

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Комитет по экологической политике

**ОБЗОРЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

УКРАИНА

Второй обзор



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2007 год

Серия обзоров результативности экологической деятельности,
выпуск № 24

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

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

Организация Объединенных Наций издала первый Обзор результативности экологической деятельности Украины (Серия обзоров результативности экологической деятельности, выпуск № 6) в 2000 году только на английском языке.

ECE/CEP/133

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

<i>В продаже под No. R.07.II.E.6</i>

ISBN 978-92-1-416025.0

ISSN 1020-4563

Вступление

Обзоры результативности экологической деятельности (ОРЭД) по странам с переходной экономикой были инициированы министрами охраны окружающей среды на второй Конференции "Окружающая среда для Европы" в Люцерне, Швейцария, в 1993 году. В результате этого Комитет по экологической политике ЕЭК ООН принял решение сделать ОРЭД частью своей регулярной программы.

Десять лет спустя на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (Киев, 2003 год) министры подтвердили, что осуществляемая ЕЭК ООН программа ОРЭД обеспечила возможность оценивать эффективность усилий стран с переходной экономикой в деле рационального использования окружающей среды. Программа предусматривает предоставление соответствующим правительствам индивидуальных рекомендаций по совершенствованию рационального использования окружающей среды в целях уменьшения нагрузки загрязнения, лучшей интеграции экологической политики в секторальную политику и укрепления сотрудничества с международным сообществом. Министры также подтвердили свою поддержку программы ОРЭД как важного инструмента для стран с переходной экономикой и постановили продолжить осуществление программы посредством проведения второго цикла обзоров. В рамках этого второго цикла одновременно подводится итог прогрессу, достигнутому после проведения первого обзора, и уделяется особое внимание осуществлению, интеграции, финансированию и социально-экономическому взаимодействию с окружающей средой.

Подготовка ОРЭД посредством использования экспертного анализа также способствует диалогу между странами - членами ЕЭК ООН и согласованию усилий и политики в области охраны окружающей среды в пределах всего региона. Будучи добровольным мероприятием, ОРЭД осуществляется только по просьбе соответствующей страны.

Исследования осуществляются международными группами экспертов из региона в тесном сотрудничестве с национальными экспертами страны, по которой проводится обзор. Группы также пользуются результатами тесного сотрудничества с другими органами системы Организации Объединенных Наций, включая Программу развития Организации Объединенных Наций и Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде и с Организацией экономического сотрудничества и развития.

Настоящий документ является вторым ОРЭД Украины, публикуемым ЕЭК ООН. В отчете подводятся итоги прогресса, достигнутого Украиной в деле рационального использования ее окружающей среды со времени проведения первого обзора по стране в 1999 году. Помимо тщательного рассмотрения выполнения рекомендаций первого обзора, отчет охватывает также десять важных для Украины вопросов, касающихся разработки политики, планирования и осуществления; финансирования политики и проектов в области окружающей среды; а также учета экологических проблем в секторах экономики и поощрения устойчивого развития. В ходе обзора особое внимание было уделено таким вопросам, как механизмы соблюдения и правоприменения; экономические инструменты и экологические фонды; и экологический менеджмент в энергетике, промышленности и на транспорте и в управлении земельными ресурсами.

Я выражаю надежду на то, что этот Обзор окажется полезным подспорьем для разработчиков политики и представителей гражданского общества в их усилиях по совершенствованию управления природопользованием и дальнейшему поощрению устойчивого развития в Украине и что уроки, извлеченные из процесса экспертного анализа, также принесут пользу другим странам региона ЕЭК ООН.

Марек Белька
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия

Предисловие

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

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

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

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

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

СПИСОК ЧЛЕНОВ ГРУППЫ

Г-жа Катрин МАССОН	Секретариат ЕЭК	Руководитель группы
Г-н Олег ДЗЮБИНСКИЙ	Секретариат ЕЭК	Координатор проекта
Г-н Юрки ХИРВОНЕН	Секретариат ЕЭК	Введение
Г-н Кшиштоф МИХАЛЯК	ОЭСР	Глава 1
Г-н Ханс-Роланд ЛИНДРЕН	Швеция	Глава 2
Г-н Михаил КОКИН	Секретариат ЕЭК	Глава 3
Г-жа Наталья ГОЛОВКО	Беларусь	Глава 4
Г-н Хосе ПАЛАСИН	Секретариат ЕЭК	Глава 5
Г-н Антуан НУНЕСШ	Секретариат ЕЭК	Глава 6
Г-жа Далия СТРЕЙМИКИЕНЕ	Литва	Глава 7
Г-жа Карин БУРНО РЕКИА	Консультант	Глава 8
Г-н Ульрих ХЁПФНЕР	Германия	Глава 9
Г-н Бу ЛИБЕРТ	Секретариат ЕЭК	Глава 10
Г-н Иштван ПОМАЗИ	Венгрия	
Г-н Геннадий ВИНОГРАДОВ	Секретариат ЕЭК	

Миссия по проекту проходила с 23 октября по 3 ноября 2005 года. Экспертный анализ был проведен в Женеве 9 октября 2006 года. Комитет по экологической политике ЕЭК ООН одобрил рекомендации, содержащиеся в настоящем документе.

Информация действительна по состоянию на 9 октября 2006 года.

UNECE Information Unit
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

Телефон: +41 (0)22 917 44 44
Факс: +41 (0)22 917 05 05
Электронная почта: info.ece@unece.org
Вебсайт: <http://www.unece.org>

СПИСОК НАЦИОНАЛЬНЫХ ЭКСПЕРТОВ

Г-н Василь Джарты, Министр	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Евген Бережный	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Олександр Бонь	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Виктор Горбунов	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Евген Гришанков	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Ганна Гринько	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Анатолий Грищенко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Игорь Губар	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Сергей Губар	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Павло Игнатенко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Борис Ишков	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Игорь Иваненко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Сергей Калиновский	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Виталий Каранда	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Ярослав Хмарук	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Катерина Кирьянова	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Юрий Колмаз	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Станислав Колотуша	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Олег Кулик	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Святослав Куруленко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Ольга Марушевская	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Иннеса Медведенко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Ярослав Мовчан	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Виктор Моисенко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Олена Назарчук	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Григорий Парчук	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Олена Парфентьева	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Марина Пономаренко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Микола Пилипчук	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Олександр Писаренко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Виктор Самчук	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Микола Сасюк	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Кирил Середа	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Олександр Шевченко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Анатолий Шмурак	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Евген Шморак	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Тарас Стадник	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Микола Стеценко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Володимир Тарасенко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Нина Тудель	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Наталья Трофименко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Георгий Веремейчик	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Леонид Яременко	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Игорь Загороднюк	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Наталья Загорчевна	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Ефим Зискин	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-жа Ольга Зверева	Министерство охраны окружающей природной среды
Г-н Виктор Черевко	Государственная экологическая инспекция
Г-жа Надия Марчук	Государственная экологическая инспекция
Г-н Олександр Семенец	Государственная экологическая инспекция
Г-жа Алла Волохова	Государственная экологическая инспекция
Г-н Игорь Загороднюк	Государственная экологическая инспекция
Г-н Сергей Третьяков	Государственное управление охраны окружающей природной среды в Донецкой области
Г-н Борис Земский	Государственное управление охраны окружающей природной среды в Донецкой области

Г-н Микола Приходько	Государственное управление охраны окружающей природной среды в Ивано-Франковской области
Г-жа Ирина Артюхина	Государственное управление охраны окружающей природной среды в Харьковской области
Г-н Игорь Капусник	Государственное управление охраны окружающей природной среды в Харьковской области
Г-н Сергей Богун	Государственное управление охраны окружающей природной среды в Запорожской области
Г-н Федир Лихасенко	Государственное управление охраны окружающей природной среды в Запорожской области
Г-н Юрий Андрийченко	Министерство экономики
Г-н Олександр Бродский	Министерство экономики
Г-жа Людмила Лукас	Министерство экономики
Г-жа Наталья Бескова	Министерство образования
Г-жа Алла Середницкая	Министерство образования
Г-н Игорь Денисенко	Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций
Г-н Николай Проскурин	Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций
Г-н Сергей Волошин	Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций
Г-н Олексий Бабяк	Министерство топлива и энергетики
Г-н Михайло Ситенко	Министерство здравоохранения
Г-н Вадим Рыжков	Верховная Рада
Г-н Вячеслав Олещенко	Секретариат Президента Украины
Г-н Анатолий Павлюк	Государственная администрация железнодорожного транспорта
Г-н Андрий Щекин	Государственный комитет по энергосбережению
Г-н Олександр Закревский	Государственный комитет по энергосбережению
Г-н Василь Матейчик	Государственный комитет лесного хозяйства
Г-н Константин Радченко	Государственный комитет по земельным ресурсам
Г-н Ярослав Юзькив	Государственный комитет по вопросам технического регулирования и потребительской политики
Г-н Валерий Бабчук	Государственный комитет по водному хозяйству
Г-н Станислав Горбань	Государственный комитет по водному хозяйству
Г-жа Ольга Лисюк	Государственный комитет по водному хозяйству
Г-н Юрий Яковенко	Государственный комитет по водному хозяйству
Г-н Якив Стеценко	Государственный комитет по вопросам жилищно-коммунального хозяйства
Г-н Олександр Непапшин	Государственная геологическая служба
Г-жа Надия Клебанова	Государственная гидрометеорологическая служба
Г-н Вячеслав Липинский	Государственная гидрометеорологическая служба
Г-н Вячеслав Манукало	Государственная гидрометеорологическая служба
Г-жа Людмила Квашук	Государственный комитет статистики
Г-н Виктор Тукаренко	Киевская городская государственная администрация, Управление охраны окружающей природной среды
Г-н Володимир Трокоз	Киевская городская государственная администрация, Управление охраны окружающей природной среды
Г-жа Тетяна Тимочко	Орхусский информационно-учебный центр
Г-н Ярослав Булич	Центр новейших технологий
Г-н Игорь Волчин	Институт угольных энергетических технологий
Г-н Олексий Гармаш	Концерн СТИРОЛ
Г-жа Тетяна Шпак	Концерн СТИРОЛ
Г-н Геннадий Спотарж	Концерн СТИРОЛ
Г-н Костянтин Злобин	Информационно-аналитический центр безопасности навигации
Г-н Ларс Гандрих	Институт экономических исследований и политического консалтинга, Немецкая группа советников по вопросам экономических реформ в Украине
Г-н Иван Полтавец	Институт экономических исследований и политического консалтинга

Г-н Семен Кауфман	АО Авдеевский коксохимический комбинат
Г-н Володимир Мищенко	Национальная академия наук
Г-н Сергей Степаненко	Одесский государственный экологический институт
Г-н Юрий Матвеев	Научно-производственный центр "Биомасса"
Г-н Игорь Боровский	Государственное предприятие "Одесский морской коммерческий порт"
Г-жа Ванда Барановская	Государственный экологический институт
Г-жа Наталия Пышная	Государственное научно-производственное предприятие "Геоинформ"
Г-н Виктор Устименко	Государственный дорожный научно-исследовательский институт
Г-н Зиновий Бройде	Государственный научно-технический центр по межотраслевым и региональным проблемам экологической безопасности и ресурсосбережения
Г-н Дмитро Беспалов	Украинская лига промышленников и предпринимателей
Г-н Сергей Прохоров	Украинская лига промышленников и предпринимателей
Г-н Василь Срибный	Украинская лига промышленников и предпринимателей
Г-жа Тетяна Земскова	Украинская лига промышленников и предпринимателей
Г-н Юрий Набиванец	Украинский научно-исследовательский гидрометеорологический институт
Г-н Игорь Букша	Украинский научно-исследовательский институт лесного хозяйства и агролесомелиорации
Г-жа Валентина Мешкова	Украинский научно-исследовательский институт лесного хозяйства и агролесомелиорации
Г-н Виктор Белагуров	Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем
Г-н Григорий Коваленко	Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем
Г-н Евген Варламов	Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем
Г-н Валерий Витько	Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем
Г-н Валерий Головин	Запорожское научно-производственное предприятие "Экоцентр"
Г-н Олександр Сасс	"Данфосс" Украина
Г-н Виктор Шевченко	Экологический аграрный фонд Украины
Г-жа Оксана Волоско-Демкив	Центр экологического консалтинга и аудита
Г-жа Анна Голубовска-Онисимова	МАМА-86
Г-н Олег Бондаренко	Центр мониторинга зоны отчуждения "Экоцентр"
Г-н Сергей Киреев	Центр мониторинга зоны отчуждения "Экоцентр"
Г-жа Олена Пашенко	Национальный молодежный центр "Экологические инициативы"
Г-жа Светлана Берзина	НПО "Живая планета"
Г-н Джерри Трипплетт	Партнерство для энергетических и экологических реформ

Международные организации

Г-н Виктор Карамушка	Британский совет
Г-н Джейсон Холлман	Посольство Канады
Г-н Володимир Сенюк	Посольство Канады
Г-н Брайан Пост	Канадское агентство международного развития
Г-н Антон Усов	ЕБРР
Г-жа Кристина Соломонсон	Посольство Швеции, представитель Шведского агентства международного развития в Украине
Г-н Тимо Хаммарен	Европейский Союз, делегация ЕС
Г-н Олександр Клитко	Европейский Союз, делегация ЕС
Г-жа Оксана Попруга	Европейский Союз, делегация ЕС
Г-н Леонид Калашник	ОБСЕ
Г-н Олександр Савельев	ОБСЕ
Г-н Ярослав Юрцаба	ОБСЕ
Г-н Евген Есиркенов	Отделение "Швейцарского сотрудничества" в Украине
Г-н Сергей Волков	Отделение ПРООН в Украине
Г-н Василь Толкачов	Отделение ПРООН в Украине
Г-н Олександр Черкас	Отделение ЮСЭЙД в Украине
Г-н Олексий Слензак	Всемирный банк
Г-н Джон Фрезер Стюарт	Всемирный банк

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Список рисунков	xiv
Список карт	xv
Список таблиц	xvi
Список вставок	xvii
Акронимы и сокращения	xviii
Условные обозначения и единицы измерения	xxi
Валюта	xxii
РЕЗЮМЕ	1
ВВЕДЕНИЕ	5
I.1 Природные характеристики	5
I.2 Население	6
I.3 Институциональная структура	7
I.4 Экономический контекст	9
I.5 Основные секторы экономической деятельности и их воздействие на качество окружающей среды	11
I.6 Окружающая среда	16
ЧАСТЬ I: РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ	
Глава 1: Правовая основа и основные принципы разработки политики и механизмы отраслевой интеграции	25
1.1 Общий контекст управления природоохранной деятельностью	25
1.2 Политика, стратегии и законодательство	26
1.3 Институциональные механизмы охраны окружающей среды	31
1.4 Общие механизмы отраслевой интеграции	32
1.5 Выводы и рекомендации	38
Глава 2: Механизмы соблюдения и правоприменения.....	41
2.1 Правовые рамки	41
2.2 Природоохранные правоприменительные органы	41
2.3 Инструменты оценки	44
2.4 Выдача экологических разрешений	47
2.5 Самоконтроль и отчетность по выбросам и сбросам	48
2.6 Выбросы и стандарты качества окружающей среды	49
2.7 Содействие соблюдению и стимулирующие и правоприменительные средства	49
2.8 Выводы и рекомендации	50
Глава 3: Информация, участие общественности и образование	55
3.1 Введение	55
3.2 Мониторинг окружающей среды	55

