до заходів, спрямованих на збереження біорізноманіття;

- сформовано законодавчі основи для збереження біорізноманіття, зокрема розроблені і впроваджуються Національна програма розвитку природоохоронних територій, Концепція підтримки біорізноманіття в Україні, Державна програма формування національної екологічної мережі на 2000–2015 рр.;
- Україна бере участь у Загальноєвропейській стратегії збереження біологічного і ландшафтного різноманіття.

7.3. Стан і перспективи розвитку об'єктів природно-заповідного фонду

12. В Україні на обліку знаходиться понад 7000 об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ). Найбільш відомі серед них заповідники (природні та біосферні), національні природні парки і регіональні ландшафтні парки. Специфічну групу об'єктів ПЗФ становлять зоопарки і ботанічні сади. Деякі об'єкти ПЗФ мають досить велику територію, штат працівників і більш-менш постійні джерела фінансування. Але більш ніж 97% заповідних територій заповідники, пам'ятки природи, заповідні урочища, дендрологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва не мають адміністрації (зокрема служби охорони) і будь-яких джерел фінансування. Їх кількість на 01.01.2002 р. складає 6907, а площа 1175668 га. Особлива проблема це об'єкти місцевого значення. Виникає питання, як складова «національного надбання» (визначення ПЗФ у Законі України «Про природно-заповідний фонд України») може тим же Законом визначатися в якості об'єкту місцевого значення?

13. За десять років незалежності в Україні з'явилося 5 нових заповідників та 8 національних парків. Зроблено все це переважно за бюджетні кошти. У вересні 1994 р. Верховна Рада України прийняла Програму «Заповідники». Згідно Програми у 1995–2000 рр. передбачалося профінансувати різні види заповідної діяльності на суму 115 000 тис. дол. США Ці плани не були виконані у повному обсязі (профінансовано у цілому близько 40%).

14. Вагомий внесок у розвиток заповідної справи в Україні був зроблений Глобальним екологічним фондом (ГЕФ), який надав Україні на розвиток Карпатського біосферного заповідника грантові кошти на суму 500 тис. дол. США, а також 1 500 тис. дол. США на розвиток заповідника «Дунайські плавні». У 2002 р. розпочалась реалізація проекту ГЕФ «Збереження біорізноманіття в Азово-Чорноморському екологічному коридорі», в рамках якого передбачається створити національні природні парки «Нижньодністровський», «Джарилгач», «Сиваський», «Приазовський», «Тилігульський», «Кінбурнська коса», «Гранітно-степове Побужжя». Частина з цих об'єктів повинна з'явитися як наслідок підвищення заповідного статусу існуючих об'єктів місцевого значення регіональних природних парків (на виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки»).

15. В Україні існує проблема збереження об'єктів ПЗФ, які не мають адміністрації. Ця проблема пов'язана з недостатнім забезпеченням їх охоронного режиму. Ситуація загострюється у зв'язку із слабо регламентованою приватизацією земельних ділянок і тим, що такі об'єкти часто не внесені до обласних та районних планів землеустрою, не виділені на місцевості. Часто вони просто не охороняються.

16. Значна кількість об'єктів ПЗФ, що не мають адміністрації, швидко втрачають або вже втратили своє природоохоронне значення. Тобто наявність великої кількості цих об'єктів за існуючих умов їх охорони не є запорукою збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

17. Чинне українське законодавство наділяє природоохоронні органи державного управління, а також органи місцевого самоврядування вкрай важливими функціями та повноваженнями. На жаль, навіть наявні правові інструменти використовуються ними не у повній мірі. Їх діяльність не носить системного характеру, оскільки відсутня інформаційна база для прийняття відповідних управлінських рішень регіональних кадастрів природних ресурсів.

18. На ефективність управління об'єктами ПЗФ впливають й інші чинники, а саме:

- нестача кадрових, матеріальних та фінансових ресурсів в обласних Державних управліннях Мінекоресурсів;
- безвідповідальне ставлення обласних управлінь земельних ресурсів до обліку земель, на яких розташовані об'єкти ПЗФ;
- недостатній контроль за дотриманням режиму об'єктів ПЗФ;
- низький рівень екологічної освіти місцевих жителів тощо.

7.4. Водні ресурси та екосистеми

19. Україна належить до найменш забезпечених власними водними ресурсами європейських держав. Дефіцитними є більшість природних водних джерел, а водні ресурси дедалі більше стають лімітуючим фактором у розвитку і розміщенні продуктивних сил України. Існує суперечність між попитом на воду та можливостями його задоволення як за кількістю, так і за якістю, особливо для питних потреб. Проблема водозабезпечення населення і галузей економіки в країні стала загальнодержавною.

20. Через надмірне антропогенне навантаження, яке посилилось наслідками катастрофи на Чорнобильській АЕС, порушення умов формування водного стоку, що зумовило зниження якості водних ресурсів, у край загрозливе екологічне становище склалось майже в усіх річкових басейнах України, і особливо в басейні Дніпраосновного джерела водозабезпечення країни.

21. Господарський комплекс України упродовж багатьох десятиліть розвивався без урахування економічних та екологічних наслідків. У результаті, в країні було створено потужний водогосподарський комплекс, який за структурою, технологіями і рівнем водокористування і водоохорони характеризується як брудно- і водомісткий, екологічно небезпечний і такий, що прийшов у протиріччя з відновлювальними можливостями природних систем.

22. Унаслідок старіння та спрацювання водозабезпечуючого і водоохоронного устаткування, його технологічної відсталості, навіть при стагнації виробництва, збільшується скид забруднених стоків та водомісткість продукції, зростає небезпека масових технологічних та екологічних аварій, виходу із ладу життєзабезпечуючих водогосподарських систем, очисних споруд. Розвиток водозабезпечуючих і водоохоронних систем

здійснюється за старими технологіями, що приводить до різкого зростання відбору води та її забруднення. При розробці управлінських рішень не враховуються особливості формування водних ресурсів, їх двоєдину роль як елемента середовища і відновлюваного ресурсу.

23. Однією з головних причин негативних наслідків антропогенного впливу на водні об'єкти є споживацьке відношення до них. Вода, як природний ресурс, на відміну від нафти, газу, вугілля, щороку відновлюється в процесі глобального водообміну. Тому водні ресурси довго вважалися і вважаються невичерпаними та здатними до самоочищення. Не достатньо ефективне управління цією галуззю призвело до порушення умов формування стоку і водного режиму, зниження самовідновної спроможності водних ресурсів. Це зумовило зменшення водності річок, зниження їхньої біопродуктивності, погіршення якості води, збільшення проявів негативної дії води на земельні ресурси, здоров'я населення тощо.

24. Не створено ефективного та гнучкого економічного механізму регулювання водних відносин, відповідного ринковим умовам. Не передано в оперативне управління державним водогосподарським підприємствам водних об'єктів та земель водного фонду. Вони на сьогодні, в багатьох випадках, не мають господаря.

25. До 1991 р. в Україні економічні санкції за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти не застосовувались. Загальноприйнятий у світі принцип «забруднювач платить» був впроваджений в нашої країні з прийняттям Верховною Радою України Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Запроваджений цим Законом механізм зборів за забруднення водних ресурсів має відігравати позитивну роль в активізації водоохоронної діяльності як фактор економічної мотивації. З іншого боку, за рахунок збору за забруднення природного, в тому числі водного середовища, в Україні створена мережа позабюджетних фондів, які є додатковим джерелом фінансування екологічних програм. Окрім того, в певній мірі відпрацьовані адміністративні процедури нарахування, стягнення платежів і їх використання.

26. Разом з тим, практичні результати функціонування збору за використання і забруднення водних ресурсів ще не є задовільними. Вів не дозволяє досягти ні економічного симулювання здійснення водоохоронних заходів на підприємствах, ні упорядкування джерел їх фінансування, ні відшкодування народногосподарських збитків від забруднень водного середовища.

27. До недоліків державного управління в галузі водокористування та водоохорони можна віднести наступне:

- водогосподарська політика не реалізується на регіональному рівні (за басейновим принципом);
- не впроваджуються механізми дотримання регламентованих норм водокористування;
- при формуванні плати за нормативні скиди не враховується рівень очищення стічних вод перед їх скидом у водні об'єкти;
- відсутні механізми стимулювання (пільгові тарифи) водокористувачів за здійснення ефективної водоохоронної діяльності;
- діючі екологічні платежі не забезпечують відшкодування економічних збитків від забруднення водних об'єктів.

28. Крім того, Водним кодексом України чітко визначені власник водного фонду (народ України через Ради всіх рівнів) і суб'єкти водокористування (ст. 6, 42). Разом з тим, не визначений розпорядник водного фонду. В результаті виникає неузгодженість між органами управління водогосподарською і водоохоронною діяльністю. За існуючою методологією видачі дозволів на водокористування розглядається вплив на стан водного об'єкту лише в районі розміщення водокористувача без урахування комплексного впливу всіх суб'єктів водокористування в басейні та динаміки цього впливу вздовж течії річки. Такий підхід не дозволяє у повній мірі скоординувати дії під час планування і здійснення водогосподарських і водоохоронних заходів. До того ж через невизначеність відповідальності органів управління за стан водних ресурсів ускладнюється реалізація заходів щодо створення екологічно збалансованого водогосподарського комплексу.

29. Проблема фінансування водоохоронних заходів залишається актуальною. За умов економічної кризи це питання набуває особливої гостроти, оскільки під час реформування фінансової системи та її адаптації до ринкових умов були втрачені попередні джерела витрат на водоохоронні потреби. На сьогодні в державному та місцевому бюджетах витрати на охорону водних ресурсів значно скоротилися. Про це свідчить хоча б такий факт. У 1996 р. по розділу видаткової частини державного бюджету «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» було затверджено 95,7 млн. грн., фактично профінансовано лише 26,2 млн. грн. (тобто близька 27%); на 1997 р. затверджено 73,8 млн. грн., з них профінансовано 9,6 млн. грн., які використані в основному на погашення заборгованості за 1996 р.

30. Слід зазначити, що органами державного управління не враховуються аналітичні розрахунки спеціалістів при нарахуванні платежів за використання водних ресурсів і їх надходження до Державного та місцевих бюджетів. За розрахунками обсяг надходжень у 1997 р. зведений бюджет мав скласти 341 млн. грн. Разом з тим, закладено в бюджет 237, 5 млн. грн., а фактично за рік надійшло 174 млн. грн. (51%). У більшості областей плата за воду не перевищує 40% від запланованих обсягів.

31. Одними з найбільш уразливих екосистем планети є водно-болотні угіддя. Ці природні перезволожені комплекси є життєвим середовищем для багатьох характерних, рідкісних видів представників флори і фауни, важливими біотопами для водоплавних птахів під час сезонних міграцій, регуляторами і стабілізаторами гідрологічного режиму, а також ресурсом великого економічного, культурного, наукового і рекреаційного значення.

32. Оліготрофні сфагнові болота дуже рідко трапляються в регіоні Українських Карпат, у зв'язку з чим переважна більшість цих боліт включена до складу природно-заповідного фонду України. Однак, аналіз стану живого світу та гідрологічного режиму цих боліт указує на необхідність його покращення. Причиною незадовільного стану боліт є недостатньо продумана система управління ними. Наприклад. Кілька десятків років тому більшість сфагнових оліготрофних боліт у регіоні Українських Карпат зазнали меліорації і з того часу ці болота поступово осушуються. В результаті цього, практично перестав існувати величезний водно-болотний комплекс «Чорний Мочар».

33. Проведення робіт з ренатуралізації водно-болотних угідь на заповідних територіях ускладнюється у зв'язку з необхідністю отримання різноманітних погоджень та доз-

волів, у той час як деякі місцеві жителі здійснюють на цих територіях (без погоджень та дозволів) незаконну діяльність: видобір торфу, випалювання, вирубування дерев, збір лікарських рослин, засмічення, сінокосіння, випасання худоби. Чим ближче до населених пунктів знаходяться водно-болотні комплекси, тим більшого антропогенного впливу вони зазнають і у тим гіршому стані вони знаходяться. Це частково пов'язано з тим, що в гірських місцевостях площі придатних для сільського господарства територій є відносно невеликими і у зв'язку з цим деякі місцеві жителі намагаються використати для господарювання і території перезволожених угідь незалежно від того, заповідними вони є, чи ні.

34. Аналізуючи екологічну політику щодо охорони басейнів малих річок слід відмітити:

- відсутність дієвої правової бази, що забезпечує та регламентує діяльність направлену на збереження та охорону ландшафтного та біологічного різноманіття на належному європейському рівні;
- порушення вимог природоохоронного законодавства (Водного та Земельного Кодексів, інших законодавчих актів) направлених на охорону басейнів малих річок;
- не виконання запланованих заходів стосовно створення та ревізії об'єктів природно-заповідного фонду. В цьому плані, як приклад можна привести не закінчені досі роботи по створенню Національного парку «Приазовський» по території якого течуть малі річки Північного Приазов'я;
- незадовільна взаємодія органів місцевої влади, контролюючих організацій, природокористувачів, наукових структур, екоНУО;
- низький рівень екологічної свідомості та культури населення тощо.

35. Лише в незначній мірі в басейнах малих річок залишилися території, що могли б зберегти біологічне та ландшафтне різноманіття степової частини України. Надмірне будівництво гребель, створення штучних перекатів та інших споруд призвело до ізоляції окремих ділянок річок. В результаті, близько 90% земель півдня України знаходиться під сільськогосподарським використанням, а більшість малих степових річок пересихають чи стають маленькими струмками.

7.5. Управління лісовими ресурсами

36. Загальний стан лісів України незадовільний. Великої шкоди їм було завдано в період відбудови народного господарства у повоєнні роки. Рубки головного користування в той час перевищували науково обґрунтовані нормативи, що призвело до істотних змін у структурі сучасного лісового фонду: погіршення природних комплексів, виснаження лісосировинної бази. Бажаних результатів не одержано і від надмірного зрідження насаджень рубками догляду та осушення земель лісового фонду у 1970–90 роки. Низькою на сьогодні є продуктивність лісових насаджень, що знаходяться у користуванні неспеціалізованих відомств, зокрема підприємств сільського господарства, де лісові насадження на значних площах розладнанні, пошкоджені шкідниками і хворобами в наслідок незадовільного ведення лісового господарства.