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	Стр.
3.3	Управление информацией и отчетность 61
3.4	Участие общественности 64
3.5	Экологическое образование 67
3.6	Основы разработки политики и принятия решений 68
3.7	Выводы и рекомендации 72
Глава 4:	Осуществление международных соглашений и обязательств 77
4.1	Общая основа международного сотрудничества 77
4.2	Приоритеты и подходы 78
4.3	Международное сотрудничество в области решения экологических проблем общенациональной значимости 80
4.4	Интеграция с Европейским Союзом 90
4.5	Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию и цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия 91
4.6	Выводы и рекомендации 93
ЧАСТЬ II:	МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
Глава 5:	Экономические инструменты и экологические фонды 99
5.1	Использование экономических инструментов для выполнения природоохранных задач 99
5.2	Влияние цен и субсидий на окружающую среду 104
5.3	Экологические фонды 107
5.4	Выводы и рекомендации 111
Глава 6:	Расходы на охрану окружающей среды 115
6.1	Введение 115
6.2	Национальные финансовые ресурсы 115
6.3	Использование зарубежных финансовых ресурсов в расходах на охрану окружающей среды 120
6.4	Основа принятия решений 120
6.5	Выводы и рекомендации 126
ЧАСТЬ III:	УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СЕКТОРОВ И ПООЩРЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
Глава 7:	Экологический менеджмент в энергетическом секторе 131
7.1	Энергетический сектор 131
7.2	Воздействие производства энергии на окружающую среду 138

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	Стр.
7.3	Осуществление и контроль за осуществлением политики в области смягчения воздействия на окружающую среду 141
7.4	Выводы и рекомендации 148
Глава 8:	Экологический менеджмент в промышленном секторе 151
8.1	Тенденции развития в промышленности 151
8.2	Экологическая нагрузка промышленной деятельности 153
8.3	Учет проблем охраны окружающей среды и устойчивого развития в промышленной политике 160
8.4	Инструменты экологического менеджмента в промышленности 162
8.5	Выводы и рекомендации 166
Глава 9:	Экологический менеджмент в транспортном секторе 169
9.1	Транспортная инфраструктура 169
9.2	Эффективность работы транспорта 170
9.3	Воздействие транспорта на окружающую среду 171
9.4	Принципы политики и правовые и институциональные основы охраны окружающей среды 176
9.5	Выводы и рекомендации 178
Глава 10:	Управление земельными ресурсами и их охрана 181
10.1	Классификация земель и землепользование 181
10.2	Деградация земель и ландшафтов 186
10.3	Землеустройство и земельная реформа 191
10.4	Выводы и рекомендации 193
ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение I:	Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом Обзоре результативности экологической деятельности 201
Приложение II:	Отдельные региональные и глобальные природоохранные соглашения 233
Приложение III:	Отдельные экономические и экологические показатели 237
Приложение IV:	Перечень основных законодательных актов, касающихся охраны окружающей среды в Украине 245
Источники	255

СПИСОК РИСУНКОВ

	Стр.
Введение	
Рис. I.1 Землепользование по состоянию на 1 января 2002 года	6
Рис. I.2 Структура ВВП в разбивке по секторам в 1997, 2000 и 2003 годах	13
Рис. I.3 Водозабор в разбивке по видам деятельности в 1997 году	19
Глава 1: Правовая основа и основные принципы разработки политики и механизмы отраслевой интеграции	
Рис. 1.1 Государственные структуры, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды, 2005 год	33
Рис. 1.2 Структура учреждений, подведомственных министерству охраны окружающей природной среды, 2005 год	34
Рис. 1.3 Структура центрального аппарата министерства охраны окружающей природной среды, май 2006 год	35
Глава 7: Экологический менеджмент в энергетическом секторе	
Рис. 7.1 Тенденции в ВВП и рост потребления энергии	133
Рис. 7.2 Энергоемкость	134
Рис. 7.3 Выбросы SO ₂ , NO _x и пыли с тепловых электростанций и производство электроэнергии	140
Рис. 7.4 Производство токсичных промышленных отходов в энергетическом секторе	141
Глава 8 Экологический менеджмент в промышленном секторе	
Рис. 8.1 Тенденции в ВВП, промышленное производство и выбросы в атмосферный воздух из стационарных источников (1998 год = 100)	154
Рис. 8.2 Промышленные выбросы в атмосферный воздух основных загрязняющих веществ, 2000-2003 годы	155
Рис. 8.3 Интенсивность суммарного образования отходов и опасных отходов, в тоннах/миллионах гривен	158
Рис. 8.4 Образование и вторичное использование промышленных и опасных отходов, 1998-2004 годы	159

СПИСОК КАРТ

	Стр.
Введение	
Карта I.1 Карта Украины	22
Глава 3: Информация, участие общественности и образование	
Карта 3.1 Сеть станций мониторинга качества воздуха Гидромета	57
Карта 3.2 Результаты комплексных экологических оценок по областям в Украине	65
Глава 10: Управление земельными ресурсами и их охрана	
Карта 10.1 Деградация почвы	187

СПИСОК ТАБЛИЦ

	Стр.
Введение	
Таблица I.1 Демографические показатели и показатели здоровья населения, 1990 год и 1995-2005 годы	7
Таблица I.2 Министерства и другие государственные органы	9
Таблица I.3 Отдельные экономические показатели, 1995-2005 годы	14
Глава 1: Правовая основа и основные принципы разработки политики и механизмы отраслевой интеграции	
Таблица 1.1 Распределение основных обязанностей между центральными и региональными природоохранными органами, 2005 год	36
Глава 5: Экономические инструменты и экологические фонды	
Таблица 5.1 Отдельные экологические поступления в процентах от общих поступлений в государственный бюджет, 1998-2004 годы	100
Таблица 5.2 Поступления в экологические фонды, 1998-2004 годы	109
Таблица 5.3 Расходы Государственного фонда охраны окружающей природной среды, 1998-2004 годы (в млн. долл. США)	109
Глава 6: Расходы на охрану окружающей среды	
Таблица 6.1 Расходы на охрану окружающей среды из сводного государственного бюджета, 2001-2005 годы	116
Таблица 6.2 Расходы на охрану окружающей среды из государственного бюджета, 2001-2005 годы	117
Таблица 6.3 Расходы органов исполнительной власти на охрану окружающей среды, январь-июнь 2005 года	117
Таблица 6.4 Общая сумма расходов на охрану окружающей среды по видам расходов, 2001-2004 годы	118
Таблица 6.5 Капиталовложения в охрану природных ресурсов, 1997-2004 годы	119
Глава 7: Экологический менеджмент в энергетическом секторе	
Таблица 7.1 Энергетический баланс (в млн. тонн нефтяного эквивалента)	133
Глава 8: Экологический менеджмент в промышленном секторе	
Таблица 8.1 Доля сборов за загрязнение в производственных издержках отдельных промышленных отраслей, 2004 год	165
Таблица 8.2 Расходы предприятий на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, в разбивке по ряду промышленных отраслей, 2004 год (в млн. долл. США)	166
Глава 9: Экологический менеджмент в транспортном секторе	
Таблица 9.1 Пассажирооборот различных видов транспорта, 1995-2004 годы	172
Таблица 9.2 Грузооборот различных видов грузового транспорта, 1995-2004 годы	172
Таблица 9.3 Выбросы в атмосферу в результате деятельности транспорта, 1990-2004 годы	174
Таблица 9.4 Стандарты качества воздуха в Украине и Европейском Союзе	175
Таблица 9.5 Среднегодовые концентрации диоксида азота, измеренные на основных дорогах с интенсивным движением в Киеве	176
Глава 10: Управление земельными ресурсами и их охрана	
Таблица 10.1 Структура земельного фонда, 2004 год	182
Таблица 10.2 Деградация земель	190

СПИСОК ВСТАВОК

Стр.

Глава 1:	Правовая основа и основные принципы разработки политики и механизмы отраслевой интеграции	
Вставка 1.1	Основные приоритеты правительства в области охраны окружающей среды в 2006 году	26
Вставка 1.2	План действий Европейской политики добрососедства между ЕС и Украиной	27
Вставка 1.3	Целевые государственные программы по улучшению охраны окружающей среды, осуществлявшиеся в 2005 году под руководством министра охраны окружающей природной среды	29
Глава 2:	Механизмы соблюдения и правоприменения	
Вставка 2.1	Виды деятельности, регулируемые в соответствии с Законом "Об экологической экспертизе" (1995 год)	43
Глава 3:	Информация, участие общественности и образование	
Вставка 3.1	Областная программа мониторинга окружающей среды в Запорожье	70
Глава 4:	Осуществление международных соглашений и обязательств	
Вставка 4.1	Виды и количество потенциальных проектов Совместного осуществления по Киотскому протоколу в Украине (единицы сокращения выбросов CO ₂ (ЕСВ) в год)	87
Вставка 4.2	Национальные приоритеты в деле ликвидации стойких органических загрязнителей	88
Вставка 4.3	Реконструкция судоходного канала Дунай - Черное море	89
Вставка 4.4	Задачи по Цели 7 ЦРТ для Украины	92
Глава 5:	Экономические инструменты и экологические фонды	
Вставка 5.1	Планируемая реформа экологических фондов, 2005 год	110
Глава 6:	Расходы на охрану окружающей среды	
Вставка 6.1	Специальные экономические зоны (СЭЗ)	123
Глава 7:	Экологический менеджмент в энергетическом секторе	
Вставка 7.1	Авдеевский коксохимический комбинат	136
Вставка 7.2	Ветроэнергетические проекты	137
Вставка 7.3	Трипольская тепловая электростанция	140
Глава 8:	Экологический менеджмент в промышленном секторе	
Вставка 8.1	Метан угольных шахт как проблема охраны окружающей среды и безопасности: пример шахты им. Засядько в Донецкой области	156
Вставка 8.2	Экологический менеджмент в концерне "Стирол"	164
Глава 10:	Управление земельными ресурсами и их охрана	
Вставка 10.1	Службы по пропаганде знаний и опыта, органическое земледелие и надлежащая сельскохозяйственная практика	188
Вставка 10.2	Создание Национальной экологической сети Украины (Экосеть)	191

АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ

АКХК	Авдеевский коксохимический комбинат
АРК	Автономная Республика Крым
АЭР	Анализ эффекта регулирования
БПК	Биологическая потребность в кислороде
ВВП	Внутренний валовой продукт
ВВУР	Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВИЭ	Возобновляемые источники энергии
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАИ	Государственная автоинспекция
ГМО	Генетически модифицированный организм
ГНА	Государственная налоговая администрация
ГО	Гамма-облучение
ГСУ	Государственные стандарты Украины
ГСМОС	Государственная система мониторинга окружающей среды
ГУООПС	Государственное управление охраны окружающей природной среды
ГФООПС	Государственный фонд охраны окружающей природной среды
ГЭИ	Государственная экологическая инспекция
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
ДДТ	Дихлордефинилтрихлорэтан
ДАЭСВВ	Датское агентство по экологическому сотрудничеству со странами Восточной Европы
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕМЕП	Совместная программа наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе
ЕС	Европейский Союз
ЕСВ	Единицы сокращения выбросов
ЕУК	Единицы установленного количества
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЗЭА	Закон "Об экологическом аудите"
ЗЭЭ	Закон "Об экологической экспертизе"
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ИРЧП	Индекс развития человеческого потенциала
ИЦП	Индекс цен производителей
КБООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
КГПЭС	Комплексная государственная программа по энергосбережению
КМ	Кабинет Министров
КПОЗ	Комплексное предупреждение и ограничение загрязнения
КПЭ	Конечное потребление энергии
КСИИ	Консультативный совет по иностранным инвестициям
КСХП	Коллективные сельскохозяйственные предприятия
КТЗВБР	Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния
КУР	Комиссия по устойчивому развитию
ЛОС	Летучие органические соединения
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МКОРД	Международная комиссия по охране реки Дунай
МООПС	Министерство охраны окружающей природной среды
МОС	Международная организация по стандартизации

МПДООС	Местный план действий по охране окружающей среды
МПП	Министерство промышленной политики
МПС	Многосторонние природоохранные соглашения
МРП	Механизм разработки проектов
МСП	Международная совместная программа
МУШ	Метан угольных шахт
МЭЧР	Механизм экологически чистого развития
НАТО	Организация Североатлантического договора
НБУ	Национальный банк Украины
НДС	Налог на добавленную стоимость
НИМ	Наилучшие имеющиеся методы
НКРЭ	Национальная комиссия регулирования электроэнергетики
НПД	Национальная программа действий
НПДГОС	Национальный план действий по гигиене окружающей среды
НПДООС	Национальный план действий по охране окружающей среды
НПО	Неправительственная организация
НСУПР	Национальный совет по устойчивому развитию
НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития
НСХП	Надлежащая сельскохозяйственная практика
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОЕСБЛР	Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия
ООППЭ	Общий объем поставок первичных энергоносителей
ОРВ	Озоноразрушающие вещества
ОРЭД	Оценка результативности экологической деятельности
ОСЗ	Ослабление и сокращение загрязнения
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГ	Парниковые газы
ПГПРНВИЭ	Национальная программа поддержки развития нетрадиционных и возобновляемых источников энергии
ПДК	Предельно допустимая концентрация
ПЗИ	Планы "зеленых" инвестиций
ППИ	Прямые иностранные инвестиции
ППС	Паритет покупательной способности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПХД	Полихлорированные дифенилы
РВПЗ	Регистры выбросов и переноса загрязнителей
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
РПДООС	Региональный план действий по охране окружающей среды
РЭЦ	Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы
СИТЕС	Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения
СО	Совместное осуществление
СОЗ	Стойкие органические загрязнители
СОС	Состояние окружающей среды
СПС	Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Украиной
ССЭИОС	Системы сбора экономической информации по окружающей среде Евростата
США	Соединенные Штаты Америки
СЭЗ	Специальная экономическая зона
СЭМ	Система экологического менеджмента
СЭМА	Система экологического менеджмента и аудита
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
ТАСИС	Техническая помощь Содружеству Независимых Государств

ТНТ	Тяжелое нефтяное топливо
ТЧ	Твердые частицы
УВ	Углеводороды
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ХПК	Химическая потребность в кислороде
ХФУ	Хлорфторуглероды
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦРТ	Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЧУТ	Чистые угольные технологии
ЭЭ	Энергетическая эффективность
ЭЭКОНЕТ	Европейская сеть экологических коридоров
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮСЭЙД	Агентство международного развития Соединенных Штатов Америки

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ И ЕДИНИЦЫ ИЗМЕРЕНИЯ

..	данные отсутствуют
-	ноль или ничтожно малое количество
,	знак десятичной дроби
°С	градус Цельсия
долл. США	доллар США
г	грамм
Гг	гигаграмм
ГВт	гигаватт
га	гектар
грн.	гривна
кБк	килобеккерель
кг	килограмм
км	километр
км/ч	километров в час
км ²	квадратный километр
кВт.ч	киловатт-час
м	метр
м ²	квадратный метр
м ³	кубический метр
мг	миллиграмм
мг/м ³	миллиграмм на кубический метр
Мтн.э.	мегатонна нефтяного эквивалента
МВт	мегаватт
т	тонна
тн.э	тонна нефтяного эквивалента

ВАЛЮТА

Денежная единица: гривна (сокращение - грн., множественное число - гривны)

Год	Гривны/долл. США
1993	0,05
1994	0,33
1995	1,47
1996	1,83
1997	1,86
1998	2,45
1999	4,13
2000	5,44
2001	5,37
2002	5,33
2003	5,33
2004	5,32
2005	5,12

Источник: IMF. International Financial Statistics, August 2006.

Примечание: с 1993 по 1996 годы официальной денежной единицей был карбованец. Гривна заменила карбованец 2 сентября 1996 года по курсу: 1 грн. = 100 000 Крб.

РЕЗЮМЕ

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

РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ

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

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

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

Украина существенно расширила права граждан в отношении доступа к экологической информации и участия в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, что воспринимается самими неправительственными организациями (НПО) в качестве похвального

фактора. Страна также достигла **выдающихся успехов в деле экологического образования**. Общественность, в основном в лице НПО, имеет доступ к информации и может участвовать в экологических проектах. С другой стороны, **все еще нуждается в значительном улучшении мониторинг окружающей среды**. Несмотря на утверждение в 2004 году программы мониторинга, укрепление соответствующего бюджета и развитие сети мониторинг, в охвате мониторингом до настоящего времени существуют значительные пробелы; приоритеты часто отсутствуют или вступают в противоречие друг с другом; обработка данных не ведется надлежащим образом; и данные практически отсутствуют. Помимо этого, отсутствует процесс согласования данных, собираемых различными министерствами, что приводит к появлению различных рядов значений для одного и того же показателя. Недавно природоохранные органы ряда областей создали работающие в онлайн-режиме базы данных, которые объединяют в единую сеть все учреждения, осуществляющие мониторинг, и загрязняющие предприятия в их регионах, и эти усилия должны стать примером для подражания в других областях и на общегосударственном уровне.

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

МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

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

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

экологических фондов, привести их расходы в соответствие с природоохранными приоритетами и улучшить их управленческие структуры согласно оптимальной международной практике.

За период 2002-2004 годов расходы на охрану окружающей среды удвоились в абсолютном выражении, причем 80% таких расходов приходится на предприятия. Начиная с 1998 года существенно возросли также затраты экологических фондов. Однако трудно выяснить, для решения каких проблем фактически тратятся средства, поскольку методология сбора данных, отчетности и учета экологических расходов не является ни унифицированной, ни легко поддающейся отслеживанию. Кроме того, для государственных и частных инвесторов не существует четких приоритетов в том, на что Украина должна направлять свои экологические ассигнования, поскольку отсутствует какая-либо национальная стратегия в области окружающей среды, устанавливающая ориентиры, приоритеты и целевые задания.

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКИХ СЕКТОРАХ И ПОЩРЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

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

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

осуществления в соответствии с Киотским протоколом, однако этот потенциал остается невостребованным.

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

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

ВВЕДЕНИЕ

I.1 Природные характеристики

Украина является второй по величине страной в Европе (с общей площадью в размере 603 548 км²) и имеет общие границы с семью странами. На севере она граничит с Беларусью (протяженность границы 891 км), на северо-востоке и востоке - с Россией (протяженность границы 1 576 км), на юге она омывается Черным и Азовским морями, на юго-западе она граничит с Республикой Молдова (граница длиной в 939 км) и Румынией (на юге - 169 км и на западе - 362 км); а на западе - с Польшей (граница длиной в 428 км), Словакией (граница длиной в 90 км) и Венгрией (граница длиной в 103 км). (См. карту I.1.)

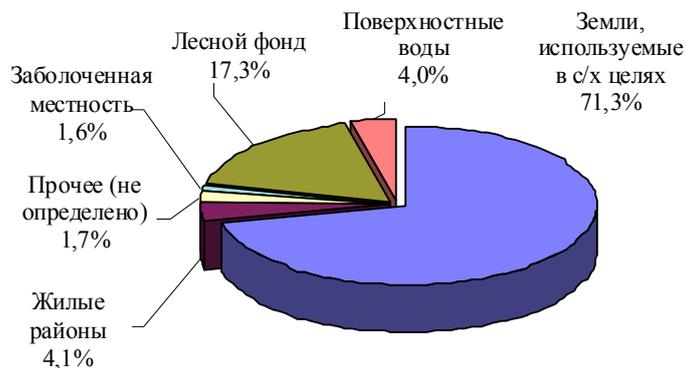
Наибольшие возвышенности находятся в Карпатских горах на западе и в Крымских горах на южной оконечности Крымского полуострова. Наивысшая точка, гора Говерла (2 061 м), расположена в Карпатских горах. Горные районы покрывают всего лишь 5% территории Украины, тогда как большая часть страны представляет собой волнообразную холмистую равнину. В северной части Украины расположена низменность с лесистыми трясиными и болотами, которая носит название Полесье или Припятские болота. Значительная часть этого болотистого района была осушена и расчищена для сельскохозяйственных целей. В южной части Украины находятся низинные равнины, расположенные в нижнем бассейне реки Днепр и на побережье Черного моря.

Ландшафт, состоящий из плодородных равнин, степей и плато, пересекается реками и усыян более чем 3 000 озер, общая площадь которых составляет примерно 4% территории страны. Единственной крупной рекой, несущей свои воды в северном направлении, является Западный Буг (длиной 401 км), который впадает в реку Висла на территории Польши; все остальные крупные реки текут в южном направлении и впадают в Черное море или Азовское море. Самая длинная река Украины и третья по длине река в Европе - Днепр - при своей общей протяженности в 2 290 км протекает в границах страны расстояние равное 1 121 км и образует речную систему, к которой принадлежат свыше половины всех рек страны. К числу других крупных рек относятся Днестр (925 км), Южный Буг (806 км) на западе и Северский Донец (700 км) на востоке. Дельта Дуная на юго-западе Украины образует часть ее границы с Румынией. Помимо этого, территория Украины включает черноморское побережье протяженностью 2 782 километра.

Украина располагает богатыми и разнообразными природными ресурсами. Примерно половину страны, особенно в центральном и южном регионах, покрывают исключительно плодородные черноземы, идеально подходящие для внедрения сельского хозяйства. Страна изобилует также лесными ресурсами, поскольку леса покрывают 17% ее территории.

В Донецком бассейне (Донбассе) на юго-востоке имеются крупные залежи угля, тогда как центрально-восточный Криворожский район богат железной рудой. Кроме того, в Украине расположены крупнейшие в мире месторождения марганца, которые находятся в ее южной части в районе Никополя. В предгорьях Карпат, а также в Донецком бассейне и вдоль Крымского побережья имеются месторождения нефти и природного газа.

Рис. I.1: Землепользование по состоянию на 1 января 2002 года



Источник: Государственный комитет статистики Украины: Статистический ежегодник, 2003 год. Киев, 2004 год.

Крупнейшие города включают Киев (население 2,639 млн. человек), являющийся столицей страны и экономическим, культурным и образовательным центром; Харьков (население 1,464 млн. человек), в котором сконцентрированы инженерные кадры, машиностроительные заводы и учебные заведения; Днепропетровск (население 1,063 млн. человек) - город с развитой металлургической и космической промышленностью; и Донецк (население 1,004 млн. человек) - центр горнодобывающей и металлургической промышленности. Крупнейшими морскими воротами страны является город Одесса (население 1,013 млн. человек) на побережье Черного моря.

Умеренно-континентальный климат обуславливает наличие четырех четко различающихся сезонов с холодной зимой и теплым летом. Воздушные массы, поступающие в восточную Украину из степей Центральной Азии, часто делают лето теплее, а зимы холоднее, чем на западе. Для Крымского побережья характерен средиземноморский климат с мягкими, влажными зимами и жарким сухим летом. Средняя температура в Киеве составляет -6°C в январе и 20°C в июле. За год в среднем выпадает 500 мм осадков, хотя и существуют значительные региональные различия. Больше всего осадков выпадает в Карпатских горах, меньше всего - на Черноморском побережье, а в целом наиболее обильные дожди проходят на территории страны чаще всего в летние месяцы.

1.2 Население

Наиболее примечательной особенностью развития демографической ситуации в Украине является сокращение численности населения. Вследствие сокращения населения на 9,2% с 1990 по 2005 годы его общая численность снизилась до 46,9 млн. человек. Эти изменения связаны с социально-экономическими потрясениями 1990-х годов, когда глубокий экономический спад приводил к экономической эмиграции, а ухудшение социальных условий - к сокращению рождаемости, повышению смертности и сокращению ожидаемой продолжительности жизни. В 2003 году общий показатель фертильности упал до очень низкого коэффициента в 1,2, увеличился общий показатель смертности, тогда как средняя ожидаемая продолжительность жизни сократилась с 70,5 года в 1990 году до 68,0 лет в 2005 году. Единственным позитивным изменением была тенденция к снижению младенческой смертности, которая уменьшилась на 23,0% и составила 10,0 случаев смерти на 1 000. В 2005 году средняя плотность населения была равна $77,8$ человек/ км^2 . Наиболее густонаселенными являются промышленные регионы на востоке и юго-востоке страны, и примерно 70% населения проживает в городских районах (см. таблицу I.1).

Две основные этнические группы - украинцы (77,8%) и русские (17,3%) - составляют свыше 95% всего населения. Другие этнические группы малочисленны и включают белорусов (0,6%), молдаван (0,5%), крымских татар (0,5%), болгар (0,4%), поляков (0,3%), румын (0,3%), венгров (0,3%) и евреев (0,3%).

Украинский язык имеет статус государственного, хотя широко используемый и весьма близкий украинскому в лингвистическом отношении русский язык имеет весьма важное значение в культурном и экономическом плане. Русский язык понимают на территории всей страны. На украинском языке в основном говорят в западной части страны, тогда как в восточной Украине сильно влияние русского, а на Крымском полуострове украинским языком практически не пользуются.

Таблица I.1. Демографические показатели и показатели здоровья населения, 1990 год и 1995-2005 годы

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Коэффициент рождаемости (на 1 000)	12,7	9,6	9,2	8,7	8,4	7,8	7,8	7,7	8,1	8,5	9,0	9,0
Коэффициент фертильности	..	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	..	1,2	..	..
Коэффициент смертности (на 1 000)	12,2	15,5	15,3	14,9	14,4	14,9	15,4	15,3	15,7	16,0	16,0	16,6
Коэффициент младенческой смертности (на 1 000)	13,0	14,8	14,5	14,0	12,8	12,8	11,9	1,3	10,3	9,6	9,5	10,0
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)	70,5	66,9	67,2	67,4	68,1	68,3	67,9	68,3	68,3	68,2	68,2	68,0
Ожидаемая продолжительность жизни женщин при рождении (в годах)	75,0	72,6	72,9	73,0	73,5	73,7	73,6	74,1	74,1	74,1	74,1	74,0
Ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении (в годах)	65,7	61,3	61,7	61,9	62,7	63,0	62,4	62,8	62,7	62,6	62,6	62,2
Численность населения в возрасте до 14 лет (в %)	21,4	20,3	19,9	19,3	18,6	17,9	17,2	16,5	15,8	15,3	14,8	14,7
Численность населения в возрасте 65 лет и старше (в %)	12,1	13,7	13,9	14,1	13,9	13,9	14,1	14,4	15,0	15,5	16,0	16,1

Источники: WHO. Health for All database for the years 1990, 1995, 1996 и Государственный комитет статистики (данные за 1997-2005 годы).

Образование является обязательным в возрасте от 7 до 15 лет, а уровень грамотности составляет почти 100%. Система высших учебных заведений включает 38 университетов и ряд институтов и академий. Старейшим университетом страны является Львовский государственный университет (основан в 1661 году).

В 1995 году индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) Программы развития Организации Объединенных Наций для Украины составлял 0,665 (по шкале от 0 до 1), вследствие чего Украина занимала 102 место из 174 рассмотренных стран; а в 2003 году этот показатель был равен 0,766, что вывело Украину на 78 место из 177 рассмотренных стран.

I.3 Институциональная структура

Система органов государственной власти

Вслед за "оранжевой революцией" ряд актов народного протеста и политические события, имевшие место по всей стране во время президентских выборов в конце 2004 года, привели к демократическим изменениям в системе государственного управления. В результате конституционной реформы с 1 января 2006 года начал действовать парламентско-президентский строй. Президент избирается всенародным голосованием на пятилетний срок. Коалиция в Верховной раде (в парламенте), представляющая большинство членов парламента, выдвигает кандидатуру премьер-министра. Затем президент представляет кандидатуру премьер-министра на одобрение всего парламента. Назначенный премьер-министр отвечает за назначение членов

Кабинета Министров, чьи кандидатуры подлежат утверждению большинством голосов в парламенте. Кроме того, президент назначает министра обороны, министра иностранных дел, главу Службы безопасности и секретаря Совета национальной безопасности и обороны.

Высшая исполнительная власть принадлежит Кабинету Министров. Кабинет Министров подотчетен парламенту. Постановления Кабинета Министров обязательны к исполнению. Принятие в парламенте вотума недоверия Кабинету Министров влечет за собой отставку премьер-министра.

Однопалатный парламент в составе 450 членов является законодательным органом страны, который инициирует законодательные акты, ратифицирует международные соглашения, утверждает бюджет, назначает ряд должностных лиц и избирает судей. Парламентская избирательная система постоянно изменяется, и поэтому с момента провозглашения независимости каждый состав Верховной рады нового созыва избирался по другому своду законов. Кардинальным изменением стала постепенная, но последовательная трансформация от чисто мажоритарной избирательной модели советской эпохи к чисто пропорциональной модели, которая была внедрена на выборах 2006 года. Пять партий и политических блоков преодолели необходимый трехпроцентный пороговый уровень и получили места в парламенте 2006 года.

Судебная система

Судебная система имеет четыре уровня. Самый низкий уровень образуют *местные суды* общей юрисдикции (объединяющие в себе юрисдикцию по уголовным и гражданским делам), которые включают районные, городские районные и городские суды; областные суды; местные административные суды; местные военные суды; и городские суды Киева и Севастополя. Следующий уровень состоит из *апелляционных судов*, включающих апелляционный суд Автономной Республики Крым; областные апелляционные суды; апелляционные суды городов Киева и Севастополя; апелляционный суд военно-морских сил Украины; областные военные апелляционные суды; хозяйственные апелляционные суды; административные апелляционные суды; и Высшие специализированные суды. На третьем уровне находится Апелляционный суд Украины, который рассматривает гражданские, уголовные и военные дела. Высшим судом общей юрисдикции является Верховный суд, в котором имеются судебные палаты для рассмотрения уголовных, гражданских и арбитражных дел.

Конституционный суд Украины стоит над уровнем судов общей юрисдикции. Он работает в составе 18 судей, назначаемых в равных частях президентом, парламентом и съездом судей. Конституционный суд уполномочен отменять любые законы, акты парламента и Кабинета Министров, президентские указы или акты парламента Автономной Республики Крым, если они признаются нарушающими Конституцию Украины.

Административная система

В административном отношении Украина разделена на 24 области, два города со специальным статусом - Киев и Севастополь - и Автономную Республику Крым. Области делятся на меньшие административные единицы - районы. В каждой области и каждом районе имеются собственный выборный совет депутатов и параллельно государственная администрация, глава которой назначается президентом. Местные советы и мэры городов, которые избираются местным населением каждые четыре года, осуществляют контроль над местными бюджетами и несут ответственность за налоги, учебные заведения, дороги, коммунальное хозяйство и общественное здравоохранение в пределах своей территориальной компетенции. Главы государственной администрации в каждой области и каждом районе назначаются президентом. Администрации городов Киев и Севастополь работают независимо от областных органов власти и подотчетны только центральному правительству Украины. В Автономной Республике Крым имеются собственная Конституция, законодательный

орган и Кабинет Министров, однако она не может проводить политику, которая противоречила бы конституции Украины.

1.4 Экономический контекст

Обладая богатыми сельскохозяйственными угодьями, традиционно хорошо развитым промышленным сектором, высококвалифицированной рабочей силой, хорошей системой образования и внутренним рынком с населением в количестве 47 млн. человек, Украина располагает хорошей базой для процветающей экономики. Однако она унаследовала промышленно-хозяйственную систему советского типа, основанную на таких видах тяжелой промышленности, как металлургическая, химическая, кораблестроительная, угольная, машиностроительная и военная промышленность, будучи полностью интегрированной в экономику Советского Союза. С распадом Советского Союза экономика и производственная база Украины сильно пострадали от утраты традиционных экспортных рынков. Беспорядочные процессы переходного периода принесли с собой гиперинфляцию, девальвацию денежной единицы, высокий бюджетный дефицит и снижение уровня жизни - даже нищету - для значительной части населения.

Цикл падения экономики подошел к концу в 1999 году, когда ВВП страны сократился до самого низкого уровня, составившего 40,9% от уровня 1990 года. Обратный рост стал результатом одновременного действия ряда благоприятных факторов. В 1999 году запоздалые последствия девальвации денежной единицы, проведенной в 1998 году, а также расширение спроса со стороны основных торговых партнеров Украины обусловили быстрый рост объема экспорта украинских товаров и значительное сокращение импорта. Это привело как к позитивному торговому балансу, так и к благоприятному текущему балансу на 1999 год. Рост экономики в результате увеличения экспорта был поддержан сбалансированным бюджетом и проведением более жесткой монетарной политики. В 2000 году сокращение задолженности по выплате заработной платы и рост реальной заработной платы стимулировали частное потребление, что в сочетании с хорошими показателями чистого экспорта способствовало продолжению роста. 10-летний спад ВВП закончился в 2000 году, когда ВВП вырос на 5,9%.