37. У структурі використання лісових ресурсів суттєве значення припадає на несиловинні (екологічні) функції, до яких відносяться водорегулюючі, ґрунтозахисні, санітарно-гігієнічні властивості лісових насаджень. Лісистість території України, яка складає

15,6%, значно нижча науково обґрунтованих нормативів 22–25%. Посадка лісу через нестачу коштів для оплати праці, купівлі техніки і паливно-енергетичних ресурсів в останні роки значно зменшилась.

38. Велике значення для стану лісів має система управління лісами. В теперішній час ліси перебувають у підпорядкуванні різних міністерств та відомств. Основними лісокористувачами в Україні є державні лісогосподарські підприємства Держлісгоспу, колективні сільськогосподарські підприємства, державні підприємства міністерств і відомств.

39. У системі економічних відносин важливе значення набувають платежі за користування ресурсами лісу як основи відшкодування затрат лісогосподарського виробництва. Діючі платежі за лісокористування не вписуються в госпрозрахунковий механізм лісових підприємств, не сприяють переводу їх на самофінансування і самоокупність.

40. Кадастрова (грошова) оцінка лісів в основному не проводиться, що не дозволяє встановити їх частку в загальному обсязі продукції. Ціни на ресурси лісу недостатньо обґрунтовані, як правило занижені, відсутнє стимулювання їх раціонального використання.

41. Лісове господарство України залишається ледь не самою занедбаною галуззю. І справа не лише в тому, що лісове господарство не має достатнього потенціалу для реформування та відбудови. Справа в тому, що в країні діє не зовсім ефективна система управління галуззю. Так, Україна, яка до 1995 р. не експортувала жодного кубометру лісу, за декілька останніх років стала одним з найпотужніших експортерів лісу до Європи. Лише у 2000 р. наша країна експортувала близько 1,3 млн. кубометрів круглого лісу.

42. До країн світу експортується високоякісна деревина, пиломатеріали найцінніших порід. Могутні дуби-велетні, вікові сосни, ялини та ялиці, величезні красені-буки нещадно вирубуються не лише в так званих «експлуатаційних» лісах, де їх взагалі залишилося дуже мало. Нажаль, стала звичайною така практика, коли під прикриттям лісовідновних рубок та рубок догляду вибираються найкращі дерева з лісів, виконуючих різноманітні захисні функції та яких офіційно виключено з експлуатації. Неефективна діяльність контролюючих органів, корупція та недосконале законодавство дозволили поставити це беззаконня ледве не на конвеєр. Так, у нещодавно створеному Яворівському національному парку постійно фіксуються самовільні поруби заповідного «генетичного» дубу. А на схилах заповідної Говерли у Карпатському НПП зрубано 0,7 га шпилькових пралісів під трамплін для фрістайлу. А планувалося вирубати значно більшу площу ще під готельний комплекс, канатно-крісельну дорогу та трасу гірськолижного слалому. Запобігти цьому вдалося лише завдяки своєчасному втручання громадськості.

43. Навіть у відносно великих лісових масивах заповідників, де забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, дозволені та проводяться лісовідновні та санітарні рубки.

7.6. Господарська діяльність у Карпатах

44. Аналіз матеріалів економічних, екологічних, інженерно-екологічних, гідрологічних та метеорологічних досліджень регіону Закарпаття, які провадились Радою по вивченню продуктивних сил України НАН України, Інститутом екології Карпат НАН Ук-

раїни, Інститутом геологічних наук НАН України, Інститутом регіональних досліджень НАН України, Ужгородським державним університетом Міністерства освіти і науки (МОН) України, Українським науково-дослідним інститутом гірського лісівництва Держкомлісгоспу України та іншими науково-дослідними установами і вузами показує, що господарська діяльність у Карпатах усе більш негативно впливає на довкілля.

45. І хоча є деякі приклади поліпшення ситуації, однак вони кардинально не змінюють загальну картину. Так, відомий в області, колись один з найпотужніших в Радянському Союзі Перечинський лісохімкомбінат був одним із основних забруднювачів р. Уж. Уже за 5–7 км від м. Перечин було чутно запах фенолів та ацетатів. Сучасне устаткування ВАТ «Перечинський ЛХК» забезпечує практично безвідходне виробництво ефірів. Однак залишається проблема ацетатно-фенолових відходів, котрі накопичувались протягом понад 100 років та складувалися у болоті коло території комбінату. Таких відходів зараз є, за різними підрахунками, близько 700–800 тис. куб. Періодично спостерігається їх поступове розігрівання за рахунок екзотермічних реакцій та забруднення ними потоку «Старий Доморадж» котрий проходить через територію підприємства .

46. Також цілковито відсутня система у плануванні розвитку економіки та розташування перспективних об'єктів на території області. Прикладом може бути історія з підприємством Петра Карба Хем з німецькими інвестиціями. Збудований біля м. Мукачево об'єкт обійшовся інвестору близько 1 млн. до. США. Очевидно, було одержано усі необхідні дозволи та погодження, у тому числі від обласного Державного управління Мінекоресурсів. Однак, викликає ряд запитань інше: як узагалі на території області, при проголошеній держадміністрацією орієнтації на туристично-рекреаційний розвиток, могло розглядатися питання про побудову об'єкту, котрий займатиметься переробленням високотоксичних сполук (бензол, толуол та ін.) на Західну Європу? І не є виправданням те, що скиди, чи забруднення навколишнього середовища не відбуватимуться. Адже мова йде про можливість аварій з непередбачуваними наслідками для довкілля. Зрозумілі у цьому контексті і протести Мукачівської громадськості, котра не хоче бути заручником амбіцій місцевої влади.

47. Серед інших небезпечних ініціатив губернатора області Г.Г.Москаля будівництво багатьох десятків бензоколонок на території області, що також викликало широкі протести громадськості. Адже бензоколонки є завжди потенційним джерелом небезпеки, зокрема у плані локального забруднення повітря., оскільки суттєво змінюють напрями потоку автотранспорту. Проблема полягає у тому, що створення сітки нових заправочних станцій не є науково обґрунтованою. Навіть не розглядаються облдержадміністрацією проекти, направлені на регулювання потоку вантажних автомобілів через Закарпаття, що могло б суттєво позитивно вплинути на довкілля уздовж основних шляхів, привело б до створення нових робочих місць, створення сучасної системи діагностики та регулювання двигунів тощо. При розбудові та реконструкції міст області не передбачені велосипедні доріжки, але ж сучасна Європа і, особливо, невеликі міста є, передусім, велосипедними, що впливає позитивно не тільки на довкілля, але й на гаманці громадян. Виявляється, владі це не вигідно, бо знизяться доходи від бензоколонок.

48. З приходом до влади нового губернатора області Г.Г.Москаля серед проголошених ним шести пріоритетних напрямів розвитку області не знайшлося місця природоохоронному. Тому, відповідне ставлення сформувалося і у апарату обласної та районних

адміністрацій. Незважаючи на висновки численних комісій та авторитетних учених краю, на виїзній нараді постійно діючої Державної протипаводкової комісії у вересні в Ужгороді державним службовцем високого рівня було сказано буквально: «Якщо причина повеней неправильна рубка лісу, то ліс погано рубають від Німеччини до Індії».

49. Неефективно використовується і інший важливий ресурс області мінеральні джерела. Лише у якості об'єктів ПЗФ області рахується понад 100 мінеральних джерел. А всього у області є декілька сот таких джерел, ряд з яких експлуатується. Зрозуміло, що такий ласий шматок не міг залишитись поза увагою кримінальних та напівкримінальних структур. Зокрема, протягом багатьох років мінеральна вода не обкладалась податком, оскільки відносилась до лікувальних засобів і увесь прибуток йшов повз Закарпаття та і держави у цілому.

50. Достатньо лише проїхати поїздом по маршруту Київ-Ужгород, щоб спостерігати скидання самоскидами сміття у районному центрі Воловець, в яких є і санітарна і екологічна інспекції. Чи у районному центрі Свалява, де сміття викидають прямо біля р. Латориця з возів та автомашин. Через відсутність чи недоочистку побутових стоків більшість водотоків Закарпаття можна віднести до категорії забруднених, чи сильно забруднених (лише з очисних споруд м. Ужгород щодоби у р. Уж попадає до 50 тис. куб. практично неочищених стоків, і це без врахування «лівих» джерел органічного забруднення, яких в Ужгороді нараховується до 30). І лише висока очисна здатність наших річок поки що дозволяє запобігти екологічній катастрофі.

51. Спостерігається тотальне невиконання прийнятих постанов та законодавчих актів, зокрема таких, що пов'язані із фінансуванням капітального будівництва, і, особливо, тих, що торкаються природоохоронної сфери. Прикладом можуть бути Постанови про будівництво та відновлення лісових доріг, про фінансування протипаводкових заходів, про фінансування держлісгоспів, національних парків та ін. Але і саме природоохоронне законодавство у плані збереження природи Карпат потребує значних модифікацій для приведення у відповідність до норм Європейського Союзу. Наведемо такий приклад. Згідно цих норм будь який населений пункт з чисельністю громадян понад 15 тисяч повинен мати очисні споруди. Уже одне це є суттєвою перепорою на шляху термінів, визначених Президентом України для вступу до цієї організації.

52. До позитиву функціонування системи управління природоохоронною галуззю можна віднести той факт, що відсоток території об'єктів ПЗФ Закарпаття складає понад 14%, у тому числі у межах таких об'єктів знаходиться 20% лісового фонду і досяг середньоєвропейського рівня. Однак, опір з боку органів державного управління, бізнесових структур щодо створення таких об'єктів зростає. Згадати лише проблемняк політичні, так і соціальні, пов'язані з започаткування РЛП «Зачарований край» поблизу найбільшого українського вулкану «Бужори».

Розділ 8

Фінансово-економічні питання

Відповідальний за підготовку розділу: **Сергій Федоринчик** (Українська екологічна асоціація «Зелений світ»)

У цьому розділі використані матеріали, які надали:

Михайло Андросов («Зелений світ», м. Суми),
Олександр Багін («Зелений рух Донбасу», м. Горлівка, Донецька обл.),
Світлана Беляєва (Всеукраїнська екологічна Ліга, м. Черкаси),
Ірина Вихристюк («Відродження», м. Татарбунари, Одеська обл.),
Микола Вітько («Зелений світ», м. Марганець, Дніпропетровська обл.),
Юрій Ганущак (Асоціація міст України),
Анатолій Льовін (Екоклуб, м. Запоріжжя),
Ігор Малахов («Екоцентр-К», м.Кривий Ріг, Дніпропетровська обл.),
Олександр Малицький (Молодіжна громадська організація «Зелений світ», Миколаїв),
Алла Плєскач («Зелений світ», м. Черкаси),
Олександр Прималенний (УкрЮНЕПком, м. Севастополь),
Валерій Хмельницький (Клуб «ЕОЛ», м. Южний, Одеська обл.)
Леонід Шафран (Громадська Рада, м. Одеса)

Враховано міркування та пропозиції, які висловили:

Володимир Березін (Еколого-культурний центр «Бахмат», м. Артемівськ, Донецька обл.)
Михайло Бойко («Херсон-екоцентр»),
Вадим Гончарук (НУО «Інтереко», м. Вінниця)
Ірина Попова («Незалежне агентство екологічної інформації», м. Харків)
Юрій Литвиненко (Українське товариство охорони природи, м. Вінниця)
Валерій Мельник (Громадська Рада, м. Луцьк, Волинська обл.)
Віктор Мельничук (Національний екологічний центр України, м. Київ)
Юрій Романов (Громадська рада, м. Одеса),

8.1. Загальна ситуація з використанням бюджетних коштів

1. Інформація про використання бюджетних коштів в Україні є закритою. Голова Рахункової палати України В.Симоненко на засіданні Верховної Ради України 18.10.2000 р. сказав «...щодо гласності та прозорості бюджету можна сказати, що ця прозорість досягла, в повному сенсі цього слова, стану «чорного ящика» як щодо надходжень, так і витрат бюджету». І це при тому, що Рахункова палата України має великі повноваження і змогла виявити серйозні недоліки у використанні державних коштів. Що ж тоді говорити про стан інформування громадськості щодо використання бюджетних коштів? Фрагментарна інформація про використання органами державного управління коштів Державного та місцевих бюджетів стає доступною для громадськості в основному тільки завдяки WEB-сайту Рахункової палати України (<http://www.ac-rada.gov.ua>).

2. Факти корупції, що є в Україні, негативно впливають на ефективність державних витрат. Утворення Рахункової палати України та прийняття Бюджетного Кодексу значно вплинули на ефективність використання бюджетних коштів. Однак і зараз ситуація з їх використанням є не дуже благополучною.

3. На сьогодні система фінансово-економічного забезпечення державного управління в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів є складною, не достатньо раціональною та прозорою. Вона регулюється різними галузями законодавства: природоохоронним, податковим і бюджетним. На жаль, ця система в жодному документі не виписана цілісно, систематизовано, з оцінкою її ефективності та пропозиціями щодо її удосконалення. Тому її важко аналізувати та оцінювати. Цим самим створюються умови як для її неефективного функціонування, так і для порушення вимог природоохоронного законодавства.

8.2. Використання економічних інструментів природокористування та природоохоронної політики

4. Економічні засади природокористування та природоохоронної діяльності в Україні базуються на таких принципах:

- платність за спеціальне використання природних ресурсів («користувач платить»);
- платність за шкідливий вплив на довкілля («забруднювач платить»);
- цільове використання коштів, отриманих від зборів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля, на ліквідацію джерел забруднення, відновлення та підтримання природних ресурсів у належному стані.

5. Під економічними інструментами розуміють засоби (заходи, методи, важелі) впливу на фінансовий стан економічних суб'єктів. Головною метою впровадження економічних інструментів природоохоронної діяльності та природокористування є стимулювання природокористувачів до зменшення шкідливого впливу на довкілля, раціонального та ощадливого використання природних ресурсів та зменшення енерго- і ресурсоемності одиниці продукції. Впровадження економічних інструментів сприяє реалізації таких керівних принципів екологічної політики, як «забруднювач платить» та «користувач платить».

6. В Україні використовуються наступні економічні інструменти природоохоронної діяльності та природокористування:

- збори за забруднення навколишнього природного середовища;
- збори за спеціальне використання природних ресурсів;
- відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства.

7. Збори за забруднення навколишнього природного середовища є основним економічним інструментом природоохоронної діяльності та природокористування. Однак, цей інструмент скоріше є інструментом мобілізації надходжень, ніж важелем запобігання забрудненню. Це підтверджується і тим, що найбільше коштів до Державного та місцевих Фондів охорони навколишнього природного середовища (далі Державний ФОНПС, республіканський ФОНПС Автономної Республіки Крим, місцеві ФОНПС) надходить від зборів за забруднення атмосферного повітря. В той же час, найбільше коштів спрямовується на послаблення наслідків забруднення водних ресурсів.

8. Незважаючи на високорозвинену систему зборів за забруднення навколишнього середовища, створювані ними стимули для зміни поведінки підприємств-забруднювачів низькі. Ставки цих зборів встановлені на низькому рівні (в тому числі це пов'язано з високою інфляцією). З одного боку, ці збори не створюють ніяких стимулів для зменшення забруднення (дешевше виплачувати збори за забруднення довкілля, ніж вкладати гроші у заходи контролю і попередження забруднення). З іншого боку, обсяги надходжень від цих зборів є меншими, ніж повинні бути, особливо в тих районах, де забруднення довкілля є високим.

9. Така ситуація склалася через різні причини. По-перше, багато підприємств не можуть дозволити собі сплачувати збори за забруднення навколишнього середовища та не мають можливості отримати пільги. По-друге, існує практика звільнення від сплати зборів за забруднення навколишнього природного середовища підприємств, особливо у важкій промисловості, в обмін на обіцянку збільшити обсяг інвестицій в екологічно чисті технології. По-третє, система оподаткування використання природних ресурсів і забруднення довкілля є дуже обтяжливою для тих підприємств, які перевищують ліміти викидів. Підприємствам важко сплачувати ці збори і вони шукають можливість отримати пільги чи взагалі звільнитися від зборів за забруднення навколишнього природного середовища.

10. Підприємства намагаються уникнути сплати зборів за забруднення навколишнього природного середовища як тільки можуть. Вони не бажають викидати свої «кревні» гроші на вітер. Працівники таких підприємств приводять прості доводи: якщо гроші, внесені в Пенсійний Фонд чи Фонд соцстраху, підприємства мають можливість повернути у вигляді пенсій, лікарняних та інших соціальних виплат, то навіть на часткове повернення грошей з ФОНПС годі й сподіватись. Так, в Донецькій області за 12 місяців 1998 р. підприємствами-забруднювачами в місцеві екологічні Фонди було внесено лише 8,8 млн. грн. (8,1% від планового обсягу зборів на рік). Обсяг природоохоронних зборів значно підвищився після того, як у 1999 р. повноваження щодо їх збору було передано Державній податковій адміністрації України. В дослідженні Світового Банку відзначається, що «дисципліна сплати природоохоронних зборів є низькою в регіонах з високим забруднення довкілля, і суб'єкти господарювання штрафуються

мало. Скоріш за все це свідчить про поблажливе ставлення до великих підприємств-забруднювачів».

11. Рахункова палата України звертає увагу: «В порушення норм ст. 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», за наявності у підприємств і організацій філіалів, підрозділів, які не є юридичними особами і знаходяться в інших регіонах та здійснюють викиди, скиди забруднюючих речовин та розміщують відходи, збір за забруднення довкілля сплачується не за місцем заподіяння екологічної шкоди». Наприклад, у м. Горлівка у 2001 р. за скид забруднюючих речовин у довкілля та розміщення відходів підприємствам міста було нараховано зборів на загальну суму 2 млн. 141,4 тис. грн. Фактично надійшло 3 млн. 681,2 тис грн. Така «виграшна» для міста сума утворилася через плутанину з місцезнаходженням підприємств і їхньою реєстрацією. Акціонерним товариством «Донбасенерго», наприклад, сплачено 1 млн. 461,2 тис. грн., хоча джерел забруднення безпосередньо на території міста це підприємство не має. Рахунок поповнювали його підрозділи по всій області.

12. Розміри зборів і штрафів за забруднення навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів не завжди обґрунтовуються потребами компенсаційних заходів. Наприклад, збір за спеціальне використання лісових ресурсів не покриває довгострокових витрат, потрібних на вирощування лісу. Через те, лісовому господарству постійно не вистачає коштів, зокрема, на забезпечення належного рівня пожежної охорони лісових ресурсів. Так, лісова пожежа на Кінбурнській косі у 2002 р. набула небезпечних масштабів через неготовність пожежної техніки лісництва. Гасити її доводилось вручну, з великим ризиком для життя людей.

13. Штрафи за забруднення прибережних вод з кораблів (Постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.1995 р. № 484) завищені в сотні разів, порівняно з штрафами за аналогічні забруднення з берегових підприємств (наказ Мінприроди № 37 від 18.05.1995 р.). Нагляд за іноземними кораблями перетворено у джерело надходжень валюти. Так, узимку 2000 р. з новоросійського танкера «Леонид Утесов» в Іллічівському порту при розвантаженні було розлито 9 т пальмового масла. За це в судовому порядку з Новоросійського пароплавства було стягнуто півмільйона дол. США. А за 49 т нафти, пролитих у 1997 р. з танкера «Athenian face», що був під мальтійським прапором, Державна інспекція охорони Чорного моря намагалась стягнути 16 млн. дол. США. Однак, чималі кошти, стягнуті за забруднення прибережних вод, незначною мірою використовуються на ліквідацію джерел забруднення, відновлення і підтримання природних ресурсів у належному стані.

14. Негативно впливає на розвиток і впровадження в Україні економічних інструментів природокористування та природоохоронної діяльності нерозвиненість банківської системи, системи оподаткування, законодавчої бази тощо. Слушні положення ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі базового Закону), а саме стимулювання в системі охорони навколишнього природного середовища шляхом впровадження економічних інструментів, залишаються нереалізованими.

15. Планування надходжень зборів за забруднення навколишнього природного середовища до Державного ФОНПС здійснюється Мінекоресурсів незадовільно, без належного економічного обґрунтування та аналізу. Розрахункові обсяги надходжень,

на підставі яких затверджуються доходи і видатки державного бюджету, систематично занижуються, а це негативно впливає на якість формування та використання бюджетних коштів.

16. На сьогодні органами державного управління не виконуються рекомендації експертів Європейської Економічної Комісії ООН щодо розвитку економічних механізмів природокористування та природоохоронної діяльності, висловлені в «Огляді результативності природоохоронної діяльності в Україні», який було схвалено Комітетом Екологічної політики ЄЕК ООН 21 вересня 1999 року. Наприклад, не виконується рекомендація 2.1, в якій говориться про те, що «пріоритетними мають бути дослідження щодо визначення необхідних і достатніх економічних важелів, які б стимулювали введення принципу «забруднювач платить».

17. Серйозним недоліком, який негативно впливає на ефективність управління в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів, є відсутність балансу між обсягами коштів, отриманих від зборів за спеціальне використання природних ресурсів і забруднення довкілля, та обсягами коштів, які спрямовуються на усунення негативних наслідків нераціонального використання природних ресурсів, забруднення довкілля тощо. В порушення вимог статей 46 і 47 базового Закону значна частина зібраних коштів використовується на цілі, зазначеним Законом не передбачені.

8.3. Фінансування природоохоронних заходів

18. В умовах економічної кризи проблема фінансування природоохоронних заходів набуває особливої гостроти, оскільки під час реформування фінансової системи та її адаптації до ринкових умов були втрачені попередні джерела їх фінансування.

19. Починаючи з 1992 р., з прийняттям базового Закону, змінилася система фінансування природоохоронних заходів. Джерелами фінансування природоохоронних заходів було визначено Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети, кошти підприємств, установ та організацій, позабюджетні фонди охорони навколишнього природного середовища, добровільні внески та інші кошти.

20. Централізованими джерелом планових видатків на фінансування природоохоронних заходів є Держбюджет, у складі якого, починаючи з 1994 р., виділено розділ «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» (аналогічні розділи в місцевих бюджетах не створені). Ця стаття Державного бюджету формується за рахунок зборів за використання природних ресурсів. Крім того, збори за використання природних ресурсів надходять до місцевих бюджетів, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим.

21. Іншим джерелом фінансування природоохоронних заходів є кошти Державного, республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих ФОНПС, передбачених ст. 47 базового Закону. Вони формуються в основному за рахунок зборів за забруднення довкілля; частини грошових стягнень за порушення норм і правил охорони довкілля та шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону довкілля в результаті господарської та іншої діяльності.

22. Відповідно до базового Закону та інших законодавчих актів кошти від збору за спеціальне використання природних ресурсів, зборів за забруднення довкілля, частина грошових стягнень за порушення норм і правил охорони довкілля повинні спрямовуватись на відтворення та підтримання природних ресурсів у належному стані. Проте, чинним законодавством не встановлено механізм акумулювання та цільового використання коштів від збору за використання природних ресурсів. Внаслідок цього кошти від збору за використання природних ресурсів, що надходять у доходну частину державного та місцевих бюджетів, не «маркуються», а «розчиняються» в них. Відповідно видатки розділу Державного бюджету України «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» на порядок менші від надходжень. Так, у 1999 р. до зведеного бюджету надійшло 1 млрд. 303 млн. грн., у тому числі до Державного бюджету України 131,5 млн. грн. На здійснення природоохоронних заходів, що фінансуються із вищезазначеного розділу Державного бюджету України, було передбачено 80,9 млн. грн. (6,2%), а фактично профінансовано лише 51,4 млн. грн. (3,9%).

23. Важливо зазначити, що із зазначеного розділу Державного бюджету України фінансуються заходи, спрямовані лише на відновлення та підтримання природних ресурсів у належному стані, але не фінансуються заходи, спрямовані на ліквідацію джерел забруднення.

24. Отже, особливої актуальності набуває розвиток інших джерел фінансування природоохоронних заходів, спрямованих, у тому числі на ліквідацію джерел забруднення. До них, в першу чергу, слід віднести Фонди ОНПС. Нині вони займають важливе місце у фінансуванні природоохоронної діяльності в країнах Центральної та Східної Європи. В Україні ж їхня питома вага в структурі природоохоронних витрат поки що досить незначна.

25. Основним джерелом формування ФОНПС є збір за забруднення довкілля, який складає 76% надходжень до них. Статтею 46 Базового Закону встановлений розподіл коштів від зборів за забруднення навколишнього природного середовища між місцевими, обласними і республіканським Автономної Республіки Крим, а також Державним ФОНПС у співвідношенні відповідно 20%, 50% і 30%.

26. В Україні нараховується близько 1600 Фондів ОНПС. Робиться висновок, у тому числі експертами Світового Банку, про те, що обласних та місцевих ФОНПС занадто багато і треба залишити їх лише тільки на обласному рівні. Дійсно, у зв'язку з переважно незначними обсягами накопичуваних коштів, ефективне управління ними на місцевому рівні є утрудненим. В міських і особливо сільських та селищних ФОНПС важко сконцентрувати обсяги коштів, достатніх для реалізації масштабних природоохоронних заходів. Разом з тим, при підготовці такого висновку не було враховано принципово важливе право кожного органу місцевого самоврядування приймати самостійні рішення щодо використання коштів ФОНПС, сформованих на місцевому рівні. Недоцільно, використовуючи адміністративні важелі, знову створювати умови, коли кошти місцевих ФОНПС будуть остаточно відчужені від місцевих громад і будуть надходити до обласних та Державного ФОНПС. Необхідно підвищувати ефективність управління цими коштами, створювати законодавчі підвалини для їхнього ефективного управління, вводити санкцій за їх нецільове використання, порушення вимог природоохоронного законодавства.

27. Причиною недостатньо ефективного використання коштів місцевих ФОНПС є відсутність необхідної нормативно-правової бази, відсутність координованості дій відповідних Рад, органів державного управління, відсутність практики покарання за порушення вимог природоохоронного законодавства, зокрема за нецільове використання природоохоронних коштів. Наприклад, в Донецькій області, попри проведену у 1998 р. Донецькою обласною Радою, облдержадміністрацією і обласним Державним управлінням Мінекоресурсів організаційну роботу, порядок формування цільових природоохоронних розділів у складі місцевих бюджетів у 1998 р. був затверджений лише в 10 містах з 28 (36%) і в 7 районах з 17 (41%). Природоохоронні розділи в складі місцевих бюджетів на 1998 р. були затверджені лише в 5 містах і районах області на загальну суму 1,4 млн. грн., на 1999 р. на 220 тис. грн. При щорічному надходженні до місцевих бюджетів 170–180 млн. грн. зборів за використання природних ресурсів, затвердження зазначених обсягів коштів у місцевих бюджетах на реалізацію природоохоронних заходів є незначним (0,8% і 0,12%).

28. Закон України «Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України» дозволив з 1 липня 1999 р. до 1 січня 2002 р. 70% збору від забруднення довкілля залишати на підприємствах гірничо-металургійного комплексу учасниках експерименту. Ці кошти мали бути спрямовані на виконання Планів природоохоронних заходів конкретних підприємств. Зазначені Плани мали затверджуватись керівниками підприємств та погоджуватись з органами місцевого самоврядування й обласними державними управлінням Мінекоресурсів. Внаслідок проведення експерименту на 67 підприємствах-учасниках експерименту у 2000 р. залишилось 43,9 млн. грн. Однак, значний обсяг цих коштів так і не було використано на реалізацію природоохоронних заходів. Зокрема, підприємствами Донецької та Дніпропетровської областей на реалізацію природоохоронних заходів використано лише 52% від обсягу коштів, які залишились у їх розпорядженні. Часто передбачені експериментом цілі не досягались. У зв'язку з цим Рахункова палата України зробила висновок, що подальше проведення експерименту в частині залишення і використання коштів ФОНПС є недоцільним. Щодо проведеного експерименту відомий принаймні один позитивний приклад. Пантелеймонівський завод вогнетривких матеріалів (м. Горлівка) до залишених унаслідок проведення експерименту 27,9 тис. грн. додав своїх коштів і здійснив реконструкцію відстійника. В результаті підприємство закупило менше технологічної води і отримало економічний ефект у сумі 44,5 тис. грн.