Таблица 1.2: Министерства и другие государственные органы

Министерства

Министерство охраны окружающей природной среды
Министерство аграрной политики
Министерство угольной промышленности
Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства
Министерство культуры и туризма
Министерство обороны
Министерство экономики
Министерство образования и науки
Министерство финансов
Министерство иностранных дел
Министерство топлива и энергетики
Министерство здравоохранения
Министерство промышленной политики
Министерство внутренних дел
Министерство юстиции
Министерство труда и социальной политики
Министерство транспорта и связи
Министерство семьи и молодежи
Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы (министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций)

Государственные комитеты и другие центральные органы власти

Центральное ревизионное управление
 Высшая аттестационная комиссия
 Национальное космическое агентство (орган центральной власти со статусом равным государственному комитету)
 Пенсионный фонд Украины
 Государственный комитет по государственному материальному резерву
 Государственный комитет телевидения и радиовещания
 Государственный комитет по водному хозяйству
 Государственный комитет архивов
 Государственный комитет по земельным ресурсам
 Государственный комитет по делам национальностей и миграции
 Государственный комитет лесного хозяйства
 Государственный комитет ядерного регулирования
 Государственная служба автомобильных дорог (орган центральной власти со статусом равным государственному комитету)
 Государственное казначейство
 Укрaviaтранс

Центральные органы со специальным статусом

Антимонопольный комитет
 Главное управление государственной службы
 Национальная комиссия по вопросам регулирования связи
 Национальная комиссия регулирования электроэнергетики
 Служба безопасности Украины
 Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг
 Государственная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку
 Государственный комитет финансового мониторинга
 Государственный комитет по вопросам технического регулирования и потребительской политики
 Государственный комитет статистики
 Государственный комитет по вопросам регуляторной политики и предпринимательства
 Государственная судебная администрация
 Государственная таможенная служба
 Государственный департамент по вопросам исполнения наказаний
 Государственная пограничная служба
 Фонд государственного имущества
 Государственная служба экспортного контроля
 Государственная налоговая администрация
 Управление государственной охраны

Источник: http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/officalcategory?cat_id=73007 по состоянию на 28 февраля 2006 года.

Примечание: Перечень министерств по состоянию на март 2006 года.

Усиленный рост ВВП продолжался до 2004 года (см. таблицу I.3), однако его динамика, как представляется, замедлилась в 2005 году. Этот постоянный рост экономической активности на протяжении пяти лет позволил почти утроить ВВП в текущих ценах (в долл. США) после 1999 года. Аналогичные изменения в промышленности с ежегодным более чем 10-процентным ростом за тот же период обеспечили возвращение промышленного производства почти до уровня 1989 года (до провозглашения независимости).

В конце 1990-х годов была взята под контроль гиперинфляция, пик которой достиг 4 700% в 1993 году. В сентябре 1996 года Украина ввела новую денежную единицу - гривну (грн.). С января 2000 года Национальный банк Украины (НБУ) установил управляемый режим плавающего обменного курса с относительно жесткой монетарной политикой, позволившей обеспечить стабильный обменный курс. Этих мер было недостаточно для контролирования инфляции в полном объеме, и индекс потребительских цен (ИПЦ), сократившийся до годового показателя в 0,8% в

2002 году, постепенно увеличился до 9,0% лишь в 2004 году. Хотя с 2000 года экономика Украины переживает бум и имеются обоснованные прогнозы в отношении ее макроэкономической стабильности, прямые иностранные инвестиции (ПИИ) находятся на очень низком уровне. По состоянию на январь 2005 года, совокупные ПИИ Украины составляли примерно 9,0 млрд. долл. США, или 192,1 долл. США на душу населения, что является весьма низким показателем. Однако в 2005 году имел место значительный рост ПИИ. Основной причиной этого была продажа Криворожского металлургического комбината компании "Миттал Стил", которая принесла примерно 4,5 млрд. долл. США.

Для объяснения низких объемов ПИИ, как правило, приводятся такие причины, как сложность законов и предписаний, плохое корпоративное управление, слабый судебный надзор за осуществлением положений договорного права и коррупция. Коррупция является крупной проблемой в Украине. Согласно индексу восприятия коррупции, разработанному организацией "Транспаренси интернешнл", в 2005 году Украина находилась на 107 месте среди рассмотренных стран с показателем 2,6 баллов (по десятибалльной шкале, где минимально возможный уровень коррупции оценивается в 10 баллов). Таким образом, как сообщается, уровень коррупции сдерживает иностранные инвестиции и экономическое развитие.

Характерной чертой украинской экономики является ее высокая энергетическая зависимость. Украина импортирует 90% необходимой ей нефти и большую часть используемого природного газа. Основным поставщиком нефти является Россия, тогда как природный газ импортируется из двух источников. Россия предоставляет 23% нужного Украине природного газа в качестве бартерной оплаты за транспортировку российского газа в Западную Европу, а Туркменистан поставяет 55% природного газа, за который страна рассчитывается комбинированным образом: валютой и по бартеру. В начале 2006 года Украина и основные поставщики газа в ходе переговоров достигли соглашения о новой цене за газ и оплате его транспортировки, в результате чего имело место значительное повышение в обоих ценовых рядах.

Украина является государством - членом Международного валютного фонда, Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития. В ноябре 2005 года Европейский Союз предоставил Украине статус страны с рыночной экономикой. Украина представила заявку на вступление в члены Всемирной торговой организации (ВТО) в ноябре 1993 года, однако процесс ее вступления в эту организацию был приостановлен на несколько лет. Тем не менее с 2005 года переговоры о вступлении в ВТО активизировались. Правительство считает вступление в ВТО одной из основных задач своей торговой политики. С целью обеспечения соответствия украинских законов требованиям ВТО парламент принял ряд ключевых законопроектов, включая Закон о правах интеллектуальной собственности. Хотя некоторые имеющие отношение к ВТО законопроекты, в частности по сельскохозяйственным вопросам, встретили сильное сопротивление в парламенте, были ратифицированы многие документы о существенном снижении тарифов. В настоящее время правительство Украины имеет в ВТО статус наблюдателя.

1.5 Основные секторы экономической деятельности и их воздействие на качество окружающей среды

В 2003 году доля промышленности в ВВП Украины составляла 29,8%. В результате зависимости от тяжелой промышленности, а также относительно низких цен на энергоносители и стареющей промышленной инфраструктуры промышленный сектор страны является в несколько раз более энергоемким, чем в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Западной Европы. Высокий уровень потребления энергии в промышленности усугубляется быстрым экономическим ростом с 2000 года, в котором ведущую роль играет промышленность.

Энергетика

Удельное энергопотребление на Украине в несколько раз выше, чем в западноевропейских странах. Этому высокому потреблению способствуют, в частности, такие основные факторы, как стареющая инфраструктура энергетики, неэффективное производство и использование энергии и энергоемкая структура промышленного производства с высокой долей металлургической промышленности.

Промышленность потребляет свыше 40% всей энергии. Основное потребление приходится на металлургическое производство, являющееся одной из основных экспортных отраслей. Более 60% продукции этого сектора производится устаревшим методом мартеновской плавки, вследствие чего энергозатраты составляют свыше 40% от общих производственных затрат по сравнению с 20% в среднем в Великобритании.

Еще одним крупным потребителем энергии является сектор производства тепла, и особенно районные теплоцентрали. Устаревшее оборудование и инфраструктура и их плохое обслуживание и эксплуатация становятся причинами низкой эффективности и существенных потерь при распределении.

Со своими установленными энергогенерирующими мощностями в 54 ГВт электроэнергетический сектор Украины является двенадцатым по величине в мире и обладает достаточной мощностью, чтобы поставлять электроэнергию в объеме, более чем вдвое превышающем потребности страны. В 2004 году установленная мощность теплоэлектростанций составляла 67% от общего объема, однако из-за низкого коэффициента использования мощностей они произвели всего лишь 40% от всего объема электроэнергии. Как ни удивительно, 96% всех теплоэлектростанций достигли предельного эксплуатационного срока службы или превысили его и практически одновременно становятся непригодными к дальнейшей эксплуатации. Потери при передаче и распределении составляют примерно 10% от всей произведенной энергии.

Обрабатывающая промышленность

Сектор обрабатывающей промышленности, на который приходится свыше 75% всего промышленного производства, является движущей силой постоянного экономического роста Украины с 2000 года. В 2004 году металлургия обеспечивала примерно 27% общего объема промышленного производства. Другие отрасли, такие, как машиностроение, пищевая и легкая промышленность, также все больше становились важными факторами роста. В 2003 году машиностроение являлось наиболее быстро развивающейся отраслью промышленно-производственного сектора, которая выпускала 13,4% всей промышленной продукции.

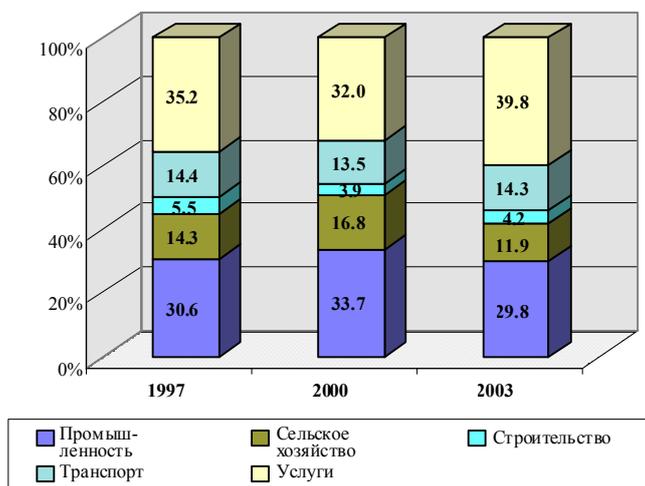
В экономике Украины доминирует сталелитейная промышленность. За первые 10 месяцев 2004 года на нее пришлось 27% всего объема промышленного производства страны и 44% всех экспортных товаров. Кроме того, по своему характеру сталелитейная промышленность является колоссальным потребителем энергии и вследствие этого также крупным источником загрязняющих выбросов. В 2004 году коэффициент использования производственных мощностей в сталелитейной промышленности Украины достигал высокого показателя в 89%, а Украина занимала седьмое место среди крупнейших металлопроизводителей в мире, вырабатывая 7,5% мировой стали. В 2005 году сталелитейная промышленность привлекла наиболее крупные ПИИ в истории страны, когда компания "Миттал стил" инвестировала 4,8 млрд. долл. США в приобретение комбината "Криворожсталь". Перенасыщенность мирового рынка стали будет создавать угрозу для развития сталелитейной промышленности в Украине. Рост стоимости газа (которая составляет 7-12% себестоимости стали) в начале 2006 года, по-видимому, будет подрывать доходность металлургических комбинатов и отрицательно скажется на экономике Украины.

Добывающая промышленность

В 2003 году горнодобывающая промышленность обеспечила 9% промышленного производства. Украина является пятым крупнейшим в мире производителем железной руды (63 млн. т в 2003 году) и экспортирует примерно 15% от общего объема ее добычи. Украина также один из крупнейших производителей марганца, угля, титана, графита и каолина. В разработке месторождений энергоносителей преобладает добыча угля, нефти и природного газа.

Большая часть из разведанных в Украине 37,6 млрд. т запасов угля (2003 год) состоит из низкокачественного угля с высоким содержанием серы. Весь добытый уголь потребляется внутри страны; около двух третей этого угля используется электростанциями, а остальная часть идет на производства кокса для металлургической отрасли. После 1995 года объем производства угля стабилизировался на уровне примерно 80 млн. т сырого угля в год. Угольная промышленность насчитывает большое количество нерентабельных шахт и до недавнего времени получала крупные субсидии из государственного бюджета. В настоящее время работает 165 шахт, и во всей отрасли занято примерно 300 000 рабочих.

Рис. 1.2: Структура ВВП в разбивке по секторам в 1997, 2000 и 2003 годах



Источник: Государственный комитет статистики Украины: Статистический ежегодник за 2003 год. Киев, 2004 год.

Таблица I.3: Отдельные экономические показатели, 1995-2005 годы

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВВП (1990=100)	..	..	41,7	40,9	40,8	43,2	47,2	49,7	54,4	61,0	63,0
ВВП (изменения в % к предыдущему году)	-12,2	-10,0	-3,0	-1,9	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	3,0
ВВП в текущих ценах (млн. грн.)	54 516	81 519	93 365	102 593	130 442	170 070	204 190	225 810	267 344	345 113	472 741
ВВП в текущих ценах (в млн. долл. США)	37 017	44 562	50 152	41 883	31 581	31 262	38 009	42 393	50 133	64 881	82 881
ВВП на душу населения (в долл. США)	722	876	989	833	633	632	781	879	1 049	1 376	1 760
ВВП на душу населения (в долл. США по ППС на душу населения)	3 794	3 506	3 486	3 484	3 557	3 880	4 394	4 762	5 360	6 179	..
Промышленное производство (1989=100)	52,4	49,7	49,6	49,1	51,1	57,8	66,0	70,6	81,8	92,0	94,9
Сельскохозяйственное производство (изменения в % к предыдущему году)	..	..	-1,8	-9,6	-6,9	9,8	10,2	1,2	-11,0	19,9	0,0
ИПЦ (изменения в % к предыдущему году, среднегодовое значение)	337,0	80,3	15,9	10,6	22,7	28,2	12,0	0,8	5,2	9,0	..
ИЦП (изменения в % к предыдущему году, среднегодовое значение)	172,1	17,3	5,0	35,3	15,7	20,8	0,9	5,7	11,1	24,1	..
Зарегистрированная безработица (в % от рабочей силы, на конец периода)	0,6	1,5	2,3	3,6	4,2	4,1	3,6	3,7	3,5	3,5	3,1
Платежный баланс по текущим операциям (в млн. долл. США)	-1 152	-1 185	-1 335	-1 296	1 658	1 481	1 402	3 173	2 891	6 804	..
Платежный баланс по текущим операциям (в % от ВВП)	-3,1	-2,7	-2,7	-3,1	5,3	4,7	3,7	7,5	5,8	10,5	..
Чистые поступления ПИИ (в млн. долл. США)	257	526	581	747	489	594	769	698	1 411	1 711	..
Чистые потоки ПИИ (в % от ВВП)	0,7	1,2	1,2	1,8	1,5	1,9	2,0	1,6	2,8	2,6	..
Общий объем ПИИ (в млн. долл. США)	776	1 302	1 883	2 630	3 119	3 713	4 482	5 180	6 591	8 302	..
Резервы иностранной валюты (млн. долл. США)	1 051	1 960	2 341	761	1 046	1 353	2 955	4 241	6 731	9 302	..
Резервы иностранной валюты (в месяцах импорта)	0,7	1,2	1,4	0,6	1,0	1,1	2,1	2,8	3,5	3,8	..
Чистый внешний долг (в млн. долл. США)	6 949	7 240	7 959	11 639	12 472	10 519	9 194	8 467	17 080	..	..
Торговый баланс в товарах (в млн. долл. США)	-2 702	-4 296	-2 896	-2 038	-265	617	490	980	47	3 669	-1 908
Экспорт товаров (в млн. долл. США)	14 244	15 547	14 232	12 637	11 582	14 573	16 265	17 957	23 067	32 666	34 228
Импорт товаров (в млн. долл. США)	16 946	19 843	17 128	14 676	11 846	13 956	15 775	16 977	23 020	28 997	36 136
Отношение чистого долга к экспорту (в %)	48,8	46,6	55,9	92,1	107,7	72,2	56,5	47,1	74,0	..	..
Отношение чистого долга к ВВП (в %)	18,8	16,2	15,9	27,8	39,5	33,6	24,2	20,0	34,1	0,0	..
Обменные курсы: среднегодовые значения (грн./долл. США)	1,5	1,8	1,9	2,5	4,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,3	5,1
Численность населения (в млн. чел.)	51,3	50,9	50,4	49,9	49,4	48,9	48,5	48,0	47,6	47,3	46,9

Источники: UNECE Common Statistical Database, 2005, и Государственный комитет статистики, 2006 год.

В стране имеется 1,3 млрд. т разведанных запасов нефти. В 2004 году производство общих объемов сырой нефти и газового конденсата составило 4,2 млн. тонн. В 1999-2000 годах, когда проходила приватизация ряда нефтеперерабатывающих заводов Украины, российские и казахстанские компании инвестировали особенно крупные средства в нефтеперерабатывающий сектор. В 2003 году была экспортирована бóльшая часть из 21,2 млн. т светлых нефтепродуктов.

Разведанные запасы природного газа в Украине составляют 6,4 трлн. кубических метров. Общее ежегодное производство своего газа в размере 19 млн. кубических метров в 2004 году было достаточно для удовлетворения примерно одной четверти потребностей во внутреннем потреблении.

Транспорт

Доля транспортного сектора в ВВП остается относительно стабильной с 1997 года и в 2003 году составляла 14,3%. Как представляется, в секторе отмечается структурный сдвиг в сторону автодорожного транспорта, хотя в сфере грузоперевозок доминирует железнодорожный транспорт, на который приходится 85% грузооборота. Состав транспортного парка быстро меняется. Нынешний показатель количества легковых автомобилей является относительно низким (110 автомобилей на 1 000 жителей), но этот парк пополняется весьма быстрыми темпами. Со времени провозглашения независимости количество легковых автомобилей возросло на 75%, а с 1997 года парк частных грузовых автомобилей увеличился более чем на 60%. В настоящее время как национальные нормативы, так и стандарты Всемирной организации здравоохранения, касающиеся качества местного атмосферного воздуха по ряду конкретных загрязнителей, превышаются почти во всех крупных украинских городах.

Сельское хозяйство

Хотя доля сельского хозяйства в ВВП сокращалась с 1997 года, в 2003 году она все еще составляла 11,9% ВВП Украины. В 2006 году сельскохозяйственные земли занимали 71,3% сухопутной территории страны; из них 69,1% составляли продуктивные сельскохозяйственные земли и 53,8% - пахотные земли. Земельные ресурсы Украины превосходно подходят для сельского хозяйства. На территории страны находится свыше 25% всех черноземов в мире.

После обретения страной независимости в земельном секторе кардинально изменилось отношение к собственности, что также имело свои последствия для сельскохозяйственного сектора. Земельная приватизация и реформа были начаты в 1991 году, проходили в несколько этапов и до настоящего времени еще не окончены (более подробно см. главу 10). Во-первых, были реструктурированы крупные совхозы и колхозы, а их земли были переданы коллективным сельскохозяйственным предприятиям. Затем, в 1994 году, правительство приватизировало землю посредством распространения земельных долевых сертификатов, а затем разрешило свободную торговлю ими. В результате владельцами земельных паев стали примерно 6,9 млн. человек. На третьей стадии приватизации земельные сертификаты должны были обмениваться на реальные земельные участки. Первый и второй этапы были реализованы без затруднений, однако распределение земли заняло более десяти лет. По состоянию на январь 2006 года было выдано примерно 5,7 млн. государственных актов на землю, а средний размер земельного надела составлял примерно 4 га.

В Украине грунты подвержены эрозии, от которой уже серьезно пострадали свыше 30 млн. га (т.е. примерно половина всей территории Украины). Эта проблема усугубляется применением некоторых видов сельскохозяйственной практики, такой, как посадка слишком большой доли сырьевых культур (сахарной свеклы, подсолнечника и т.п.). Неопределенное положение в связи с собственностью на землю в переходный период могло приводить к игнорированию потребностей в области охраны земельных ресурсов и увеличивало риск эрозии. Неясность в отношении прав

собственности оборачивалась также незаконной вырубкой лесозащитных полос, которые ограждают сельскохозяйственные угодья от ветров.

До 1991 года в украинском сельском хозяйстве интенсивно использовались минеральные удобрения (141 кг/га в 1991 году), что приводило к вымыванию биогенных веществ. Вследствие экономического кризиса использование минеральных удобрений сократилось до низких уровней (22 кг/га в 2003 году). В результате спада в животноводстве, который имел место после 1991 года, смыв и фильтрация перегноя и навозной жижи уменьшились, однако эта проблема остается актуальной. Вымывание как минеральных, так и природных удобрений вновь увеличивается, хотя и от очень низкого уровня. Использование пестицидов в сельском хозяйстве имело двойное воздействие: вымывание в поверхностные и грунтовые воды и присутствие остаточных пестицидов в продуктах. В 1990-х годах применение пестицидов сократилось, но ожидается, что оно вновь будет расширяться. Может становиться опасным хранение устаревших пестицидов в ненадлежащих условиях. На 4 983 складах сельскохозяйственных предприятий хранится примерно 19,3 тысяч т устаревших пестицидов, причем 33% мест хранения не отвечают санитарным и экологическим требованиям.

1.6 Окружающая среда

Атмосферный воздух

Несмотря на быстрый рост экономики, выбросы в атмосферный воздух из стационарных источников остаются довольно стабильными с 2001 года. Основным источником загрязнителей воздуха все еще являются выбросы из стационарных источников в результате промышленной деятельности. В 2004 году 62% промышленных выбросов в атмосферный воздух поступили из источников в обрабатывающей промышленности, 37% - горнодобывающей промышленности и промышленных карьеров, а 1% - в результате производства строительных материалов. С 2003 года по 2004 год суммарные выбросы в атмосферный воздух горнодобывающей промышленности возросли почти на 10%. За тот же период выбросы металлургических предприятий, на которые приходится 75% всех выбросов из источников в обрабатывающих отраслях, увеличились на 6%.

Относительная стабильность уровней выбросов может объясняться ремонтом и заменой старого и изношенного оборудования, применяемого для борьбы с атмосферным загрязнением (например, ремонтом электростатических фильтров), которая проводится в основном на крупных металлургических предприятиях, а также внедрением новых, более чистых технологических процессов и инвестициями в них, хотя наличие в стране неполных данных о промышленных выбросах в атмосферный воздух затрудняет точный анализ положения в этой области.

В 2004 году 43% суммарных годовых атмосферных выбросов из стационарных источников образовались в секторе энергетики (1,8 млн. т из 4,2 млн. т). В 1996 году Украина утвердила Национальную энергетическую программу на период до 2010 года, направленную на реконструкцию ее теплоэлектростанций. Программа предусматривает такие конкретные технологические улучшения, как использование возобновляемых источников энергии и модернизацию теплоэлектростанций с целью снижения уровней выбросов. Однако из-за недостаточного финансирования из государственного бюджета, неблагоприятного законодательства или недостаточных частных инвестиций отмечались задержки в реализации многих из этих проектов по реконструкции и модификации.

В 1990 году Украина занимала пятое место среди основных стран - загрязнителей воздуха парниковыми газами, перечисленных в приложении I к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН). Украина согласилась к 2008-2012 годам стабилизировать свои выбросы парниковых газов на уровнях 1990 года. Существенное сокращение промышленной деятельности в 1990-х годах привело к уменьшению уровней выбросов, и нынешние выбросы более чем на 30% ниже уровней 1990 года, несмотря на имевшее место в последнее время

расширение производства металла. В 1998 году около половины выбросов CO₂ образовались при производстве тепла и электроэнергии, 20% - в обрабатывающей промышленности, 20% - в торговле и коммунально-бытовой сфере и 7% - в транспортном секторе. Сокращения выбросов CO₂ можно добиться при помощи относительно малых инвестиций и расходов на ремонт/реконструкцию. Вследствие этого неиспользованные права на квоты по выбросам можно в соответствии с Киотским протоколом продать зарубежным странам или предприятиям и тем самым мобилизовать средства для финансирования модернизации промышленной инфраструктуры. Однако на Украине медленно создаются необходимые механизмы осуществления (более подробную информацию см. в главе 4).

Вода

В 2001 году внутренние возобновляемые водные ресурсы на Украине составляли 1 091 м³, тогда как в Европе средним показателем является 9 089 м³. Водные ресурсы распределяются в стране неравномерно. На севере и северо-западе страны они имеются в достаточном количестве, тогда как южные районы испытывают нехватку воды и зависят от переброски водотоков, причем основным источником водоснабжения является река Днепр.

Качество природных вод Украины вызывает беспокойство. В 2005 году национальные данные свидетельствовали о том, что 25-30% воды из природных водоемов не соответствуют санитарным стандартам. В 2004 году 30% изученных проб поверхностных вод, предназначенных для сельскохозяйственного применения, показали их загрязнение нитратами и с концентрацией более 1% - пестицидами. Оба показателя значительно превышают допустимые нормы. Содержание нитратов в колодезной воде превышает допустимый уровень вдвое. Во многих районах наблюдается также бактериальное загрязнение поверхностных и грунтовых вод.

Качество воды в реке Днепр вызывает серьезное беспокойство, поскольку эта река является на Украине основным водоемом, образует 80% суммарных водных ресурсов страны и обеспечивает водой 32 млн. жителей Украины. В 1990-х годах вода во многих районах стала непригодной для питья в результате сброса разнообразных загрязнителей из разных источников. Хотя с тех пор отмечался существенный прогресс, для улучшения положения в этой области предстоит еще многое сделать. Для очистки бассейна реки Днепр и улучшения качества питьевой воды была разработана отдельная государственная целевая программа (см. вставку 1.3 в главе 1). В целях оказания Украине помощи в очистке бассейна реки и реабилитации ее природной среды в 2000 году Программа развития Организации Объединенных Наций приступила к подготовке Стратегической программы действий (СПД) для бассейна реки Днепр и разработке механизмов осуществления СПД. Конечной целью программы является сбалансированное и эффективное управление ресурсами речного бассейна.

Водозабор и использование воды постоянно сокращаются с 1990-х годов. В 2004 году суммарный водозабор в объеме 14 694 млн. м³ составлял всего лишь 42% от среднегодового водозабора в 1986-1990 годах. В период 1992-2004 годов наибольшее сокращение объемов наблюдалось в сельском хозяйстве, в котором использование воды уменьшилось на 9 114 млрд. м³. Наиболее существенное удельное сокращение водопользования отмечалось в коммунальном хозяйстве, где оно за этот период уменьшилось на 68,4%, тогда как промышленное водопользование уменьшилось на 41,4%.

Средний показатель потребления воды в объеме примерно 320 л на душу населения в сутки является высоким в сопоставлении со среднесуточным потреблением в Западной Европе на уровне 100-200 л на душу населения. В некоторых городах, таких, как Киев, Харьков, Одесса и Севастополь, потребление воды в среднем достигает 400 л на душу населения в сутки. В 1997 году 70% городского населения Украины обслуживалось системой центрального снабжения питьевой водой, а для населения в сельских районах этот показатель едва ли достигает 24%. Коэффициент подключения к водопроводной системе был относительно высоким (88%) в городах с населением

свыше 300 000 человек. В меньших городах (с населением 50 000-100 000 жителей) существовала проблема нерегулярного водоснабжения, приводившая к загрязнению воды. 33% всей водопроводной сети общей протяженностью в 113 000 км находятся в ужасающем состоянии. Потери от утечки питьевой воды из системы водоснабжения оцениваются на уровне 31%. Кроме того, в 260 населенных пунктах качество питьевой воды не соответствует существующим нормативам, и 40% водоочистных установок нуждаются в обновлении.

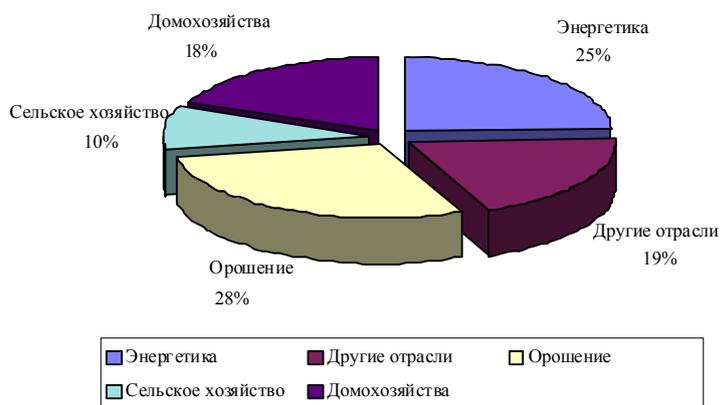
Доступ к чистой воде является для Украины приоритетным вопросом среди целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Согласно оценкам, выполненным перед Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году, 12,5% питьевой воды на Украине не соответствуют санитарным стандартам. В целях улучшения качества и расширения доступа к воде были разработаны несколько национальных стратегических программ, такие, как "Питьевая вода Украины" (2005 год), Комплексная программа первоочередного обеспечения сельских населенных пунктов, использующих привозную воду, централизованным водоснабжением на 2001-2005 годы и прогноз до 2010 года, а также Государственная программа развития водного хозяйства на 2002-2010 годы. Реализация почти всех этих программ была приостановлена из-за нехватки финансирования. В 2001-2004 годах были выделены только 10% необходимых средств и не было построено ни одной из запланированных систем водоснабжения в сельских населенных пунктах.

Хотя суммарные сбросы промышленных и бытовых сточных вод сократились от 9,972 млрд. м³ в 2000 году до 7,734 млрд. м³ в 2004 году, неэффективная очистка промышленных и бытовых сточных вод создает эвтрофикацию и способствует бактериальному и химическому загрязнению основных рек страны. Больше всего загрязнителей попадает в реки Днепр (26%) и Северский Донец (16%), а также в Азовское море (4%). Одесская область и побережье Крыма также значительно затрагиваются этой проблемой, поскольку все основные реки текут в южном направлении и несут в своих водах загрязнители в Черное море.

Протяженность канализационных сетей составляет 46 000 км, из которых 30 300 км находятся в городах и городских районах. В сельских районах отсутствие сетей канализации приводит к сбору сточных вод без предварительной очистки. В городских районах недостаточная мощность и плохое техническое состояние очистных сооружений обуславливают неэффективную и недостаточную очистку сточных вод.

В целом промышленные сточные воды не проходят достаточной очистки перед сбросом в поверхностные воды. В 2004 году металлургические предприятия, которые являются крупнейшими источниками сточных вод, сбросили 1 545 млн. м³ сточных вод. За ними следовали предприятия угольной промышленности с объемом сточных вод в размере 581 млн. м³ и предприятия отраслей химической и нефтехимической промышленности, сбросившие 218 млн. м³ сточных вод. Почти все сточные воды, которые сбрасываются предприятиями угольной промышленности (89% от общего количества), либо не очищаются, либо проходят недостаточную очистку, в то время как не очищаются или очищаются недостаточно соответственно 70% и 60% сточных вод, поступающих от металлургических и нефтехимических предприятий. Как правило, сточные воды, образующиеся в ходе этих промышленных процессов, загрязнены тяжелыми металлами, фенолами, нефтепродуктами и другими опасными веществами.

Рис. 1.3: Водозабор в разбивке по видам деятельности в 1997 году

Источник: ЕЖ ООН. Обзоры результативности экологической деятельности Украины, 2000 год.

Отходы

С 1998 года по 2000 год наблюдалась тенденция к общей активизации образования отходов (включая как промышленные, так и бытовые отходы, но исключая радиоактивные отходы), но с тех пор эта тенденция пошла на спад (рис. 8.3). Со времени проведения первого ОРЭД резко уменьшилась интенсивность образования опасных отходов, что свидетельствует об улучшениях в процедурах утилизации и удаления таких отходов (рис. 8.3).

Среди всех отходов, которые образуются на Украине, преобладают промышленные отходы. Основными источниками промышленных отходов являются горнодобывающая, химическая и нефтехимическая промышленность, металлургические, машиностроительные, деревообрабатывающие и целлюлозно-бумажные предприятия. В 2004 году в промышленности образовалось 564 млн. т отходов, что на 41% больше показателя 1998 года. Вместе с тем с 1999 года образование опасных отходов сократилось на 33%, составив в 2004 году суммарное количество в 63 млн. тонн.

Как правило, промышленные отходы размещаются на свалках, особенно на площадках предприятий. Свалки и объекты для складирования промышленных отходов должны быть специально оборудованы для предупреждения загрязнения, но зачастую размещение отходов не соответствует нормам и представляет собой реальную опасность для окружающей среды, особенно в форме загрязнения почвы и грунтовых вод тяжелыми металлами на промышленных площадках. Национальная инфраструктура для утилизации и удаления отходов не является адекватной, и во многих регионах страны существуют проблемы с переработкой и удалением опасных отходов. С учетом того, что лишь немногие компании располагают надлежащими инженерно оборудованными объектами для удаления отходов, большинство предприятий хранят угрожающие количества опасных отходов на своих площадях.