29. При прийнятті рішення щодо доцільності подальшого проведення експерименту в частині залишення і використання коштів ФОНПС на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України необхідно враховувати необхідність впровадження на промислових підприємствах (хоча б на підприємствах-учасниках експерименту) економічних інструментів природокористування та природоохоронної діяльності, а саме стимулювання природокористувачів до зменшення шкідливого впливу на довкілля, раціонального та ощадливого використання природних ресурсів, зменшення енерго- і ресурсоемності одиниці продукції. І тільки маючи повну, систематизовану інформацію і провівши глибокий аналіз причин неефективності впровадження попереднього експерименту, необхідно прийняти обґрунтоване, відповідальне рішення про доцільність повторення аналогічного експерименту.

30. У дослідженні, проведеному за підтримки Світового Банку, зазначено: «Загальний обсяг витрат на охорону навколишнього середовища скоротився приблизно з 1 млрд. доларів США в 1996 р. до 600 млн. доларів США в 2000 р.» Після надходження зборів за використання природних ресурсів у Державний бюджет України вони часто використовуються не за призначенням. Наприклад, із зібраних у 1997 р. 1,2 млрд. грн. зборів у природоохоронному розділі Держбюджету було заявлено всього 73,8 млн. грн. (6,2%), з яких фактично на природоохоронну діяльність було використано лише 39,8 млн. грн. (3,3%). У 1998 р. ці цифри склали відповідно 1,3 млрд. грн., 69,9 млн. грн. (5,4%) і 35,4 млн. грн. (2,7%).

31. У загальних видатках Державного бюджету України питома вага видатків по розділу «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» і видатків Державного ФОНПС займає менше 0,5%. Для порівняння в країнах Центральної Європи на аналогічні цілі виділяють 2–3%, а країнах Західної 5%.

32. Фінансування важливих природоохоронних заходів із Державного бюджету України, особливо на будівництво очисних споруд, виконання необхідного комплексу протиерозійних заходів, впровадження новітніх технологій екологічно безпечного виробництва тощо, здійснюється за залишковим принципом. Очевидною є декларативність окремих екологічних програм, не підкріплених фінансовими ресурсами.

33. У Державному бюджеті України на 2001 р. сума доходів дорівнювала сумі видатків, тобто 41 млрд. 991 млн. грн. Збори за спеціальне використання природних ресурсів та за забруднення довкілля складали 658 млн. грн., або 1,57% від бюджету. Якби всі кошти були спрямовані саме на відновлення та підтримання природних ресурсів в належному стані, їхній обсяг можна було б співставити з аналогічними показниками країн Центральної Європи. Однак, з них на зазначені цілі було спрямовано лише 369 млн. грн., тобто менше 0,88% бюджету. Отже 44% коштів (288 млн. грн.), які мали бути спрямовані на відновлення та підтримання природних ресурсів у належному стані пішли у «загальний казан».

34. Недостатнє фінансування природоохоронної діяльності свідчить про те, що охорона довкілля не є політичним пріоритетом для керівництва країни. Незаконне використання бюджетних коштів використання їх не за призначенням є проявом правового нігілізму парламентаріїв та державних службовців.

35. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» має дуже важливі наслідки для ефективності управління в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів і використання коштів ФОНПС. У «Положенні про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» в редакції, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 181 прямо сказано: «Забороняється використання коштів Фонду на заходи, не включені до затвердженого Кабінетом Міністрів України переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів».

36. Документ під назвою «Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» (далі Перелік) є формальним і недостатньо продуманим. Він не містить роз'яснень щодо такого природоохоронного ефекту і чим він має бути підтверджений? Користую-

чись цим Переліком, клшти можна спрямувати на реалізацію економічно неефективних проектів, наприклад, впроваджувати застарілі технології реконструкції очисних споруд. Реалізація таких проектів потім десятиріччями буде виснажувати бюджет міської громади і при цьому не забезпечувати достатньої якості очищення стічних вод.

37. У пункті 25 Переліку зазначено «проведення заходів із захисту від підтоплення і затоплення, направлених на запобігання розвитку небезпечних геологічних процесів, усуненню або зниженню до допустимого рівня їх негативного впливу на території і об'єкти». Зацікавлені люди та організації можуть «освоювати» гроші на ці цілі безкінечно. Найлегше списувати гроші на «боротьбу із стихією». Наприклад, у м. Запоріжжя (і багатьох інших містах) кілька років витрачають чималі кошти на попередження та ліквідацію наслідків підтоплення, причому «борються» не з причинами, а з наслідками. Через те, аналогічна ситуація регулярно повторюється. При ухваленні місцевих бюджетів сесія Запорізької міської Ради регулярно відмовляє у підтримці проектів екоНУО з екологічної просвіти, під приводом гострої потреби у коштах, які мають бути спрямовані на попередження і ліквідацію наслідків весняних повеней та підтоплення.

38. Разом з тим до Переліку не потрапили такі види діяльності, як, наприклад:

- організація роздільного збору сміття;
- придбання ліцензій, патентів, «ноу-хау», програмного забезпечення та інших продуктів інтелектуальної власності, що дають сертифікований природоохоронний ефект;
- реклама товарів та послуг з природоохоронним ефектом;
- кредитування та страхування природоохоронної діяльності;
- організація екологічного туризму тощо.

39. Право на встановлення процедур щодо порядку стягнення плати, лімітів використання природних ресурсів, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин закріплено статтями 43–45 базового Закону за виконавчою владою. Це начебто є логічним. Однак, через відсутність у законах низки принципових обмежень для такого регулювання, створюються умови для лобіювання бізнесовими кланами потрібних їм рішень.

40. На сьогодні відсутня ринкова практика регулювання природокористування, наприклад, продаж права на розробку певної ділянки лісу на відкритих торгах, з гарантуванням дотримання вимог природоохоронного законодавства. Доступ до лісозаготівельприбуткової на сьогодні справичез занижені розміри збору за спеціальне використання лісових ресурсів надається в тому числі представникам «своїх» для органів виконавчої влади кланів. Аналогічна ситуація існує з використанням надр.

41. На рівні обласних Рад головним розпорядником коштів обласного ФОНПС часто призначаються управління економіки облдержадміністрацій (у Києві та Севастополі міської Державної адміністрації), які не враховують думку обласних Державних управлінь екоресурсів при розподіленні коштів цих Фондів. Однак, громадськості невідомі приклади того, щоб Мінекоресурсів на національному рівні добивалось зростання ролі своїх обласних державних управлінь при розподілі коштів обласного ФОНПС.

42. Громадськість жодним чином не залучається до участі в управлінні коштами Державного ФОНПС. «Положення про Державний фонд охорони навколишнього природ-

ного середовища» кілька разів змінювалось. Однак, в ньому все одно є багато некоректностей. Наприклад, стверджується, що «включення природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів до бюджетних програм здійснюється за критеріями, визначеними Мінекоресурсів за погодженням з Мінфіном і Мінекономіки». Однак, в яких документах ці критерії сформульовані, не сказано. Крім цього Положення, для управління коштами Державного ФОНПС використовується ще низка інших Положень, затверджених Постановами Кабінету Міністрів України. Це створює ситуацію, коли підприємствам чи фізичним особам важко розібратися в існуючій нормативній природоохоронній базі.

43. У дослідженні Світового Банку також відзначається, що національна політика в галузі охорони довкілля сформульована без конкретних екологічних цілей, які б дозволяли вимірювати досягнення. Через те екологічна політика має здебільшого декларативний характер і не визначає пріоритетів. Спостерігається тенденція ухвалювати велику кількість проектів і програм незалежно від наявності коштів для їхнього впровадження. Це створює проблему ефективності реалізації таких проектів і програм, оскільки їх реалізація, зазвичай, не забезпечується необхідними коштами і, відповідно, рідко коли виконується до кінця. Програми передбачають більше заходів, ніж можна профінансувати. Фактичне виконання проектів і програм є дуже низьким менше 10%. Існує тенденція започатковування великої кількості проектів і програм з «вибиванням» у наступні роки коштів для їхньої реалізації.

44. Однією з найболючіших проблем України вважається забруднення водних ресурсів. Через це більша частина витрат з ФОНПС спрямовується в сектор водних ресурсів (в 2000 р. на цей сектор було витрачено 33% коштів Державного бюджету України та 53% Державного ФОНПС). Однак, на сьогодні відсутній аналіз ефективності виконання програм і проектів в зазначеному секторі.

45. Оскільки обсяг викидів в атмосферне повітря зменшився у зв'язку із стагнацією підприємств, а інтенсивність цих викидів є нижчою від середнього показника країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), то фінансування заходів, спрямованих на захист атмосферного повітря, є дуже обмеженим. Воно збільшилося лише в 2000 р. і складає лише 7% витрат Державного ФОНПС. Однак, збори за забруднення атмосферного повітря складають найбільшу частку загального обсягу зборів за забруднення довкілля. Це означає, що принцип «забруднювач платить» застосовується довільно.

46. На сьогодні можна зазначити, що критерії оцінки та відбору проектів, які розглядаються для фінансування з Державного ФОНПС Мінекоресурсів, фактично відсутні. Законодавчі положення щодо проведення тендерів містять багато недоречностей, недомовок, водночас надмірних ускладнень. Виписаних тендерних процедур досить легко уникнути. Таким чином, компрометується ідея створення чітких правил на ринку державних закупівель. Порядок створення тендерних комітетів врегульовується підзаконним актом Департаменту з питань державних закупівель Мінекономіки. Відбувається суто внутрішньовідомчий відбір проектів, і ніякого їх публічного обговорення з громадськістю, органами місцевого самоврядування, бізнесовими колами, парламентарями не відбувається. Тобто, рішення приймаються не прозоро. Мінекоресурсів, всупереч Орхуській конвенції, не залучає представників громадськості до діяльності тендерних комітетів.

47. В українському законодавстві не визначено поняття «конфлікту інтересів». Регулюються законом тільки окремі його випадки. Принципова ознака «конфлікту інтересів» наявність об'єкту, щодо якого особа мусить діяти, представляючи громадські інтереси, але водночас на його рішення можуть впливати приватні чи корпоративні інтереси. Така особа має бути усунута від розгляду цих питань. Ситуація щодо «конфліктів інтересів» пронизує українське суспільство на всіх рівнях. Через те боротьба з корупцією, що ведеться в Україні дуже схожа на імітацію. Наприклад, у м. Татарбунари Одеської області будують каналізаційні очисні споруди. Старі очисні споруди, які знаходяться в верхів'ї лиману Сасик і дельті р. Когильник вже 12 років не працюють (демонтовані). Було виділено 300 тис. грн. з Державного ФОНПС. Замовником стало Одеське обласне Державне управління Мінекоресурсів, генеральним підрядником і розробником проекту київська фірма «ТЕКОС», субпідрядником місцевий «Агробуд». Громадська Рада при Мінекоресурсів намагалась дізнатися, чому саме ця фірма виграла тендер і коли саме оголошували тендер, однак ця інформація для неї і на сьогодні є закритою.

48. Ще приклад. Фотоальбом «Природа Миколаївщини» мав вийти з друку ще у 2001 р., але вийшов у 2002 р. Згідно з розділом «Проекти та заходи, спрямовані на підвищення екологічної освіти» Миколаївської обласної «Програми охорони довкілля та раціонального природокористування на 2000–2010 рр.» на видання цього фотоальбому планувалося витратити 20 тис. грн. з обласного ФОНПС. Згідно з умовами тендеру, що був оголошений для його видання, було необхідно у двомісячний термін підготувати оригінал-макет фотоальбому до десятиріччя незалежності України. Умови тендеру змінювалися 2 рази. Складалось таке враження, що «під своїх» виконавців. Після того, як низка організацій відмовились брати участь у тендері на нових умовах, сума для видання фотоальбому зросла у 18 разів до 360 тис. грн. Новий тендер було проведено уже у вигляді закупівлі у одного виконавця. І фотоальбом «Заповідні місця Миколаївщини» під загальною редакцією голови Миколаївської облдержадміністрації О.М. Гаркуші (очевидним є конфлікт інтересів) з'явився у продажу за ціною 30 грн. При цьому частину текстів, які супроводжують фото, було взято з попередніх видань без узгодження з авторами та посилань на них.

49. Нецільовому використанню природоохоронних коштів сприяють Мінфін і Верховна Рада України, готуючи і приймаючи Державний бюджет України з «довкіллевим дисбалансом». Політичне нехтування охороною довкілля, невизначеність у пріоритетах природоохоронної діяльності сприяє порушенню вимог природоохоронного законодавства, тим більше в умовах відсутності санкцій за його порушення.

50. Рахункова палата України виявила значні порушення фінансової дисципліни Мінекоресурсів. За 1999–2000 рр. на матеріальне заохочення державних службовців державного управління екоресурсів м. Києва незаконно використано 119 тис. грн., у тому числі в 2000 р. 75 тис. грн. Водночас, з передбачених чинним законодавством обсягів фінансування у 2000 р. (1 млн. 30 тис. грн.), за наявності достатньої кількості коштів на рахунку Державного ФОНПС, було використано лише 97 тис. грн. А це склало 9,4% від обсягу передбачуваного фінансування. У 2000 р. Мінекоресурсів не розподілило і не використало кошти Державного ФОНПС на загальну суму 13,8 млн. грн. І це при тому, що Міністерство мало запити від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств і організацій на фінансування природоохоронних заходів на загальну суму 200 млн. грн.

51. За рахунок коштів ФОНПС нерідко фінансується дефіцит місцевих бюджетів. Однак, на сьогодні Мінекоресурсів, як координатор діяльності в галузі охорони навколишнього середовища та природних ресурсів, не узагальнило, не систематизувало, не проаналізувало інформацію про використання на обласному, місцевому рівні коштів ФОНПС. Не були здійснені спроби використати для цього можливості Адміністрації Президента України та місцевих держадміністрацій.

52. У ст. 7 Бюджетного Кодексу України зазначено, що кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. На практиці жодної відповідальності за невикористання коштів Державного бюджету України або їх нецільове використання одержувачі коштів не несуть. Громадськості невідомі факти покарань за порушення вимог природоохоронного законодавства. Крім того, у цій же статті Бюджетного Кодексу України декларується принцип ефективності, зокрема «при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів».