Биологическое разнообразие

На протяжении двадцатого столетия природа Украины сильно изменилась в результате действия антропогенных факторов, и в частности интенсивной сельскохозяйственной практики. Были вспаханы целинные земли, осушены трясины, болота и заболоченные земли и сократилась площадь лесных угодий. Тем не менее 29% территории все еще покрыты природной или полуприродной растительностью. По состоянию на 1 января 2006 года в Украине имелось 7 243 объекта заповедного фонда с общей площадью в примерно 2,8 млн. га, или 4,6% всей территории страны. В 2006 году в Украине насчитывалось 33 заповедных территории по перечню,

составленному в соответствии с Рамсарской конвенцией, с общей площадью в размере 676 251 гектар.

Украина располагает богатой флорой и фауной, которые включают 25 000 видов растений и грибов и 45 000 видов животных. В Красной книге 1994 года к категориям уязвимых, редких или находящихся под угрозой исчезновения видов отнесены 41 вид млекопитающих, 67 видов птиц и 227 видов беспозвоночных. Над Украиной проходят два основных маршрута миграции птиц, а некоторые места гнездования, расположенные на ее территории, имеют большое международное значение. Например, 90% глобальной популяции ласточек гнездятся на островах Черноморского биосферного заповедника.

Значительно ухудшилось качество грунтов. На территории Украины насчитывается 57,5% почв, затрагиваемых эрозией, примерно 20% загрязненных грунтов, 17,7% подкисленных грунтов, 3,7% подщелоченных почв и 2,8% засоленных грунтов. Угрозами для существования степного ландшафта являются фрагментация населенных пунктов, интенсивная сельскохозяйственная практика и развитие инфраструктуры, равно как и столкновение между интересами охраны окружающей среды, с одной стороны, и расширением сельскохозяйственной и лесохозяйственной деятельности - с другой (см. главу 10).

Лесные угодья покрывают примерно 16% территории Украины (9,6 млн. га) и расположены в основном в районах Полесья на севере и Карпатских гор на западе страны. Все лесные массивы находятся в государственной собственности, и большая часть из них - под управлением Государственного комитета лесного хозяйства через его региональную и местную сеть, состоящую из 300 лесхозов. Хозяйственным использованием лесных ресурсов руководят либо министерство промышленной политики, либо недавно приватизированные компании. Согласно официальной статистике, примерно 1% всей добываемой древесины (84 000 м³) вырубается незаконно. Случаи незаконной вырубki имеют место не только в лесных массивах, но и в лесозащитных полосах вокруг сельскохозяйственных угодий.

Украина участвует в осуществлении ряда международных конвенций и инициатив по защите биологического разнообразия на своей территории и в трансграничных регионах (в Карпатах) (в отношении международных обязательств в этой связи см. главу 4). В соответствии с Бернской конвенцией Украина разработала часть Изумрудной сети (сеть особо охраняемых заповедных территорий). Она также создала сеть экологических коридоров, входящих в систему Европейской сети экологических коридоров (ЕЖКОНЕТ), и укрепила соответствующее законодательство, приняв Закон "Об экологической сети" (2004 год).

Чернобыль

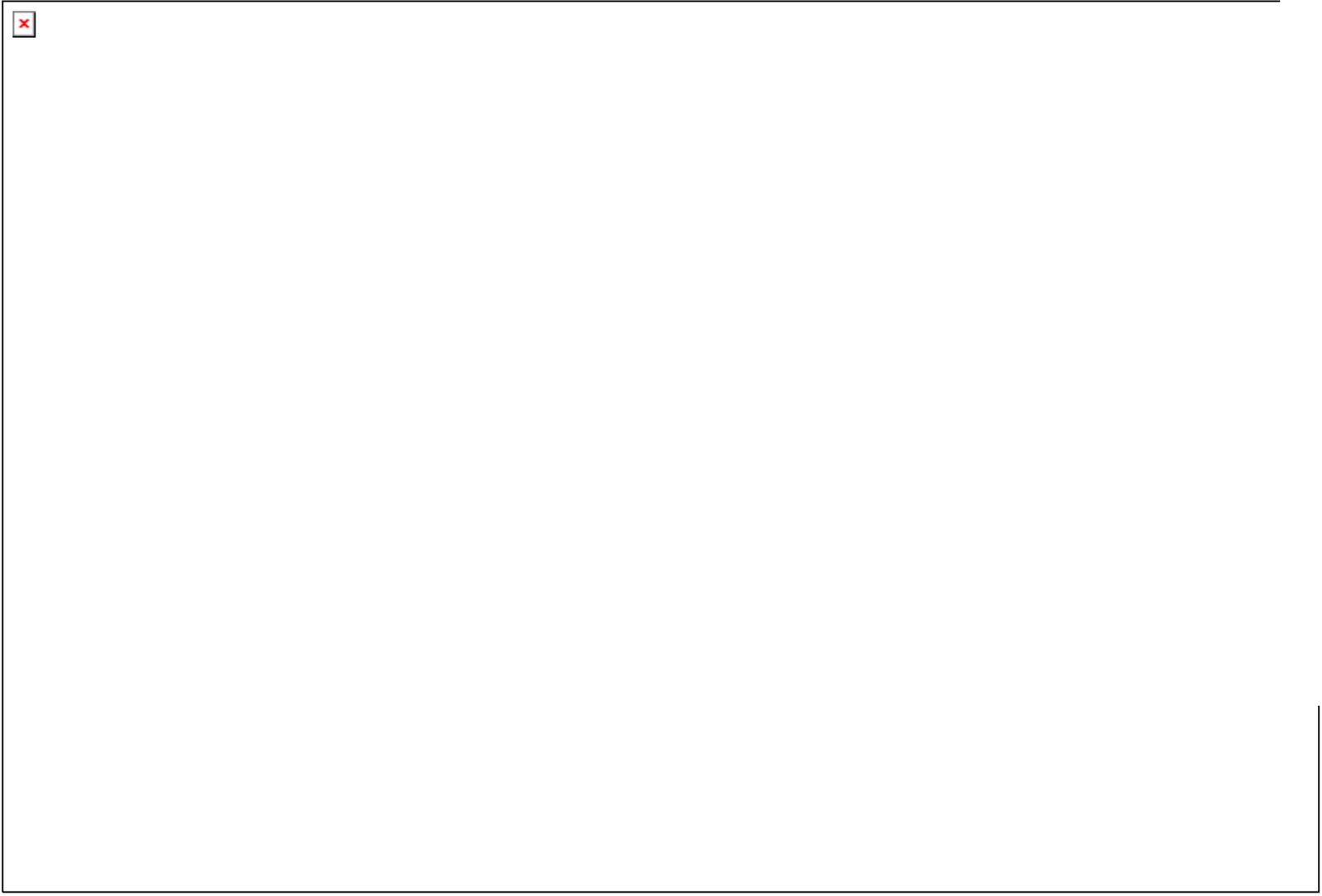
Спустя 20 лет после аварии на Чернобыльской атомной электростанции, в ходе которой произошло высвобождение колоссальных доз радиации в окружающую среду, Украина продолжает страдать от тяжелых социальных, экономических и экологических последствий этой аварии. Она продолжает расходовать примерно 5-7% своего государственного бюджета на смягчение последствий этой аварии. За период 1991–2005 годов общие расходы на ликвидацию последствий аварии достигли почти 7,4 млрд. долл. США. Несомненно, это финансовое бремя и впредь будет довлеть над Украиной и затрагивать ее экономику и государственные финансы в обозримом будущем.

Понесенные затраты можно грубо разбить на три категории. Первая категория включает обеспечение безопасности и эксплуатацию сооружений собственности на объекте аварии, включая замену бетонного саркофага, который был спешно построен вокруг атомного реактора после аварии. С этим связана проблема хранения радиоактивных отходов атомных станций.

Во-вторых, сохраняется обеспокоенность в отношении радиоактивных осадков в пострадавших районах. Загрязнение сохранится сотни лет, и Украине будет необходимо в течение десятилетий продолжать применять меры контроля за продуктами питания и соответствующие ограничения. В смягчении непосредственных воздействий радиации относительно успешными оказались агротехнические и агрохимические меры, такие, как изменение севооборота, известкование и внесение удобрений для предотвращения накопления радионуклидов растениями. Радиационный контроль проходят продукты как крупных агропромышленных комплексов, так и частных ферм, но экстенсивное производство продуктов питания на приусадебных участках, как правило, не проверяется. Еще одной проблемой, связанной с радиоактивным загрязнением вследствие аварии, является возможность лесных пожаров в районах осадений. Лесные пожары могут приводить к выбросу радиоактивных материалов в атмосферу.

Наконец, все последствия воздействия аварии на здоровье с трудом поддаются оценке и, по-видимому, так и не будут выяснены до конца. Увеличивается количество случаев рака щитовидной железы, а недавние научные исследования свидетельствуют о росте заболеваемости злокачественным перерождением тканей, включая рак груди, а также о наличии влияния на сердечно-сосудистую систему и органы зрения. Общие затраты, связанные с аварией, трудно оценить, поскольку некоторые заболевания могут иметь длительный латентный период, иногда превышающий 20 лет, и не всегда просто с уверенностью установить их связь с аварией. Общее состояние здоровья населения ухудшается, и на загрязненных территориях отмечаются низкая рождаемость и относительно высокие коэффициенты дородовой и младенческой смертности.

Карта I.1: Карта Украины



***ЧАСТЬ I: РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ***

Глава 1

ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ И МЕХАНИЗМЫ ОТРАСЛЕВОЙ ИНТЕГРАЦИИ

1.1 Общий контекст управления природоохранной деятельностью

После завершения первого Обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД) Украины, проведенного ЕЭК ООН в 1999 году, правительство Украины предприняло ряд шагов с целью реформирования общей политики, нормативных и институциональных рамок страны. Эти изменения были направлены в первую очередь на укрепление внутреннего спроса, снижение инфляции, укрепление доверия потребителей и инвесторов и более широкий вывод хозяйственной деятельности из крупного теневого сектора экономики Украины.

В системе охраны окружающей среды и управления природными ресурсами также были проведены преобразования. Были приняты новые законы и разработан ряд нормативных актов, способствующих успешному проведению экологической политики и более полному соблюдению экологических требований. Однако эти изменения не увенчались ожидаемыми улучшениями экологического характера, поскольку они не были последовательными или достаточно глубокими, а также испытали на себе влияние нестабильности институциональных рамок природоохранной деятельности.

В ряде официальных документов декларировалась необходимость охраны окружающей среды и более эффективного использования природных ресурсов. Однако вследствие того, что основной задачей правительства становился экономический рост, экологические проблемы на практике рассматривались как препятствие для достижения этой цели. Акцентирование экономического роста "любой ценой" привело к ослаблению экологической политики и природоохранных учреждений, которое происходило вследствие либо прекращения разработки эффективных и действенных директивных мер и предписаний, снижения контроля за осуществлением экологических требований, либо в результате проведения частых и неполных институциональных изменений. Все эти факторы способствовали значительному снижению эффективности нормативных рамок в области охраны окружающей среды.

После прихода к власти нового президента и правительства в начале 2005 года правительство продолжало уделять основное внимание социально-экономическим реформам. Экологические проблемы упоминались в политических декларациях, но для создания "критической массы", позволяющей добиться существенных изменений в разработке и осуществлении экологической политики, не хватало ни приверженности к реформе, ни ресурсов.

В отсутствие эффективной системы экологического менеджмента и в контексте более медленного, чем ожидалось, проведения структурной реформы и модернизации технологических процессов экономический рост обуславливает возвращение к высоким уровням загрязнения и поддержку характерных для прошлого неэффективных подходов к использованию энергетических и природных ресурсов.

1.2 Политика, стратегии и законодательство

Экономические и секторальные стратегии и окружающая среда

В ряде стратегических документов, принятых высшими органами власти Украины, признается наличие широкого спектра серьезных экологических проблем, с которыми сталкивается страна. Такие документы, как Стратегия социально-экономического развития Украины на 2004-2015 годы "На пути к европейской интеграции" (2004 года) и Программа действий Кабинета Министров "Навстречу людям" (2005 года), обеспечивают отдельным министерствам основу для разработки мер по решению экологических вопросов, которые они считают высокоприоритетными¹. Как и другие государственные учреждения, министерство охраны окружающей природной среды ежегодно определяет ключевые приоритеты своей деятельности (в отношении приоритетов на 2006 год см. вставку 1.1).

Кроме того, задачи и целевые показатели в области охраны окружающей среды включены в программу "Цели развития тысячелетия : Украина" (ЦРТ), которая была разработана правительством в 2003 году на основе Декларации тысячелетия, принятой государствами - членами Организации Объединенных Наций в 2002 году. В частности, Цель 3 в отношении устойчивого экологического развития (которая соответствует Цели 7 ЦРТ) содержит задания и показатели, касающиеся: 1) увеличения доли населения, имеющего доступ к чистой питьевой воде; 2) сокращения вредных выбросов в атмосферу из стационарных источников; и 3) расширения территории природных заповедников и парков (см. вставку 4.4 в главе 4). Секретариат президента и министерство экономики координируют и контролируют осуществление ЦРТ. Министерство экономики готовит ежегодные доклады о прогрессе в достижении Украиной ЦРТ.

Вставка 1.1: Основные приоритеты правительства в области охраны окружающей среды в 2006 году

- создание законодательной базы для выполнения требований РКИКООН и эффективной реализации механизмов Киотского протокола;
- улучшение экологического состояния Черного и Азовского морей и предотвращение их загрязнения;
- сохранение биологического и ландшафтного разнообразия;
- улучшение управления ликвидацией отходов с учетом международных стандартов и норм;
- улучшение управления природными заповедниками и заповедными территориями на основе систематического учета экологических, экономических, социальных и других интересов общества и международных обязательств;
- обеспечение государственной собственности на природные ресурсы.

Источник: Решение коллегии министерства охраны окружающей природной среды, апрель 2006 года.

К числу других документов, в которых идет речь о приоритетах, связанных с охраной окружающей среды, относятся документы о содействии более тесному сотрудничеству с Европейским Союзом и гармонизации нормативных рамок с правовыми нормами ЕС. Они включают Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейским Союзом и его государствами-членами, которое было ратифицировано в 1994 году и вступило в силу в 1998 году на начальный десятилетний период. В 2004 году вследствие расширения Европейского Союза на 10 новых стран был подготовлен План действий Европейской политики добрососедства с Украиной, который был одобрен в 2005 году Советом по сотрудничеству между ЕС и Украиной

¹ После завершения обзора продолжалась разработка новой правительственной программы.

(см. вставку 1.2). Этот документ наряду с пакетом мер по осуществлению, утвержденным Кабинетом Министров в 2005 году, стал наиболее важным инструментом в отношениях между Европейским Союзом и Украиной.

Вставка 1.2: План действий Европейской политики добрососедства между ЕС и Украиной

В Плане действий Европейской политики добрососедства между ЕС и Украиной излагается всеобъемлющий комплекс приоритетов в областях, подпадающих под сферу действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Украиной. С целью поддержки осуществления Плана действий Комиссия в сотрудничестве с Советом Европейского Союза подготовила пособие по осуществлению. Это пособие предназначено для определения целевых показателей в оценке прогресса и для оказания Украине помощи в достижении конкретных, реалистических и поддающихся измерению результатов. План действий предусматривает ряд областей для тесного сотрудничества, включая транспорт, энергетику, информационное общество и окружающую среду. Хотя в рамках секторальной деятельности определяются приоритеты для действий, которые заслуживают особого внимания, они, как правило, не включают каких-либо экологических компонентов.

Источник: План действий Европейской политики добрососедства между ЕС и Украиной, 2005 год.

Стратегии и политика в области охраны окружающей среды и управления природными ресурсами

Ко времени проведения первого ОРЭД Украины был издан документ, озаглавленный "Об основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности" (1998 год; в ряде источников носит название "Национальный план действий в области охраны окружающей среды" (НПДООС) и далее по тексту упоминается как "Основные направления"), в котором были изложены общие основы для деятельности правительства по охране окружающей среды и учету экологических соображений при проведении экономической реформы на Украине. Этот документ был подготовлен министерством охраны окружающей природной среды и официально утвержден Кабинетом Министров и парламентом в 1998 году.

Несмотря на ряд усилий со стороны природоохранных органов, независимых групп и отдельных лиц, до начала 2006 года не было разработано нового стратегического документа, и "Основные направления" все еще рассматриваются в качестве применяемого в настоящее время документа об официальной долгосрочной стратегии по улучшению положения в области охраны окружающей среды, хотя он и не содержит четких качественных или количественных целевых показателей состояния окружающей среды. Для осуществления директивных мер были предусмотрены краткосрочный и среднесрочный период, составлявшие соответственно 3 года и 10-15 лет; и поэтому, вероятно, к началу 2006 года было бы необходимо обновить стратегию. Кроме того, осуществление "Основных направлений" никогда не подвергалось сколько-нибудь внятной оценке.

Тем не менее на региональном и местном уровнях ряд областей, городов и местных общин подготовили стратегические документы, с тем чтобы руководствоваться ими в своей природоохранной деятельности. Примерами таких документов являются Программа охраны и реабилитации окружающей среды города Мариуполя (1999 год; 2006 год на период 2006-2010 годов) и региональные и местные программы природоохранных мер для Донецкой области (2001 года на период 2001-2005 годов) и Сумской области (2003 года на период до 2015 года), Крыма (2003 года - несколько программ), а также других индустриальных центров. Однако многие из этих планов

не были выполнены из-за недостаточного финансирования или слабого правоприменительного контроля за выполнением природоохранных предписаний.

Целевые государственные программы

В первом ОРЭД Украины упоминались ряд государственных программ в рамках стратегического подхода к урегулированию различных аспектов приоритетных проблем социально-экономического развития Украины. В настоящее время имеется 300 целевых государственных программ, которые осуществляются различными государственными учреждениями и служат инструментами для реализации национальных стратегий. Некоторые из них направлены на достижение целей, поставленных в "Основных направлениях" 1998 года. Эти программы, предназначенные для поддержки развития экологической политики и предписаний в этой области, включают следующее:

- 12 экологических программ, руководство которыми осуществляется непосредственно министерством охраны окружающей природной среды (вставка 1.3) и которые в основном направлены на улучшение качества воздуха и воды, развитие сети национальных природных заповедников и принятие повестки дня в области устойчивого развития; а также
- 20 целевых "связанных с экологией" программ, осуществлением которых управляют другие государственные органы в сотрудничестве с министерством охраны окружающей природной среды.

Разработка и осуществление целевых программ тесно координируется с министерствами экономики и финансов, поскольку эти программы способствуют достижению стратегических социально-экономических целей, поставленных правительством, и обеспечивают основу для ежегодного выделения средств из государственного бюджета.

Например, Общегосударственная программа формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы была разработана в 2000 году. Для осуществления этой программы был принят Закон "Об экологической сети" (2004 год) и были разработаны, соответственно, в 2004 и 2006 годах Концепция Общегосударственной программы сохранения биоразнообразия на 2005-2025 годы и Концепция Общегосударственной программы развития заповедных зон. Аналогичным образом, в контексте осуществления программы по защите окружающей среды Черного и Азовского морей (2001 год) был разработан законопроект "О прибрежной полосе морей", и для координации осуществления этой программы были созданы межведомственная комиссия и специальный отдел в министерстве охраны окружающей природной среды. Этот законопроект предусматривает комплексное управление прибрежными зонами. Кроме того, для осуществления Программы использования отходов производства и потребления на период до 2005 года (1997 год) потребовалось принять основные принципы деятельности государственной системы по переработке отходов в качестве вторичных сырьевых материалов.

В 2002 году в процесс разработки государственных программ и управления ими был внедрен принцип бюджетного планирования, ориентированного на результат. После этого подготовка программ и представление по ним отчетов сопровождалось комплексными процедурами оценки и утверждения, включавшими подготовку докладов о ходе работы с использованием ряда качественных и количественных показателей. Несмотря на существование таких процедур, выполнение программ страдает от недостаточного финансирования, поскольку ограниченные средства распределяются по нескольким статьям расходов. Недостаточно глубокая оценка эффективности и результативности приводит к тому, что средства по-прежнему выделяются на все текущие программы, а не те, которые наиболее необходимы или затратоэффективны. В целом программы не обеспечивают стратегической ориентации в деле улучшения состояния окружающей среды.

Природоохранное законодательство

В Украине уже существуют весьма всеобъемлющие нормативные рамки охраны окружающей среды. В 2005 году природоохранное законодательство включало свыше 200 законов и подзаконных актов. За период, охваченный предыдущим обзором (1996-2000 годы), было издано большое число законов, указов президента и постановлений правительства. За последние пять лет были приняты некоторые основные природоохранные законы, включая, например, Закон "О животном мире" (2001 год), новая редакция Закона "Об охране атмосферного воздуха" (2001 год) и законы "О Красной книге Украины" (2002 год), "О питьевой воде и питьевом водоснабжении" (2002 год), "О государственного контроле за использованием и охраной земель" (2003 год), "Об охране земель" (2003 год), "Об экологическом аудите" (2004 год) и "Об экологической сети" (2004 год); и в ряд других законов были внесены изменения (см. приложение IV).

Вставка 1.3: Целевые государственные программы по улучшению охраны окружающей среды, осуществлявшейся в 2005 году под руководством министра охраны окружающей природной среды

1. Программа перспективного развития заповедного дела в Украине ("Заповедники") (Постановление парламента № 177, 1994 год, код программы 011)
2. Государственная программа научно-технического переоснащения системы гидрометеорологических наблюдений и базовой сети наблюдений за загрязнением окружающей природной среды ("Метеорология") (Постановление Кабинета Министров Украины № 579, 1996 год, код программы 029)
3. Национальная программа экологического оздоровления бассейна Днестра и улучшения качества питьевой воды (Постановление парламента № 123, 1997 год, код программы 037)
4. Общегосударственная программа формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы (Закон № 1989-III, 2000 год, код программы 102)
5. Общегосударственная программа обращения с токсическими отходами (Закон № 1947-III, 2000 год, код программы 103)
6. Общегосударственная программа охраны и воссоздания окружающей среды Азовского и Черного морей (Закон № 2333-III, 2001 год, код программы 126)
7. Программа выполнения Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении на 1999-2008 годы (Указ президента № 50/99, 1999 год, код программы 216)
8. Комплексная программа реализации на национальном уровне решений, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, на 2003-2015 годы (Постановление Кабинета Министров № 634, 2003 год, код программы 271)
9. Программа прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ на 2004-2030 годы (Постановление Кабинета Министров № 256, 2004 год, код программы 301)
10. Государственная программа предупреждения и борьбы с подтоплением земель (Постановление Кабинета Министров № 545, 2004 год, код программы 315)
11. Государственная научно-техническая программа развития топографо-геодезической деятельности и национального картографирования на 2003-2010 годы (Постановление Кабинета Министров № 37, 2003 год)

12. Программа рециркуляции и повторного использования отходов производства и потребления на период до 2005 года (Постановление Кабинета Министров № 668, 1997 год)

В то же время вступили в силу некоторые важные отраслевые законодательные акты, такие, как Земельный кодекс (2001 год) и Лесной кодекс (2006 год), которые включают ряд положений, затрагивающих окружающую среду или влияющих на политику в области охраны окружающей среды и управления природными ресурсами (см. главу 10).

Количество принятых новых основных законов было значительно ниже, чем в предыдущий период. Вместо этого был сделан больший упор на разработку предписаний более низкого уровня, правительственных решений, методологических и процедурных документов, направленных на обеспечение дальнейшей ориентации в деле толкования, осуществления и надзора за выполнением существующих законов. Особенно важное значение в 2001-2003 годах приобрели реформа и дальнейшая разработка предписаний, касающихся загрязнения атмосферного воздуха. Эта разработка проводилась на основе ряда рекомендаций по итогам первого ОРЭД (1.1 и 7.1), в которых предлагалось уделить приоритетное внимание согласованию законов и эффективному надзору за их выполнением и отмечалась необходимость разработки предписаний по осуществлению Закона "Об охране атмосферного воздуха".

С учетом политического решения о гармонизации украинской системы экологического законодательства с системой Европейского Союза все новые проекты нормативных актов проходят проверку министерства охраны окружающей природной среды на предмет их совместимости с *правовыми нормами* ЕС. Эта процедура координируется министерством юстиции. Информация о требованиях ЕС и их переносе в национальные предписания имеется в распоряжении (поступая через министерство юстиции и по информационным каналам), но министерству охраны окружающей природной среды не выделяется каких-либо специальных людских и финансовых ресурсов для обеспечения качества такой гармонизации.

Действующие нормативные рамки разрабатывались на протяжении 10 последних лет. В результате такого длительного периода разработки законодательства была создана сложная для толкования, внутренне непоследовательная и противоречивая система нормативных актов, с трудом поддающихся осуществлению и надзору за их выполнением. Существует ряд примеров противоречий между действующими законами и предписаниями. Например, между Земельным кодексом и Водным и Лесным кодексами относительно статуса природоохранных зон вдоль рек и в районах, прилегающих к лесным угодьям, хотя в 2006 году был предпринят пересмотр Лесного кодекса, при котором было обеспечено согласование противоречивых положений. По тем же причинам в 2006 году было пересмотрено водное законодательство и законы о природоохранных территориях, изменения к которым были представлены на утверждение парламента. Накопившиеся в последнее время противоречия и сложность экологического законодательства стимулировали обсуждения относительно "кодификации" законов об окружающей среде, в частности в свете дискуссий о гармонизации украинских законов и нормативных подзаконных актов с законодательством ЕС. Параллельно различные неформальные группы разрабатывали разные проекты экологического кодекса, но без особого успеха, поскольку финансирование было недостаточным и эти группы работали в отрыве друг от друга, не обмениваясь информацией и не налаживая консенсус между собой.

Еще одно препятствие для кодификации экологических законов заключается в отсутствии более глубокого анализа эффективности и результативности действующих предписаний, связанных с ними административных и имплементационных расходов и последствий и возможных регуляционных пробелов или неувязок. Хотя в соответствии с национальным законодательством любой новый правовой акт необходимо анализировать с точки зрения его последствий для предпринимательства (включая экономическую и экологическую составляющие), в области

экологических предписаний не проводится какого-либо углубленного анализа подобно анализу эффекта регулирования (АЭР), который применяется в ряде стран, включая страны ЕС. Такая процедура, если ее внедрить и применять хотя бы для наиболее важных правовых актов, могла бы способствовать выявлению приоритетов в отношении изменения существующих предписаний и могла бы обеспечить направление кодификационной работы.

1.3 Институциональные механизмы охраны окружающей среды

Национальный уровень

Министерство охраны окружающей природной среды играет ключевую роль в разработке и координации осуществления экологической политики в Украине. Как показано на рис. 1.1, в природоохранной деятельности участвуют и другие учреждения.

В процессе управления природоохранной деятельностью министерство охраны окружающей природной среды и другие учреждения взаимодействуют с парламентом, и в частности с его Комитетом по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы. Основными задачами Комитета являются контроль за разработкой экологической политики и нормативных рамок охраны окружающей среды, подготовка законопроектов и предписаний для представления на рассмотрение парламента и оценка их осуществления, включая общественные консультации и парламентские слушания. После внесения в Конституцию изменений в 2006 году Комитету было поручено также контролировать работу министерства охраны окружающей природной среды и представлять свои рекомендации при выдвижении кандидатуры нового министра. Комитет также уделяет значительное внимание ликвидации последствий Чернобыльской аварии, а также предотвращению чрезвычайных ситуаций экологического характера и организации необходимых мероприятий в случае их возникновения.

За последние пять лет происходили существенные и непрерывные изменения в структурах и распределении обязанностей внутри институциональной системы (рис. 1.2). Эти изменения особенно сказались на основном органе, ведающем экологическими вопросами - министерстве охраны окружающей природной среды. После двух реорганизаций в 1998 и 1999 годах, которые были описаны в предыдущем ОРЭД (когда министерство переименовывалось в министерство охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности и министерство экологии и природных ресурсов), оно пережило еще два структурных преобразования в 2003 и 2005 годах. Во время реструктуризации 2003 года из сферы полномочий министерства было выведено управление недрами. В начале 2005 года управление минеральными ресурсами было вновь передано в ведение министерства вместе с полномочиями по координации деятельности трех государственных комитетов - по земельным ресурсам, лесному хозяйству и водному хозяйству.

В последние годы количество сотрудников министерства оставалось практически неизменным, колеблясь в пределах 230-250 человек, несмотря на мероприятия по реорганизации и расширение полномочий министерства в отношении координации отраслевой политики. Попытки укрепления руководства министерства привели к введению в 2002 году поста государственного секретаря, который отвечал за эффективную деятельность министерства. Однако в 2004 году этот пост был упразднен, и соответствующие полномочия были переданы заместителям министра. В конце 2005 года рассматривались новые планы внутренней реорганизации министерства, в частности план слияния отделов, курирующих взаимодействие с парламентом, а также связи с общественностью и средствами массовой информации, как и план по укреплению стратегического планирования и эколого-экономической интеграции, а также европейской интеграции и международного сотрудничества. В январе 2006 года была утверждена новая структура министерства (рис. 1.3). На рис. 1.3 показаны только структурные единицы - департаменты. В его составе имеются также

меньшие подразделения - отделы и сектора, которые или входят в состав департаментов, или находятся под прямым руководством министра и заместителей министра.

Центральный аппарат министерства осуществляет свои обязанности непосредственно и через специально уполномоченные органы исполнительной власти. Министерство руководит деятельностью пяти инспекций (экологической и лесной² инспекции на национальном уровне, а также трех морских инспекций, подотчетных экологической инспекции) с общим штатом сотрудников в составе примерно 4 000 человек. Руководители этих пяти инспекций назначаются Кабинетом Министров, который также определяет функции инспекций путем издания соответствующих предписаний. Министерство также контролирует работу трех государственных служб (Геологической службы, Службы заповедного дела и Службы геодезии и картографии), пяти научно-исследовательских институтов и шести государственных предприятий (рис. 1.2).

Региональный уровень

Помимо ведомств на национальном уровне, экологическая политика осуществляется государственными управлениями охраны окружающей природной среды в 24 областях и городах Киев и Севастополь и соответствующим республиканским комитетом Автономной республики Крым. Эти управления формально подчинены министерству охраны окружающей природной среды, но их деятельность координируют также региональные администрации. Назначение руководителей региональных управлений охраны окружающей природной среды необходимо согласовывать с главой государственной администрации области (губернатором). На самом низком уровне государственного управления в каждом районе имеется не менее одного экологического инспектора. В таблице 1.1 приводится информация о полномочиях различных элементов административной системы.

Реформа системы государственного управления в Украине в конце 1990-х годов привела к созданию выборных органов власти на областном и муниципальном уровнях. Эта реформа предусматривала передачу некоторых полномочий в области охраны окружающей среды областным и городским советам. Однако распределение этих полномочий до настоящего времени не получило четкого закрепления в соответствующих правовых документах. Помимо этого, органы местного самоуправления не обеспечиваются необходимыми ресурсами для выполнения своих новых обязанностей. Это отрицательно сказывается на отношениях между двумя структурами и мешает оптимальному управлению природоохранной деятельностью.

1.4 Общие механизмы отраслевой интеграции

Как показано на рисунке 1.1, на ряд государственных учреждений возлагается ответственность за охрану окружающей среды и управление природными ресурсами. В принципе это должно облегчать учет экологических проблем при разработке и осуществлении экономической и отраслевой политики. Это должно также способствовать учету социально-экономических соображений при разработке экологической политики.