53. Складається враження, що Мінекоресурсів не здійснює аналіз ефективності використання коштів, що ним виділяються. Наприклад, у липні 2000 р. з Державного ФОНПС було перераховано 500 тис. грн. на рахунок Дніпропетровського обласного Державного управління Мінекоресурсів для реконструкції очисних споруд. Оплата за виконані роботи в рамках цього проекту була здійснена Управлінням на загальну суму 295 тис. грн., а залишок невикористаних коштів становив 206 тис. грн. Проте, перший заступник міського голови м. Кривий Ріг В.Артюх звернувся з новим запитом до Мінекоресурсів. У листопаді 2000 р. Міністерство, не поцікавившись ефективністю використання раніше виділених грошей, виділило з Державного ФОНПС ще 500 тис. грн. Рахункова палата України з цього приводу зазначає: «Кошти Державного фонду, виділені на виконання цього заходу в сумі 706 тис. грн., тривалий час знаходились на реєстраційному рахунку Дніпропетровського облдержуправління екоресурсів, що свідчить про їх неефективне використання».

Приклади нецільового використання природоохоронних коштів.

У м. Кривий Ріг кілька років тому за кошти ФОНПС закупили автомобілі іноземного виробництва для міліції. «Який же тут природоохоронний ефект?» — поцікавився у керівництва міста один еколог-активіст. «А у іномарок шкідливих викидів менше!» — відповіли йому. Як таке зменшення помітити на фоні викидів Криворізького коксохімзаводу, найбільшої у світі домни «Криворіжсталі», чи хмар пилу, що летять з кар'єрів при висадженні рудних пластів десятками тон вибухівки одночасно.

У Татарбунарському районі природоохоронні кошти витрачали на придбання вугілля. В Одеській області — на роботи з газифікації в селах.

В міському бюджеті м. Горлівка було виділено чималі кошти (278 тис. грн.) «на покупку комп'ютерів для шкіл міста в зв'язку з організацією робіт з екологічної освіти, підвищення рівня екологічної освіти». Не було жодного обґрунтування цієї статті витрат, доцільність використання коштів ФОНПС на ці цілі на сесії Міської Ради не обговорювалась. Комп'ютери роздавались як особистий подарунок мера для учбового закладу і для екологічної освіти реально не використовуються.

54. На жаль, нинішні річні звіти про використання коштів Державного ФОНПС не містять жодної інформації про кінцеві результати їх використання. Немає також аналізу виконання одержувачами коштів узятих на себе зобов'язань. Не надається детальної інформації ні по одному конкретному проекту. Надання узагальнених показників використаних коштів по областях чи галузях вказує або на небажання чи невміння кваліфіковано аналізувати ефективність використання коштів Державного ФОНПС, або бажання «сховати кінці» їх недостатньо ефективного використання.

55. На сьогодні основна частина природоохоронних заходів здійснюється, як правило, підприємствами, організаціями, установами за рахунок власних коштів. У дослідженні Світового Банку говориться: «Більшість екологічних витрат здійснюється з позабюджетних джерел, головним чином коштів «підприємств», тобто, «приватним сектором». У 1996–2000 рр. такі витрати суттєво скоротилися. В 2000 р. витрати з позабюджетних джерел склали 94% всіх витрат на охорону навколишнього середовища. У загальному обсязі витрат найбільша частка належить приватним поточним витратам, які в 2000 р. склали 77%». На жаль, Кабінет Міністрів України та Мінекоресурсів недостатньо ефективно виконують свої функції щодо здійснення координації діяльності, спрямованої на охорону навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів.

56. Постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 р. № 634 затверджено «Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища». На виконання постанови, всім місцевим Радам необхідно було розробити і затвердити відповідні положення про ФОНПС та «Порядок формування цільових розділів «Охорона довкілля (екобезпека)» у складі всіх місцевих бюджетів». Однак, у більшості міст і районів Положення про ФОНПС дотепер не розроблені і не затверджені. Винятком є власні ініціативи Донецького та деяких інших обласних Державних управлінь Мінекоресурсів.

57. Міжнародна співпраця на двосторонній та багатосторонній основі є як важливим чинником на шляху до інтеграції України в європейський та світовий простір, так і джерелом допомоги в сфері охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів. Обсяги міжнародної допомоги на програми і проекти в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів інколи вимірюються мільйонами доларів США. Разом з тим, ці кошти не підлягають перевірці Рахунковою палатою України. Отже, гранти можуть ставати каталізатором корупції.

58. Процедура підготовки та реалізації проектів міжнародної допомоги часто є непрозорою. Від Мінекоресурсів інформацію про використання коштів такої допомоги одержати важко. Наприклад, Громадській Раді при Мінекоресурсів довелося двічі звертатись до міністра С. Курикіна з проханням надати інформацію щодо реалізації дансько-українського проекту «Усунення ризику, пов'язаного з накопиченням в Україні непридатними або забороненими для використання пестицидами». Крім того, існують інші недоліки управління проектами міжнародної допомоги. Зокрема ні в Мінекоресурсів, ні в системі інших органів виконавчої влади не конкретизована і не персоніфікована відповідальність за управління проектами міжнародної допомоги.

8.4. Участь громадськості у бюджетному процесі

59 У багатьох міжнародних документах, зокрема в Орхуській конвенції, визнано, що участь громадськості у виробленні рішень, які впливають на стан довкілля сприяє по-

кращенню прозорості, а через неї якості цих рішень. В Україні це ще й абсолютно необхідна умова запобігання корупції. 11 жовтня 2000 р. Громадська Рада при Мінекоресурсів направила вищим посадовим особам держави лист щодо доцільності участі громадськості в бюджетному процесі. Пропонувалось офіційно, через розробку та затвердження відповідних положень та змін до законодавства, визнати необхідність участі громадськості у всіх стадіях бюджетного процесу, а саме:

- участі у формуванні проектів природоохоронних бюджетів;
- участі у обговоренні змісту цих проектів бюджетів, природоохоронних програм та проектів;
- участі у виконанні природоохоронних заходів, насамперед у заходах з екологічної освіти, виховання та інформування;
- участі в моніторингу та обговоренні ефективності реалізації екологічних програм, проектів та найбільш важливих природоохоронних заходів.

На жаль, відповіді були отримані лише від Мінекоресурсів та Мінфіну і то без конкретних пропозицій.

60. Ознайомившись з висновком Рахункової палати України про перевірку використання коштів Державного ФОНПС, Громадська Рада при Мінекоресурсів звернулась з запитом № 9 від 13.03.2002 р. до Міністра екології та природних ресурсів України С. Курикiна з проханням надати коментарі Міністерства до висновків Рахункової палати України. У відповіді Міністерства (лист № 1270-к/07/1-11/95/11), підписаний міністром С.Курикiним, Громадській Раді при Мінекоресурсів було відмовлено у наданні цієї інформації, посилаючись на те, що така інформація є закритою. Зазначалося, що «відповідно до наказу Рахункової палати України від 18.02.00 № 3-дск «Про затвердження інструкції «Про порядок обліку, зберігання та використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію»», зазначений звіт відноситься до переліку конфіденційної інформації». На запит члена Громадської Ради при Мінекоресурсів від 27.09.2002 р. № 109, керівника інформцентру УЕА «Зелений світ» С.Федоринчика, Рахункова палата України надала відповідь (лист від 14.10.2002 № 10-1191) за підписом першого заступника Голови В.В. Малікова. У цій відповіді було спростовано вищезазначене твердження Мінекоресурсів і зазначалося, що «бюлетені за результатами перевірок, здійснених Рахунковою палатою України, готуються на підставі зібраних матеріалів і затверджених звітів та надсилаються до державних установ, яких це стосується, без грифу режимності. Одночасно інформуємо, що за результатами проведеного контрольно-аналітичного заходу також без грифу режимності до Мінекоресурсів листом від 14.06.2001 р. № 04-769 було направлено висновок Колегії Рахункової палати України від 29.05.2001 р. № 20/12-4 до «звіту про результати перевірки формування та використання коштів фонду охорони навколишнього природного середовища» для реагування». Таким чином можна зробити висновок, що Мінекоресурсів, намагалося приховати інформацію, що стосувалась результатів перевірки Рахункової палати України.

Розділ 9

Міжнародне співробітництво

Упорядник: **Геннадій Марушевський** (Національний екологічний центр України)

У цьому розділі використані матеріали і пропозиції, які надали:

Оксана Білобран (Всеукраїнська екологічна громадська організація «МАМА—86», Київ),

Оксана Кисельова (Інститут ліберального суспільства, Київ),

Алла Ковальська (Запорізька обласна громадська організація «Чисте повітря»),

Ірина Коломієць (Інститут ліберального суспільства, Київ),

Віктор Мельничук (Національний екологічний центр України, Київ)

Олександр Степаненко (ЕГО «Зелений світ», м. Чортків, Тернопільська обл.),

Валентин Стецюк (Товариство Лева, Львів).

9.1. Двостороннє і багатостороннє співробітництво

1. Враховуючи, що у сучасному світі надзвичайно активно відбувається глобальна інтеграція господарських, технологічних та інформаційних структур, які все більше стають транснаціональними, а міжнародне співробітництво набуває надзвичайно важливого значення, на сьогодні існує нагальна потреба розробки сучасної стратегії зовнішньої політики України, яка б забезпечувала національні інтереси, сприяла б реалізації цілей збалансованого (сталого) розвитку.

2. В умовах стрімких змін, що відбуваються у світі і вимагають від кожної країни самовизначення і проведення продуманої як внутрішньої, так і зовнішньої політики, пріоритетом зовнішньої політики України має стати розвиток співробітництва, спрямованого на ліквідацію і попередження локальних, регіональних і глобальних екологічних проблем. Це обумовлено наступним:

- вигодами від міжнародного обміну досвідом і технологіями, можливостями залучення інвестицій;
- транскордонним характером забруднень;
- міжнародними зобов'язаннями країн щодо охорони довкілля;
- глобальним характером багатьох екологічних проблем.

3. Одним із пріоритетів зовнішньої екологічної політики України має стати її поступове входження у міжнародне та європейське правове поле. Основою міжнародного екологічного співробітництва є міжнародне екологічне законодавство, що ґрунтується на двосторонніх та багатосторонніх договорах/угодах. Членство України у природоохоронних Конвенціях, співробітництво в рамках двосторонніх та багатосторонніх Угод, виконання Україною зобов'язань, що випливають із підписаних нею конвенцій та угод в галузі охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, піднімуть її авторитет у світі і збільшать політичну вагу країни.

4. Україною підписано близько 35 двосторонніх міжурядових угод в галузі охорон навколишнього середовища (14 з яких — міжвідомчі) з такими країнами, як США, Канада, Нідерланди, Данія, Німеччина, Велика Британія, Швейцарія, Росія, Молдова, Білорусь, Угорщина, Польща, Болгарія, Словаччина, Румунія, Грузія, Естонія тощо. Аналіз ефективності реалізації таких угод відсутній.

5. Членство України у природоохоронних Конвенціях, виконання нею зобов'язань, що випливають із підписаних Україною Конвенцій та Угод в галузі охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, збільшать політичну вагу країни та її авторитет у світі. Україна є Стороною 17 міжнародних природоохоронних конвенцій, 4 протоколів та 1 угоди до них. Готуються до ратифікації ще 9 багатосторонніх документів. При цьому слід зазначити, що сума боргів по сплаті внесків до Секретаріатів Конвенцій у 2003 р. складає близько 400 тис. доларів США. Отже, існує загроза невиконання Україною зобов'язань, що випливають з її членства у багатосторонніх договорах. Зважаючи на те, що сплату боргів та внесків до Секретаріатів Конвенцій забороняється здійснювати за кошти Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, необхідно створити дієвий механізм виконання фінансових зобов'язань України щодо природоохоронних конвенцій та угод.

6. Розширення ЄС робить актуальною активізацію транскордонного екологічного співробітництва, в тому числі в рамках євро регіонів.

7. Одним із кроків до вирішення екологічних проблем регіонів і всієї країни є аналіз досвіду інших країн Європи щодо упорядкування своєї екологічної діяльності та вирішення проблем з максимально можливим позитивним результатом. У Запоріжжі вже є перші приклади впровадження позитивного досвіду інших країн. Після впровадження на багатьох промислових підприємствах міста стандарту ISO 9000 деякі з цих підприємств почали впроваджувати заходи з підготовки і впровадження міжнародного стандарту системи управління навколишнім середовищем ISO 14000.

9.2. Стратегія і форми міжнародної технічної допомоги Україні

8. Одним з елементів міжнародного співробітництва є надання Україні міжнародної технічної допомоги, в тому числі і у природоохоронній сфері. Міжнародна технічна допомога (МТД) — це ресурси та послуги, які відповідно до міжнародних договорів надаються Україні донорами на безоплатній основі з метою підтримки України (донор — іноземна держава, уряд та уповноважений урядом іноземної держави орган, іноземний муніципальний орган або міжнародна організація, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних договорів України). У період з 1996 р.

Головні напрями двостороннього та багатостороннього співробітництва

Головними напрямками багатостороннього співробітництва є:

- охорона біологічного різноманіття;
- охорона транскордонних водотоків та міжнародних озер;
- оцінка впливу на довкілля у транскордонному контексті;
- охорона озонового шару;
- захист атмосферного повітря;
- поводження з відходами;
- захист Чорного моря від забруднення.

Співробітництво з такими країнами, як Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія, Молдова, Росія, Білорусь, з якими Україна має спільні кордони, спрямовано на:

- взаємне оперативне інформування про загрозу значного транскордонного забруднення території однієї з сторін;
- інформаційний обмін у сфері охорони навколишнього середовища;
- збереження біологічного та ландшафтного різноманіття;
- зменшення забруднення повітря, ґрунтів та водних ресурсів;
- створення загальноєвропейської екологічної мережі тощо.

З країнами, з якими Україна має морські кордони, а саме з Росією, Грузією, Туреччиною, Болгарією, Румунією в рамках двосторонніх угод передбачено співробітництво, спрямоване на управління та охорону водних ресурсів, в тому числі акваторії Чорного та Азовського морів.

Розвитку співробітництва з країнами-сусідами сприяє міжнародна технічна допомога, що надається в рамках проектів Програми TACIS (регіональні програми та програми прикордонного співробітництва).

по 2001 р. Україна одержала міжнародну допомогу від донорів на суму 119 млн. євро (База даних ОЕСР), яка була спрямована на вирішення екологічних проблем водного сектору, допомогу в галузі природоохоронної політики і управління охороною навколишнього середовища.

9. Заходи щодо залучення, використання та моніторингу МТД здійснює Мінекоресурсів України. На сьогодні країнами, що надають Україні МТД в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів на основі двосторонніх угод, є Нідерланди, Данія, США, Канада, Німеччина, Великобританія, Швеція, а також міжнародні організації: Програма розвитку ООН (UNDP), Глобальний екологічний фонд (GEF), Програма технічної допомоги Європейського Союзу новим незалежним країнам (TACIS), інші організації системи ООН в галузі охорони довкілля (ЮНЕП — Програма ООН з навколишнього середовища, СЕК ООН — Європейська Економічна комісія ООН).

10. Міжнародна технічна допомога сприяє підвищенню рівня пріоритетності природоохоронної політики України, отриманню природоохоронними відомствами деякого необхідного устаткування, зміцненню інституційного потенціалу. Донори надають консультантів, які проводять аналіз поточних проблем і надають консультації. Ряд програм допомоги був спрямований на зміцнення інституційного потенціалу природоохоронних відомств України за рахунок утримання консультантів на місцях чи за рахунок створення структур для реалізації проектів, укомплектованих місцевими експертами.

11. Інформація про аналіз ефективності використання міжнародної технічної допомоги відсутня, що пов'язано або з тим, що такий аналіз не проводився, або з тим, що ця інформація є закритою для громадськості. Разом з тим, можна зазначити, що ефективність допомоги не завжди була високою. Головні причини цього:

- недостатня увага донорів при розробці і реалізації програм та проектів до місцевих потреб і умов. У багатьох випадках донори прагнули нав'язувати свої уявлення про реформи, без належного врахування місцевих культурних, соціальних, економічних і правових особливостей країни-реципієнта, а також надзвичайно впливали на реалізацію програм допомоги;
- складні процедури проектного циклу організацій-донорів призвели до тривалих затримок у реагуванні на пріоритетні потреби країни-реципієнта, внаслідок чого багато проектів технічної допомоги виявилися неактуальними на початок їхньої реалізації;
- недостатній рівень залучення відомства-бенефіціара до розробки програм і проектів, що призводить до відсутності почуття причетності до результатів цих програм;
- низька якість послуг консультантів. Багато консультативних фірм не змогли забезпечити достатньо кваліфікованих експертів, здатних надати фахові консультації щодо вирішення екологічних проблем, з якими вони зіштовхнулися в Україні;
- досить часту спрямованість допомоги на ознайомлення зі складними сучасними інструментами (наприклад, «торгівля квотами на викиди»), а не на реформування основних інструментів (стандарти, дозволи, процедури правозастосування тощо). Дуже часто амбіційні «зразки кращої практики», що рекомендують міжнародні організації або їх консультанти залишаються без уваги, оскільки вони не відповідають існуючим кадровим, технічним і фінансовим ресурсам;
- багато програм та проектів допомоги, приділяючи основну увагу технічним чи процедурним питанням, не змогли домогтися балансу між розробкою конкретних політичних інструментів і забезпеченням широкої участі усіх зацікавлених сторін. Деякі такі

програми та проекти допомоги закінчилися лише підготовкою доповіді, яка не знайшла практичного застосування. Інші програми приділяли основну увагу процесу широкого залучення зацікавлених сторін, часто на шкоду розробці конкретних заходів для вирішення тих чи інших екологічних проблем.

13. Існує низка проблем, які не дозволяють Мінекоресурсів України ефективно використовувати міжнародну технічну допомогу:

- відсутня практика узгодження донорів доцільності започаткування проектів МТД з Міністерством і громадськістю;

Основні напрями співробітництва у питаннях міжнародної технічної допомоги, що надається в рамках двосторонніх угод з країнами-донорами

Україна в рамках двосторонніх угод з такими країнами, як США, Канада, Нідерланди, Данія і Німеччина отримує технічну та консультативну допомогу, спрямовану на:

- зниження викидів парникових газів, сприяння виконанню Україною своїх міжнародних зобов'язань щодо відвернення глобальних кліматичних змін;
- залучення громадськості до вирішення екологічних проблем;
- зміцнення можливостей у використанні дистанційного зонування, геоінформаційних систем та Інтернет-технологій (уряд США);
- усунення екологічних наслідків забруднення та погіршення стану навколишнього середовища в басейні р. Дніпро, забезпечення раціонального використання його ресурсів, в тому числі біорізноманіття (уряд Канади);
- збільшення можливостей по виконанню вимог Організації з питань довіри до правосуддя з питань, які стосуються довкілля (уряд Данії);
- створення комп'ютеризованої системи управління на національному і регіональному рівнях, забезпечення обладнанням національних парків (уряд Нідерландів).

Міжнародна технічна допомога, що надається міжнародними організаціями, спрямована на:

- підтримку секретаріату з підготовки до 5-ї Міністерської конференції «Довкілля для Європи» (Київ-2003);
- розробку рекомендацій щодо покращення інформованості, освіти та залучення населення до прийняття екологічних рішень;
- підтримку Програми збереження та відновлення Чорного моря;
- підвищення ефективності управління водними ресурсами Сіверського Донця, Прип'яті;
- поліпшення системи охорони довкілля Верховини;
- підтримку діяльності Регіонального екологічного центру РЕЦ-Київ (Програма Європейського Союзу ТАСІС);
- вилучення із використання хімічними підприємствами та підприємствами холодительної промисловості речовин, що руйнують озоновий шар;
- збереження біорізноманіття в Азово-Чорноморському регіоні;
- усунення наслідків забруднення та погіршення стану навколишнього середовища в басейні р. Дніпро, забезпечення раціонального використання його ресурсів тощо (Глобальний екологічний фонд).

- більшість технічних завдань проектів МТД не узгоджуються з Міністерством, узгоджуються, в основному, тільки головні напрямки співпраці; технічні завдання проектів, спрямованих на підтримку діяльності громадських організацій, не узгоджуються з Громадською радою при Мінекоресурсів;
- процедура відбору виконавців спільних проектів не узгоджується з Міністерством;
- відсутній чіткий механізм надання виконавцем проекту Міністерству звітності/інформації про поточний стану підготовки чи реалізації проектів;
- незначна кількість українських експертів залучається до проектів міжнародної технічної допомоги. В основному експертами по МТД виступають іноземні консультанти, на виплату заробітної платні яким йде до 50% МТД.

14. Необхідно зазначити, що аналогічна ситуація існує не тільки в Мінекоресурсів України. Інші міністерства та відомства неодноразово піднімали питання щодо необхідності підвищення ефективності співробітництва з донорами в питання надання міжнародної технічної допомоги. Тому Міністерство економіки (урядовий орган, визначений координатором діяльності, пов'язаної із залученням міжнародної технічної допомоги) підготувало, а Кабінет Міністрів України прийняв Постанову Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153, якою затверджено «Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги». Зазначеним Положенням визначено процедуру залучення, використання та моніторингу МТД, терміни та форми звітування, в тому числі галузевих міністерств перед Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України.

9.3. Міжнародна підтримка діяльності українських екологічних НУО

15. Громадський екологічний рух був найпотужнішим серед тих рухів, які у 1991 році сприяли створенню незалежної України. Тому в 1990-х роках міжнародні організації та фонди надавали екоНУО значні обсяги фінансової і технічної допомоги, маючи надію, що саме громадський екологічний рух стане основою громадянського суспільства.

16. В останні роки спостерігається тенденція послаблення загального інтересу до діяльності екоНУО з боку міжнародних природоохоронних організацій і благодійних фондів. В Україні були закриті національні офіси таких відомих організацій як «Грінпіс Інтернешнл», WWF. Знизила свою активність у сфері охорони навколишнього середовища Програма TACIS, згорнули свою активну діяльність програми Фонду Сороса (Міжнародний фонд «Відродження»). Фактично припинив свою роботу Національний комітет Міжнародного союзу охорони природи (IUCN).

17. Велика кількість фондів не виділяють грантів на власне природоохоронну діяльність і на пов'язану з нею наукову діяльність, оскільки пріоритетними напрямками для них є загальні демократичні перетворення у суспільстві, сприяння розвитку економіки і ринку, розвиток підприємництва. Грантова політика таких міжнародних організацій, як Світовий Банк, Європейський банк реконструкції і розвитку, Американське агентство міжнародного розвитку, орієнтують екоНУО на виконання проектів, які більше відповідають пріоритетам донорів, ніж екологічним пріоритетам України та українських екоНУО.

18. Необхідно відзначити певну тенденцію у наданні іноземної благодійної допомоги екоНУО. Іноземні благодійні організації та фонди вкрай неохоче підтримують наукові дослідження у галузі збереження довкілля, особливо фундаментальні. Слабо підтримуються проекти, спрямовані на експертну допомогу НУО у виконанні державних природоохоронних програм. Погано підтримуються програми та проекти, важливі для посилення громадського впливу на формування екологічної політики в Україні, інформування та лобіювання питань природоохоронного законодавства, природокористування та сталого розвитку, підтримки діяльності мереж екоНУО. Більш охоче підтримуються проекти спрямовані на розбудову демократичного суспільства, покращення поінформованості населення з соціальних питань, пропагування певних цінностей та ідей, які іноземні донори вважають важливими для української спільноти, і які не є нагальними для українського суспільства (наприклад, гендерна рівність, права окремих вузьких груп населення тощо). Водночас, пріоритети програм малих грантів для екоНУО орієнтовані на виконання занадто вузьких цілей видання книжки чи фільму, проведення вуличної акції тощо.

19. Найчастіше політика надання міжнародними організаціями грантової допомоги НУО є непрозорою для громадськості. Діючого механізму громадської оцінки ефективності використання цієї допомоги, а також впливу на грантову політику донорських організацій не існує.

20. ЕкоНУО активно співпрацюють з багатьма міжнародними організаціями і фондами. Наприклад, багатьом громадським організаціям добре відомий фонд ISAR, який працює тільки з екоНУО. Він діє в Україні з 1993 року і впровадив кілька грантових програм, зокрема «Насіння демократії» та «Екологічний шлях у майбутнє». Всього за 1993–1998 роки ISAR підтримав в Україні близько 200 проектів. Протягом трьох років (2000–2002 рр.) ICAP-Єднання виділив для екоНУО 124 гранти кожен обсягом від 150 до 2000 доларів США на загальну суму 150717 доларів США.

21. Регіональний екологічний центр РЕЦ-Київ, у своїй першій грантовій програмі для екоНУО (2001–2002 рр.) виділив майже 200 тис доларів США на охорону річок та річкових басейнів, збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, зменшення забруднення довкілля та на освітньо-інформаційні проекти. Крім того, РЕЦ-Київ формує і розпочав впроваджувати новий методологічний підхід у розробці та впровадженні місцевих екологічних планів дій, який ґрунтується на басейновому підході і поєднує зусилля населення та місцевих органів влади багатьох сіл і малих населених пунктів, що розміщуються у долині річки на значній її ділянці.

22. Міжнародний фонд «Відродження» є одним з найбільших надавачів грантів різноманітним НУО в Україні. В Україні фонд кілька разів оголошував програми, близькі за своїм спрямуванням до екологічних. Низка екоНУО була підтримана Міжнародним фондом «Відродження». Фонд «Каунтерпарт» у 1995–1999 рр. надавав матеріальну допомогу деяким екоНУО, оголосив кілька великих грантових програм для НУО України. Програми ставили за мету сприяння формуванню громадянського суспільства. Деякі екоНУО також отримали гранти у фонду «Каунтерпарт». Гранти для екоНУО надає низка інших іноземних фондів, посольств («Зелена грантова програма» Посольства Королівства Нідерландів, «Програма екологічних грантів» Британської ради), Світовий Банк тощо. В цілому ці грантові програми є епізодичними і несистемні, хоча вони суттєво допомагають діяльності екоНУО.

23. Умови фінансової діяльності міжнародних благодійницьких фондів та проектів в Україні останнім часом погіршуються. Тому слід очікувати подальшого згортання міжнародної грантової допомоги Україні і українським екоНУО.

24. Те, що сьогодні лівова частка екоНУО в Україні фінансується за рахунок міжнародних організацій та програм урядів іноземних країн, свідчить про недосконалість законодавчого регулювання діяльності НУО. Залежність екоНУО від коштів благодійних фондів та урядів іноземних країн, не є безпечною для країни. Крім того, існуючі процедури і правила використання такої допомоги бажають бути кращими.

25. В Україні не існує законодавчо закріпленої системи правового регулювання грантової діяльності екоНУО та окремих експертів, які працюють за міжнародними програмами, отримують грантові премії та стипендії. Відсутні поняття «грант» та «грантова діяльність». Пересічні податківці сприймають таку термінологію майже як лайку, хоча грантова діяльність на сьогодні є основним джерелом фінансової підтримки діяльності переважної більшості екоНУО. В офіційному діловодстві НУО змушені застосовувати до усіх грантових угод термін «безповоротна благодійна допомога», хоча з юридичної точки зору це не зовсім вірно. Безповоротна благодійна допомога у вигляді коштів не передбачає наявності бюджету, технічного завдання та суворої звітності у відповідній угоді про її надання. Натомість, більшість грантових угод укладається саме за наявності таких умов, що є, за національною термінологією, фактично виконанням робіт та наданням послуг. Грантові кошти не повинні оподатковуватись, як це практикується у багатьох країнах світу, або ж має бути визначений певний низьковідсотковий (або єдиний) податок на грантову діяльність.

26. За правилами низки міжнародних організацій умовою надання грантових коштів НУО є невикористання цих коштів на виплату податків. Така допомога є цільовою і не може бути використана на власні потреби екоНУО. Багато міжнародних організацій не мають змоги або не бажають надавати екоНУО пряму технічну підтримку і сплачувати витрати на оплату праці штатних співробітників, оренду приміщень тощо (накладні витрати). Як правило, вони не надають коштів на розбудову екоНУО або дають на це дуже незначні суми (менше 1%). Таким чином, екоНУО позбавлені можливості наймати висококваліфікованих управлінців та бухгалтерський персонал. Якщо ж міжнародні організації погоджуються сплачувати витрати на оплату праці штатних співробітників, виникає інша проблема. Оплата праці експертів та штатних співробітників екоНУО, гонорари, винагороди тощо оподатковуються на загальних для всіх підприємств та організацій України підставах. Такі умови діяльності гальмують інституційний розвиток і діяльність екоНУО.

27. Багато українських екоНУО є колективними членами міжнародних природоохоронних громадських організацій IUCN, EUCC, WWF, CEE Bankwatch Network, Black Sea Network, BirdLife International, MCoЭС та ін. Вони в окремих випадках надають деякі кошти українським екоНУО на виконання спільних проектів. Можливості співпраці українських екоНУО з міжнародними природоохоронними організаціями обмежує неможливість прямого перерахування коштів за кордон. У практиці екоНУО є випадки, коли необхідно сплачувати членські внески до міжнародних організацій, виконувати міжнародні проекти із залученням іноземних організацій чи експертів тощо. Теоретично це можливо, однак потребує виконання довготривалої процедури отриман-

ня ліцензії, що пов'язано із значними витратами коштів і робочого часу. Наприклад, Національний екологічний центр України вже 2 роки, з часу зміни банківських процедур, не має змоги офіційно сплатити членські внески до Міжнародної спілки охорони природи (IUCN), хоча є членом цієї найбільшої світової природоохоронної організації і бере участь у виконанні її проектів в Україні.

9.4. Участь українських екологічних НУО в процесі «Довкілля для Європи»

28. Громадська рада при Мінекоресурсів України, яка створена з метою розвитку діалогу між Мінекоресурсів та громадськими екологічними організаціями національного рівня, визначила одним з головних інструментів підготовки до «Києва–2003» проведення щорічних Всеукраїнських конференцій екологічної громадськості. Подібні конференції сприяють залученню громадськості до формування та реалізації екологічної політики в Україні. Вони забезпечують можливість обговорення та розробки спільної стратегії НУО, сприяють самоорганізації громадського екологічного руху, відіграють провідну роль у розвитку громадянського суспільства в Україні. Постійна і всебічна організаційно-технічна і фінансова допомога у проведенні конференцій надається Регіональним екологічним центром РЕЦ-Київ.

29. Перша конференція екологічної громадськості «Екологічна політика в Україні: погляд громадськості» відбулась 15–16 грудня 2000 р. у Києві. У ній взяли участь представники 118 НУО (271 особа) та представники урядових установ. Однією з основних цілей даної конференції було заснування Програми спільних дій українських НУО з підготовки до Київської конференції і сприяння їхній інтеграції до мережі Європейських екоНУО. Учасники конференції доручили Громадській раді проводити підготовку до паралельного форуму громадськості.

30. 14–16 грудня 2001 р. у Києві, відбулась Друга Всеукраїнська конференція екологічної громадськості «Екологічна політика та впровадження принципів сталого розвитку в Україні: участь громадськості», яка зібрала 222 учасники, котрі представляли 160 ГЕО, а також урядові установи і міжнародні організації. В рамках конференції було проведено круглий стіл «Плани дій громадськості щодо підготовки до 5-ї Міністерської конференції». Учасники конференції вирішили створити Оргкомітет українських НУО з підготовки до Києва–2003.

31. Третя Всеукраїнська конференція екологічної громадськості проходила в Києві з 29 листопада по 1 грудня 2002 р. Метою конференції було залучення громадськості до підготовки до 5-ї Міністерської конференції та паралельного форуму громадськості, а також розробка, обговорення та прийняття документу «Громадська оцінка екологічної політики в Україні». Відповідно до дев'яти розділів документу на конференції працювало 9 секцій, на яких обговорювалася «Громадська оцінка».

32. Оргкомітет українських НУО з підготовки до Києва–2003 р. було створено 9 січня 2002 р. Відповідно до рішень Другої конференції екологічної громадськості до складу Оргкомітету входять представники усіх об'єднань екоНУО України: Громадської ради при Мінекоресурсів, громадських рад при обласних державних управліннях Мінекоресурсів, робочих груп, мереж та коаліцій екоНУО. Діяльність Оргкомітету відбувається згідно з положенням про Оргкомітет, де, зокрема, зазначено, що Оргкомітет є відкри-

тим для приєднання. Утворено секретаріат Оргкомітету. Застосовуються такі інструменти, як інформаційний обмін та проведення розширених засідань Оргкомітету, в яких мають змогу взяти участь усі члени Оргкомітету.

33. Головними темами для обговорення були наступні:

- план діяльності Оргкомітету;
- підготовка «Громадської оцінки екологічної політики в Україні»;
- вироблення позиції щодо «Екологічної стратегії для ННД»;
- форми взаємодії Оргкомітету з Мінекоресурсів України, Європейським ЕКО-Форумом, з проектами «Київ–2003» і «Використання інформаційно-комунікативних технологій для співпраці українських екоНУО на шляху до конференції Київ–2003»;
- пропозиції до державної програми заходів з підготовки і проведення 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів;
- підготовка Третьої Всеукраїнської конференції екологічної громадськості і виставки-презентації «Громадські екологічні організації України»;
- підготовка Четвертої Всеукраїнської конференції екологічної громадськості і «смагдового тижня» (17–25 травня 2003 р.).

34. При обговоренні можливих підходів до формування порядку денного міжнародного паралельного форуму громадськості Оргкомітет вирішив за доцільне обговорити під час цього форуму не тільки питання порядку денного Міністерської конференції, але, головним чином, ті питання, які найбільше турбують громадськість, і надалі представити позицію громадськості на Міністерській конференції. Такий підхід дозволяє громадським організаціям не тільки йти у фарватері національної та міжнародної екологічної політики, але й виступати з власними ініціативами. Окрім того, екоНУО можуть обговорювати проблеми, які є важливими з точки зору громадськості, але які не внесені до порядку денного Київської конференції.

35. 13 квітня 2002 р. на розширеному засіданні Оргкомітету було запропоновано такий проект порядку денного паралельного форуму НУО:

- громадська оцінка екологічної політики у країнах Європи;
- пріоритети стратегії переходу країн Європи до сталого розвитку: погляд НУО;
- екологічна освіта: сучасний стан і перспективи розвитку;
- інформування населення з питань стану довкілля;
- законодавчі, соціальні та економічні умови діяльності екологічних НУО: різниця між країнами Західної Європи, Східної Європи і Центральної Азії;
- питання порядку денного Міністерської конференції.

36. Оргкомітет співпрацює з Європейським Еко-Форумом. Голова Оргкомітету є членом Координаційної ради Еко-Форуму.

37. У «Програмі заходів з підготовки та проведення 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» на 2002–2003 роки», затвердженою 31 жовтня 2002 р. А.К.Кінахом, Головою Національного організаційного комітету (НОК), Прем'єр-міністром України, передбачено сприяння з боку НОК діяльності Оргкомітету українських екологічних громадських організацій у пи-

таннях підготовки та проведення пов'язаного з Конференцією форуму громадськості з екологічних питань.

38. Одним з питань порядку денного Київської конференції, яке викликало найбурхливіше обговорення в середовищі українських екоНУО, було обговорення ініціативи розробки «Екологічної стратегії для ННД». Під впливом критичного ставлення до цієї ініціативи з боку екоНУО її назва постійно змінювалася: «Екологічна стратегія для 12 країн», «Екологічна стратегія СЕКЦА», «Партнерство Схід-Захід для сталого розвитку» тощо. Після проведення Підготовчої зустрічі високого рівня представників ННД (1–2 лютого 2002 р., Київ) ініціатива розробки «Екологічної стратегії для ННД» неодноразово обговорювалася українськими екоНУО як за допомогою засобів електронного зв'язку, так і на засіданнях Громадської Ради при Мінекоресурсів України та Організму українських НУО.

39. Більшість українських екологічних НУО не підтримала ідею розробки «Екологічної стратегії СЕКЦА (ННД)», що було зафіксовано у неодноразових зверненнях до уряду і Президента України, в публікаціях, у виступах представників громадськості на зустрічах високого рівня в Гаазі, Києві і Тбілісі, а також в рішеннях Національного семінару «Від Екологічної стратегії країн СЕКЦА до Пан-Європейського екологічного партнерства Схід-Захід» (Київ, 29 січня 2003 р.).

40. Згідно з листами і зверненнями громадських організацій головними аргументами проти розробки стратегії були наступні:

- процедура розробки документу проходила з порушенням вимог Орхуської конвенції, оскільки представники громадськості не брали участь у її розробці на ранніх стадіях підготовки документу. Наприклад, мета і завдання стратегії були визначені без участі громадськості на «Підготовчій зустрічі високого рівня з обговорення розробки Екологічної стратегії ННД»;
- ідея розробки окремо взятої екологічної стратегії у відриві від інших складових сталого розвитку є концептуально помилковою, оскільки суперечить головним принципам «Порядку денного на ХХІ століття», який передбачає розгляд економічних, соціальних та екологічних питань у їхньому взаємозв'язку;
- запропоновані територіальні рамки стратегії не обґрунтовані географічно. Наприклад, внаслідок появи стратегії відбувається поділ Східної Європи та Західно-Східну Європу і Східно-Азіатську Європу. Це також суперечить початковій стадії процесу «Довкілля для Європи», коли Україну розглядали як країну Центральної та Східної Європи;
- запропоновані політичні рамки стратегії суперечать зовнішньополітичному курсу України на європейську інтеграцію, а отже національним інтересам України. В стратегії домінує суто політичний підхід, який суперечить екологічному (біорегіональному, басейновому) підходу;
- в Україні не розроблені «Національний екологічний план дій» і «Національна стратегія сталого розвитку», тому ініціатива розробки нової міжнародної стратегії не є пріоритетом для України;
- штучна поляризація на схід екологічної політики України не може сприяти комплексному вирішенню трансграничних екологічних проблем, оскільки в першу чергу екологічна політика України повинна бути спрямована на екологічну співпрацю з усіма сусідніми країнами — як західними, так і східними, як північними, так і південними.

Проект «Київ-2003»

З метою підвищення рівня обізнаності широких верств населення України з екологічних питань та розуміння проблем, що будуть обговорюватись на 5-й Міністерській конференції, Всеукраїнська екологічна громадська організація (ВЕГО) «МАМА-86», Всеукраїнська коаліція екоНУО «Альтер-Еко» та Stakeholder Forum for Our Common Future (Великобританія) за фінансової підтримки Community Fund у липні 2001 р. започаткували проект «Київ-2003».

В рамках проекту була створена мережа з 56 екоНУО, що представляли усі регіони України. Діяльність місцевих партнерів проекту координувалась ВЕГО «МАМА-86 — Київ» та п'ятьма регіональними координаторами — Еколого-культурним центром «Бахмат» (Східний регіон), Українською екологічною організацією «Зелений Світ» (Центральний регіон), Одеським відділенням ВЕГО «МАМА-86» (Південний регіон), Асоціацією «Наш Дім» (Західний регіон), Кримською регіональною асоціацією «Екологія і мир» (Крим).

Було проведено масове опитування та опитування малих організацій, у тому числі екоНУО. Воно охопило більше 700 громадян та близько 400 організацій з усієї країни. Результати опитування показали, що рівень обізнаності громадськості щодо процесу «Довкілля для Європи» є досить низьким. Громадяни констатували відсутність доступної інформації про цей процес та нерозуміння його зв'язку з їх повсякденним життям. Також було встановлено, що рівень співпраці екоНУО між собою, а також з органами державної влади та бізнес-структурами щодо вирішення екологічних проблем бажає бути кращим (детальніше див. аналітичні звіти за результатами опитування «Екологічна проблематика в Україні: погляд громадськості» та «Сучасні проблеми екологічного руху в Україні», <http://alter-eco.org.ua/kyiv2003/pub/zvit1.pdf>, <http://alter-eco.org.ua/kyiv2003/pub/zvit2.pdf>).

Оперуючи цією інформацією, учасники проекту спрямували свою діяльність не лише на екоНУО, а й на досить широке коло зацікавлених осіб: представників державних органів усіх рівнів, науковців, жіночі спільноти та організації, представників найменш соціально захищених верств населення, зокрема, інвалідів тощо. З урахуванням усіх зацікавлених сторін здійснювалось формування учасників регіональних семінарів проекту. Головною метою проведення таких семінарів стало обговорення найбільш актуальних екологічних проблем регіону в контексті підготовки до конференції «Київ-2003». Семінари, що проводились у 5 регіонах України, збирали 70–100 учасників. Обговорювались такі питання, як Карпатська конвенція, екологічна освіта, сталий розвиток регіонів, біорізноманіття, промислове забруднення, водні проблеми, «Екологічна стратегія для держав Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії», генетично-модифіковані організми, екологічні проблеми енергетики та деякі інші питання. Учасники ознайомилися з інформацією про процес «Довкілля для Європи», хід підготовки до конференції «Київ-2003», питання її порядку денного та можливість взяти участь у цьому процесі. Вони обговорили документи, що готувалися до Конференції, висловили свої коментарі та пропозиції. Рішення семінарів відобразили бачення громадськістю шляхів вирішення певних екологічних проблем на рівні регіону, держави, процесу «Довкілля для Європи». Для узагальнення результатів роботи регіональних заплановано проведення національного семінару, що відбудеться в Києві навесні 2003 року.

В рамках проекту трьома мовами (українською, російською та англійською) видавався інформаційно-аналітичний бюлетень «Київ-2003». Бюлетень розповсюджувався безкоштовно серед громадських організацій України, інших держав, залучених до процесу «Довкілля для Європи», державних установ, в тому числі міністерств та відомств, відповідальних за формування екологічної політики цих держав, серед міжнародних організацій та програм. Тираж бюлетеню — 6 тис. примірників.

Висвітлення діяльності проекту «Київ-2003» та його партнерів, а також інформації про розвиток процесу «Довкілля для Європи» відбувається на Web-сторінці проекту (<http://kyiv2003.org>). Тут також подані основні новини офіційного процесу підготовки конференції та інформація про заходи української громадськості щодо участі у цьому процесі. На сайті розміщені офіційні документи конференції. Усі вони перекладені і подані українською, російською та англійською мовами, що забезпечує можливість доступу до них широкого кола осіб.

41. Поки що важко визначити, які наслідки (позитивні чи негативні) буде мати для України участь в «Екологічній стратегії СЕКЦА». Але вже зараз можна сказати, що ініціатива підготовки такої стратегії вкрай негативно вплинула на процес підготовки до 5-ї Всеєвропейської Міністерської конференції. Через захопленість ідеєю Стратегії експерта Сергія Курикіна та його найближчого оточення, керівництвом Міністерства

Екологічне партнерство громадських організацій порубіжних країн в басейні Дністра

Дністер є другою за розмірами рікою України і головною водною артерією Молдови, на яку припадає 57% території басейну. На території басейну мешкає 10 млн. чоловік. Питною водою з Дністра забезпечуються такі міста, як Одеса, Кишинів, Львів, Чернівці, Сороки, Більці, Тирасполь, Бендери, Іллічівськ та інші. Між тим, рівень антропогенного навантаження на екосистему річки від витоків до гирла дуже високий. В басейні Дністра сконцентровано видобування нафти, газу і солей, розвинута хімічна, деревообробна, цукрова, паперово-целюзна промисловість, енергетика, сільське господарство. Забруднення води промисловими і сільськогосподарськими відходами, скорочення площі лісів, природних лук, інтенсифікація сільського господарства в останні десятиліття призвели до порушення екологічної рівноваги, ерозії ґрунтів, і, як наслідок, до обміління річок, частих катастрофічних повеней, погіршення якості питної води.

Оздоровлення басейну Дністра можливе за умови тісної співпраці природоохоронних організацій України і Молдови як державних, так і громадських. В часи Радянського Союзу працював Міжреспубліканський комітет захисту Дністра, але після розпаду СРСР співпраця екологів обох держав стала спорадичною. У 1996 р. була проведена спільна українсько-молдовська експедиція «Тірас-96», в 2001 р. — ще одна спільна експедиція по Дністру. В цей період проводилися і спільні конференції за участі громадськості.

Громадська екологічна експедиція «Дністер» Товариства Лева (м. Львів) працює на Дністрі щорічно з 1988 р. До її роботи в різні роки залучалися професійні гідрохіміки, гідробіологи, геологи, геоморфологи, ботаніка, зоологи, гідрологи тощо. За результатами робіт експедиції було опубліковано дві колективні монографії «На варті Дністра» (1996 р.) і «Дослідження Дністра» (1998 р.). В роботі експедиції брали участь природоохоронці України, Молдови, Росії, Польщі, Словаччини, Німеччини, Великобританії, США, Естонії. Особливо плідною була співпраця з німецькими екологами, яка розпочалася у 1993 р., коли група студентів Марбурзького університету проходила практику в експедиції. Наслідком цієї співпраці став українсько-німецький проект «Трансформаційні процеси у басейні Верхнього Дністра», пілотна фаза якого розпочалася у 1995 році. В подальшому цей проект взяла під свою опіку ЮНЕСКО і тепер від вийшов вже у заключну фазу.

Цей приклад наочно ілюструє, як може розвиватись громадська ініціатива на міжнародному рівні. Для цього лише потрібно зацікавити партнера з Центральної або Західної Європи можливостями, яких він не має у своїй країні. Тоді знайдеться і бажання працювати і необхідне фінансування. Співпраця з сусідніми країнами — Польщею, Молдовою, Білоруссю викликається спільними інтересами і може бути організована на їх основі.

Українсько-молдовська співпраця, спрямована на поліпшення екологічної ситуації в басейні річки, має враховувати природні особливості Дністра. Беручи до уваги високу здатність верхнього і середнього Дністра до самоочищення від деяких органічних і неорганічних забруднень, Україні, слід в першу чергу подбати про зменшення забруднення Дністра нафтопродуктами і фенолами. Для цього необхідне переобладнання нафтопереробних заводів, установка очисних споруд на підприємствах, що використовують фенольні сполуки, проведення заходів проти поширеної звички миття техніки в річках. Натомість від Молдови будуть вимагатися великі інвестиції на побудову потужних очисних споруд на усіх великих підприємствах і в усіх великих придністровських містах. Оскільки Дністер є основним джерелом водопостачання для Одеси, Україна мала б бути зацікавленою у побудові таких споруд і відповідно вносити певну частку інвестицій на такі цілі. Очевидно, що співпраця України і Молдови з екологічних питань в басейні Дністра має базуватися на державній угоді між обома державами.

було зірвано терміни виконання Указу Президента України від 22.08.2002 р. № 479 «Про підготовку та проведення 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи». Не дивлячись на чіткі вимоги Указу щодо затвердження у місячний термін (до 22 червня) Програми заходів з підготовки та проведення конференції, вона була затверджена лише 31 жовтня 2002 р. (із запізненням на 4 місяці). На вимогу більшості членів Національного організаційного комітету України всі заходи щодо підготовки стратегії були вилучені з програми заходів.

9.5. Екологічні і соціокультурні аспекти глобалізації

42. За останні роки, що пройшли з моменту проведення Конференції з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992), процеси глобалізації стали очевидні. На жаль, після Ріо у світі не скоротилася нерівність у сфері доступу до спільних світових благ між багатими і бідними, між розвинутими країнами і країнами, що розвиваються. Навпаки, глобалізація світової економіки і фінансової системи посилила і зробила очевидними протиріччя і недосконалість існуючої системи розподілу світових суспільних благ. Останнє десятиріччя чітко показало, що у виграші від глобалізації опинилися розвинуті країни.

43. Для України глобалізація має як позитивні, так і негативні наслідки. Позитивним моментом є те, що внаслідок зникнення ізоляції Україна отримала шанс бути включеною в систему світових економічних, фінансових, соціокультурних та екологічних відносин. Україна, як і раніше, має високі технології в ряді галузей, які вона може запропонувати світовому співтовариству. Високий рівень освіти і культури дозволяє Україні претендувати на гідне місце в світі. З іншого боку, включення у світову економіку, лібералізація ринку і торгівлі, структурні зміни в економіці і фінансовій системі обернулися для України падінням ВВП, економічною і соціальною кризою, зростанням зовнішніх боргів, залежністю від економіки розвинутих країн, посиленням гендерної нерівності і соціальної несправедливості, а також кризою моральних цінностей — аномією.

44. Під тиском і контролем міжнародних фінансових організацій (насамперед МВФ і Всесвітнього банку) в Україні був проведений ряд традиційних ринкових заходів: фінансова стабілізація, роздержавлення і приватизація, лібералізація цін, лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, конвертованість національної валюти. При проведенні цих реформ недостатньо враховувалися реалії країни, її політична структура, господарчий порядок, правові норми, психологія і менталітет населення. Не були також чітко визначені терміни очікуваних змін. Не були розроблені механізми їхньої реалізації, ігнорувалася соціальна складова. Найчастіше кредити використовувалися також не за цільовим призначенням. Внаслідок цього зовнішня фінансова допомога не стільки послабила інфляційний потенціал, скільки розширила базу нестійкості національного бюджету.

45. У середині 1990-х років наочно проявилися соціальні наслідки проведеного курсу реформування: ріст безробіття, неухильне падіння реальних доходів населення, зменшення обсягу і погіршення структури особистого споживання, обмеження масштабів і зниження якості безкоштовних соціальних послуг, зростання гендерної нерівності на ринку праці, посилення майнової поляризації і соціальної напруженості в суспільстві, а також нарощування тенденцій до незворотного погіршення довкілля. На сьогоднішній

день негативним наслідком активної зовнішньої кредитно-інвестиційної політики є те, що економіка України набула «боргового» характеру, тобто стала залежною від регулярності і наростаючої масштабності зовнішніх фінансових ін'єкцій. З урахуванням не-ефективного використання іноземних кредитів їхнє погашення стає усе більш проблематичним, «з'їдаючи» величезну частину бюджетних доходів.

46. Те, що програми реструктуризації економіки були практично нав'язані міжнародними інститутами і склалися без активної участі з боку України, призвело до посилення патерналістських настроїв і до зниження відповідальності держави і національного уряду щодо запровадження моделей сталого розвитку, забезпечення соціальної справедливості та гендерної рівності.

47. Однією із суттєвих особливостей транснаціонального капіталу є його вільне переміщення в райони, де виробничі витрати є найменшими, з метою наступного експорту вироблених товарів у місця з найбільш високими доходами. За таких умов національні уряди, намагаючись за будь-яку ціну залучити інвесторів, по суті конкурують один з одним, пропонуючи інвесторам найдешевшу і найбільш поступливу робочу силу, найнижчі стандарти в галузі охорони довкілля, здоров'я і безпеки, найнижчі податки і найбільш розвинуту інфраструктуру. Сьогодні ми є свідками того, що багато підприємств, які мають негативний вплив на довкілля, переміщуються з розвинутих країн у країни з перехідною економікою, зокрема в Україну, в пошуках дешевої робочої сили та низьких стандартів в сфері охорони довкілля і здоров'я.

48. Позитивні наслідки глобалізації для розвинутих країн полягають в тому, що вони отримали доступ як до природних, так і до інтелектуальних ресурсів, дешеві високі технології, нові ринки збуту, дешеву робочу силу, відкрили для себе культурну розмаїтість країн з перехідною економікою. З іншого боку, оскільки світ став єдиним, то економічна, соціальна нестабільність і екологічні проблеми країн з перехідною економікою впливають на стабільність та сталий розвиток в усьому світі (особливо на стабільність у європейському регіоні). Імміграція, зріст злочинності, епідемії ВІЛ/СНІД, торгівля людьми, екологічні катастрофи — лише деякі фактори, що безпосередньо впливають на життя людей у розвинутих країнах. Наївно думати, що розвинуті країни можуть відгородитися від цих проблем шляхом посилення візового режиму і прикордонного контролю.

49. Сьогодні гостро стоїть питання про екологічні пріоритети політики у глобальному масштабі. В останні десятиріччя збереженню довкілля сприяв певний поступ, який спостерігався у вирішенні деяких глобальних питань. Наприклад, були підписані угоди про обмеження озброєнь та нерозповсюдження ядерної зброї, заборону хімічної і бактеріологічної зброї, захист озонового шару тощо. Можна відзначити тенденції зростання екологічних ініціатив знизу, зокрема, входження у владу «зелених» в деяких країнах тощо.

50. Утім, варто пам'ятати, що деструктивні сили сьогодні набагато могутніші і активніші, ніж сили захисників природи. Просте порівняння статей державних бюджетів на військові витрати і на збереження довкілля свідчить про те, що уряди країн більше підтримують соціальні структури, спрямовані на підтримку культури війни, а не миру і збереження життя. Уряди, які виділяють значні кошти не на реалізацію екологічних проєктів, а на виробництво різного роду озброєнь, по суті, ігнорують рішення Ріо та Йоганнесбургу, оскільки сталий розвиток абсолютно несумісний з мілітаризацією економіки.

51. Громадськість засуджує американо-британську агресію проти Іраку. Хворобливі амбіції політиків, військових та нафтових королів не повинні бути причиною страждань та загибелі людей. Можна тільки жалкувати з того приводу, що невійськові методи врегулювання так званого «іракського питання» було використано не до кінця, що силова акція розпочата без резолюції Ради безпеки ООН, що в черговий раз головним інструментом розв'язання політичних проблем обрано збройне втручання. Тому дії адміністрацій США та Великої Британії є порушенням фундаментальних принципів міжнародного права і права багатьох тисяч людей на життя та безпеку. Шкода, що багаторічні зусилля міжнародного співтовариства по встановленню гуманного світового правопорядку, до яких причетні також і американський та британський народи, сьогодні опинилися перед загрозою. Перемогти у конкретній військовій кампанії неважко, але ця перемога зовсім не означає подолання таких явищ, як міжнародний тероризм, гонка озброєнь та конфлікти за перерозподіл природних ресурсів. Сама ж війна загрожує регіону Перської затоки і світові гуманітарною катастрофою, екологічним лихом, енергетичною кризою, поглибленням взаємної недовіри та ворожості між різними країнами та культурами.

52. Глобалізація в її дійсно гуманістичному розумінні несумісна з формулою світоустрою і світового порядку, яка під прапором «світового панування» багато разів випробувала себе і жодного разу не увінчалася яким-небудь серйозним і тривалим успіхом. Утім, спроби «примушувати до свободи» і нав'язувати «відновлення справедливості», як правило, під прапором ліберальних цінностей — «демократії», «ринкової економіки», «прав людини» тощо, не відійшли у минуле.

9.6. Стратегічні дії для запровадження сталого розвитку

53. На національному рівні необхідно визнати, що сталий розвиток не може бути реалізовано тільки на основі ринкових механізмів, без участі, відповідальності і конкретних дій з боку національного уряду. Національний уряд несе основну відповідальність за створення стратегічного бачення майбутнього, у розробці якого повинні брати участь усі зацікавлені сторони: НУО, вчені, бізнес-структури тощо. Завдання для України полягає в тому, щоб знайти своє місце, усвідомити свій стратегічний інтерес у новому світі, створити бачення майбутнього з урахуванням цінностей сталого розвитку.

56. На регіональному і глобальному рівні необхідно визнати, що нестабільність у країнах з перехідною економікою (Україні, зокрема) впливає на сталий розвиток в усьому світі, особливо в європейському регіоні. Країни з перехідною економікою мають бути залученими до створення регіональних, глобальних політик і програм зі сталого розвитку. Україні не тільки необхідно привести свою законодавчу базу, економічні, соціальні та екологічні програми у відповідність з європейськими/міжнародними, але й потрібно, щоб у цих програмах були відбиті і прийняті до уваги специфічні проблеми і потреби України. У зв'язку з тим, що розвинуті країни отримали надприбутки від лібералізації ринку і торгівлі в Україні і країнах з перехідною економікою, вони не можуть відмежовуватися від розв'язання тих проблем, які існують у цих країнах. У зв'язку з цим зовнішній борг України слід реструктурувати у соціальні та екологічні програми (наприклад, фінансування програм боротьби з бідністю, модернізації вугільної промисловості, вирішення чорнобильської проблеми тощо).

57. На глобальному рівні сталий розвиток залишиться ілюзорною метою, доки не буде сформульована і реалізована нова глобальна парадигма розвитку, орієнтована на людину, і нова стратегія глобального управління. Нова парадигма людського розвитку неможлива без встановлення глобальних моральних цінностей. Першою і головною вимогою є відповідальність нинішнього покоління за безпеку життя майбутніх поколінь. Такі моральні цінності як «наше спільне людство», «спільна відповідальність за наше спільне майбутнє», «єдність у розмаїтості», «світове громадянство» повинні стати моральними підставами для втілення концепції сталого розвитку в життя. Особливо хочеться підкреслити необхідність і моральну цінність загального миру на землі. Без благоговіння перед життям встановлення нового світового порядку неможливе.