Стратегии отраслевой и экологической интеграции

Существует ряд документов и институциональных механизмов, призванных способствовать межведомственному диалогу по экологическим вопросам и более комплексной разработке политики. Как упоминалось в разделе 1.2, в ряде стратегических документов предусмотрены задачи и виды деятельности по урегулированию экологических проблем и включение экологической политики в контекст социально-экономического развития Украины. Закон 2003 года "Об основах национальной

² Летом 2006 года Государственная инспекция по контролю за охраной, защитой и воссозданием лесов была упразднена.

безопасности Украины" устанавливает, что экологическая безопасность является приоритетом и предварительным условием устойчивого развития. Экологические положения этого закона разработаны на основе положений, содержащихся в документе об основных направлениях 1998 года.

Более полный учет экологических соображений в отраслевой политике достигается за счет включения экологических задач в отраслевую политику и программу. Например, программа "Украинский уголь" 2001 года включала положения о повышении эффективности угольной промышленности и снижении воздействия ее деятельности на окружающую среду. Так, в настоящее время ко всем вновь построенным угольным шахтам предъявляется требование относительно прохождения процедур оценки воздействия на окружающую среду. Национальная энергетическая программа Украины 2006 года предусматривает меры по урегулированию проблем отходов, поощрению энергосбережения и энергоэффективности и устанавливает целевые показатели для развития возобновляемых источников энергии, таких, как гидроэнергия, энергия биомассы и ветряная и солнечная энергия.

Еще одним примером попыток отраслевой интеграции является разработка Национального плана действий по гигиене окружающей среды (НПДГОС). На основании положений "Основных направлений" и в ответ на решения общеевропейских конференций министров окружающей среды и здравоохранения после консультаций между 27 министерствами и государственными комитетами, в 2000 году была разработана и утверждена программа по улучшению положения в области общественного здравоохранения в контексте негативных последствий загрязнения окружающей среды. Кроме того, впервые в Украине общественность и НПО активно участвовали в процессе разработки такого важного документа о государственной политике. Были проведены несколько региональных национальных консультаций, и в заключительной редакции документа были учтены многочисленные замечания НПО. Однако украинские учреждения не сумели осуществить рекомендацию, содержащуюся в первом ОРЭД (рекомендация 14.8), в которой предлагалось наладить эффективное сотрудничество в деле осуществления НПДГОС. В частности, министерство охраны окружающей природной среды пассивно отнеслось к сотрудничеству с органами здравоохранения и координации этой работы с экологическими программами.

Рис. 1.1: Государственные структуры, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды, 2005 год



Рис. 1.2: Структура учреждений, подведомственных министерству охраны окружающей природной среды, 2005 год

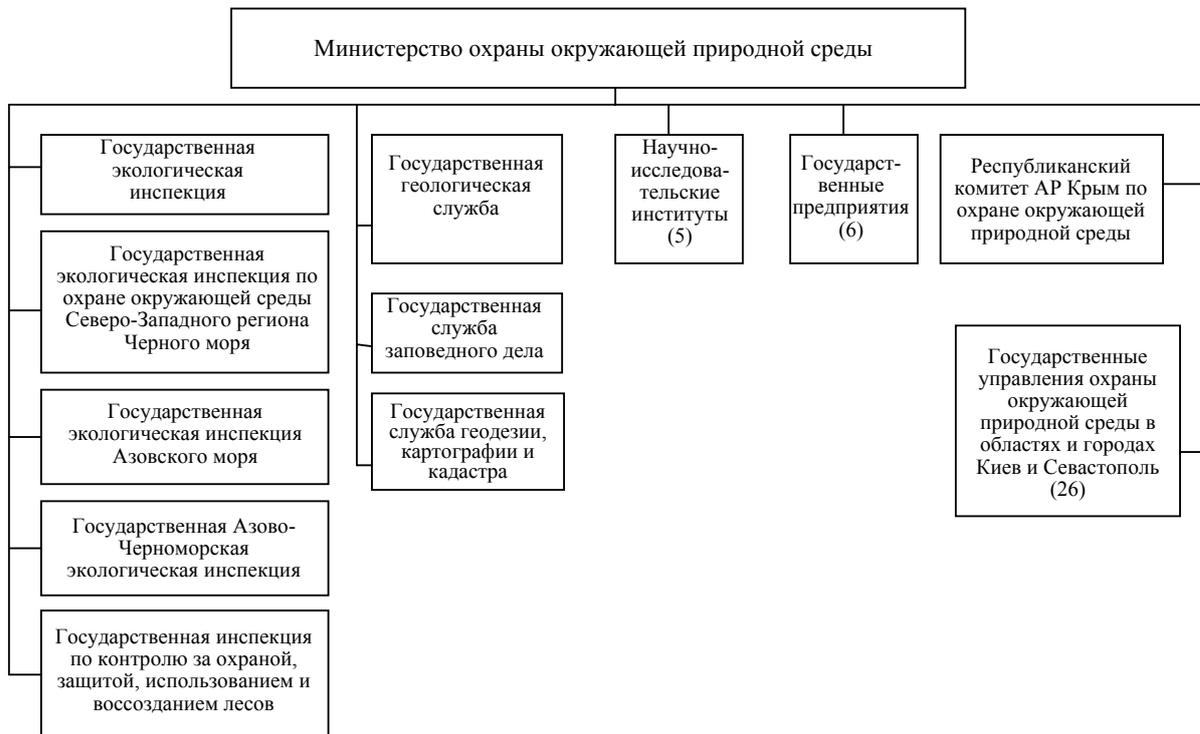


Рис. 1.3: Структура центрального аппарата министерства охраны окружающей природной среды, май 2006 года



Источник: Министерство охраны окружающей природной среды, май 2006 года.

Стратегия устойчивого развития

Органы государственной власти Украины, и в частности министерства охраны окружающей природной среды и экономики, несколько раз обращали внимание высшего политического руководства страны на проблему устойчивого развития. При проведении первого ОРЭД уже шла речь о проекте "Концепции стратегии устойчивого развития", подготовленном в 1999 году на основе межучрежденческих и общественных консультаций. Он даже был передан в парламент на предмет утверждения. Однако этот документ так и не был официально утвержден и в итоге снят с рассмотрения.

В 2003 году министерство охраны окружающей природной среды приступило к подготовке нового проекта стратегии устойчивого развития. Этот проект, который разрабатывался в 2003-2004 годах, содержал цели, принципы и задачи политики устойчивого развития, призванные сбалансировать экономические, социальные и экологические соображения в процессе развития страны. Стратегия предусматривала мероприятия для трех этапов осуществления: в краткосрочной перспективе (2005–2006 годы), в среднесрочной перспективе (2006–2009 годы) и в долгосрочной перспективе (на период после 2009 года). В ней также содержались положения о мониторинге прогресса в осуществлении и присутствовал ряд показателей устойчивого развития (экономического, социального и экологического характера).

В 2004 году новый проект стратегии стал предметом дополнительных межведомственных консультаций и был представлен парламенту. Однако смена правительства в начале 2005 года обусловила необходимость отзыва проекта и нового консультативного процесса. Помимо процедурных препятствий, возникла проблема отсутствия консенсуса, и предметом рассмотрения стали также несколько альтернативных предложений. Наконец в 2006 году министерство экономики и министерство охраны окружающей природной среды получили общее задание разработать проект рамочной стратегии, который будет впоследствии представлен Кабинету министров и парламенту на предмет утверждения.

Таблица 1.1: Распределение основных обязанностей между центральными и региональными природоохранными органами, 2005 год

<i>Национальный уровень</i>	Министерство охраны окружающей природной среды (центральный исполнительный орган)	<ul style="list-style-type: none"> • Формулирование и осуществление государственной экологической политики • Разработка национальных экологических программ и осуществление единой научно-технической политики в этой области • Координация деятельности центральных и местных органов • Организация и проведение экологической экспертизы • Организация экологического мониторинга в сфере своих полномочий • Обеспечение ведения государственных кадастров • Утверждение или координация экологических правил, нормативов, стандартов, лимитов и квот и контроль за их соблюдением • Выдача разрешений на трансграничное перемещение отходов и транспортировку опасных химических веществ; выдача лицензий на обработку опасных отходов и сбор отходов для рециркуляции и повторного использования • Разработка требований в отношении сборов с потребителей и сборов за загрязнение • Участие в международном сотрудничестве
	Три государственных комитета (по земельным ресурсам, лесному хозяйству и водному хозяйству)	<ul style="list-style-type: none"> • Участие в осуществлении государственной экологической политики в рамках своей компетенции • Деятельность комитетов при координации министерства охраны окружающей природной среды
	Государственная экологическая инспекция	<ul style="list-style-type: none"> • Осуществление государственного контроля за соблюдением экологического законодательства и управлением природными ресурсами (за исключением минеральных и лесных ресурсов)
<i>Региональный уровень</i>	24 государственных управления охраны окружающей природной среды в областях, две в городах Киев и Севастополь и комитет в АРК	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение осуществления государственной экологической политики; управление и регулирование в области охраны окружающей среды; управление природными ресурсами, обеспечение экологической и радиационной безопасности на территориальном уровне • Выдача разрешений, лимитов и квот для специального использования природных ресурсов (за исключением лесных ресурсов) и для загрязняющих выбросов; обеспечение соблюдения условий разрешений • Выдача разрешений на удаление отходов; обеспечение соблюдения условий разрешений • Информирование общественности о состоянии окружающей среды через средства массовой информации

	Три специальные инспекции (для морей)	<ul style="list-style-type: none">• Осуществление государственного контроля за использованием и охраной морской среды и природных ресурсов территориальных морей, континентального шельфа и морской экономической зоны Украины• Обеспечение соблюдения установленных лимитов на использование природных ресурсов (за исключением минеральных и лесных ресурсов) и лимитов на загрязняющие выбросы• Осуществление контроля за соблюдением экологических требований в отношении удаления отходов
--	--	--

Механизмы институциональной интеграции

Необходимость учета экологических соображений в отраслевой политике стала стимулом для создания ряда институциональных механизмов, позволяющих осуществлять анализ, диалог и достижение консенсуса между государственными учреждениями. Эти механизмы были созданы для координации политики на стратегическом, межсекторальном уровне (например, в связи с устойчивым развитием и регуляторной реформой), а также в конкретных секторах (энергетика, здравоохранение и промышленная политика). Межсекторальный диалог также поддерживается силами специальных экологических подразделений в отраслевых министерствах (например, в министерстве экономики и Государственном комитете статистики) и между конкретными органами. Результаты всех этих усилий были неоднозначными.

Так, в 1997 году под председательством заместителя премьер-министра была создана Национальная комиссия по устойчивому развитию, в состав которой вошли представители ряда государственных учреждений. Однако эта комиссия провела только одно заседание и вскоре после 1999 года прекратила свою работу, поскольку для ее секретариата или деятельности не выделялись какие-либо ресурсы. В 2003 году был учрежден Национальный совет по устойчивому развитию (НСУР), но этот орган не провел ни одного заседания, так как для подготовки документации, аналитической деятельности или управленческих функций вновь не было выделено ресурсов.

Законопроекты и проекты стратегий обязательно должны согласовываться в процессе консультаций между всеми соответствующими министерствами. Вместе с тем одобрения МООПС не требуется для утверждения секторальных целевых программ, в результате чего министерство подчас остается в неведении относительно экологического компонента этих программ. В некоторых случаях замечания и отклики министерства являются простой формальностью и не принимаются во внимание, как это было в случае Энергетической стратегии, утвержденной в 2006 году.

На секторальном уровне были созданы различные краткосрочные и специальные рабочие и целевые группы, которые должны были рассматривать такие вопросы, как энергоэффективность, изменение климата, экологические аудиты, более чистое производство и экологический мониторинг. В работе таких целевых групп принимали участие должностные лица соответствующих учреждений и эксперты. Вероятно, наилучшими примерами деятельности межсекторальных рабочих групп являются процесс разработки Закона "Об экологическом аудите" (2004 года) и осуществление программы экологического мониторинга.

Однако в большинстве случаев даже при наличии институциональных механизмов интеграции их функционирование зависит от неформальных отношений, и эти контакты не поддерживаются формальными договоренностями, которые могли бы обеспечить стабильность, ресурсы и обязательства относительно принятия разрабатываемых предписаний или политики. В некоторых случаях межсекторальные механизмы не были созданы, несмотря на четкие обязательства в этой связи. Одним из таких примеров является отсутствие координации мероприятий по осуществлению НПДГОС между министерством здравоохранения и министерством охраны окружающей природной среды.

1.5 Выводы и рекомендации

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

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

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

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

Рекомендация 1.1:

Министерству охраны окружающей природной среды следует с участием соответствующих сторон:

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

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

Со времени провозглашения независимости экологическое законодательство в Украине претерпело глубокие изменения. Недавно основной упор был перенесен от создания новых законов к разработке предписаний более низкого уровня, включая решения правительства и методологические процедурные документы, обеспечивающие более совершенное руководство для толкования, осуществления и надзора за соблюдением действующих законов. Тем не менее существует

необходимость в обеспечении большей последовательности и связности экологических законов и предписаний. Украинским властям следует продолжать пересмотр ключевых правовых актов в области охраны окружающей среды с целью ликвидации значительных расхождений и пробелов между основными законами и имплементационными предписаниями с использованием таких инструментов, как анализ эффекта регулирования (АЭР). Для определения приоритетов и облегчения этого пересмотра следует использовать процесс сближения экологических требований с требованиями в Европейском Союзе.

Рекомендация 1.2:

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

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

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

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

Рекомендация 1.3:

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

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

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

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

Рекомендация 1.4:

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

Глава 2

МЕХАНИЗМЫ СОБЛЮДЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

2.1 Правовые рамки

Основные рамки экологического законодательства остаются такими же, какими они были во время проведения первого обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД) Украины в 1999 году. Однако с тех пор были изданы некоторые новые или пересмотренные законы, указы и нормативные акты. Значительный интерес с точки зрения соблюдения и надзора за соблюдением вызывают следующие акты:

- Закон "Об экологическом аудите" (2004 года);
- Закон "Об охране атмосферного воздуха" (новая редакция от 2001 года);
- порядок утверждения инвестиционных программ и проектов строительства и проведения комплексных государственных оценок воздействия на окружающую среду (2002 год; Постановление № 483 Кабинета Министров);
- Государственные строительные нормы ГСН А.2.2-1-2003 "Состав и содержание материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при проектировании и строительстве промышленных предприятий, домов и сооружений. Основные положения проектирования" (2003 года).

В 1999 году были внесены поправки в рамочный Закон "Об охране окружающей природной среды" 1991 года, в соответствии с которыми была повышена ответственность местных органов за осуществление и надзор за соблюдением экологического законодательства. Результаты этих изменений более подробно рассматриваются в соответствующих разделах настоящей главы.

2.2 Природоохранные правоприменительные органы

После 1999 года в структуре министерства охраны окружающей природной среды (МООПС) были произведены важные преобразования (см. главу 1). Вместе с тем Государственная экологическая инспекция (ГЭИ) МООПС в основном остается неизменной и в принципе продолжает выполнять свои функции, описанные в первом ОРЭД. Кроме того, МООПС отвечает за деятельность Государственной инспекции по контролю за охраной, защитой, использованием и воссозданием лесов и трех специальных экологических инспекций морей - Государственной экологической инспекции Азовского моря, Государственной азово-черноморской экологической инспекции и Государственной экологической инспекции Северо-Западного региона Черного моря (см. рис. 1.2 в главе 1). Для рыбного хозяйства, земельных ресурсов и сельского хозяйства существуют независимые инспекционные учреждения.

Регулирующие и контрольные функции на областном и районном уровнях осуществляются инспекторами, подведомственными трем органам - ГЭИ, МООПС и территориальной администрации. Общее число инспекторов ГЭИ и на территориальном уровне составляет примерно 2 900 человек, тогда как в 1999 году имелось 2 650 инспекторов. В ГЭИ насчитывается в общей сложности около 4 000 сотрудников, включая административный и другой персонал. В среднем на

одну область приходится около 55 инспекторов, а центральный аппарат ГЭИ насчитывает 46 инспекторов. Общая численность инспекторов должна позволять обеспечивать эффективное соблюдение законодательства. На территориальном уровне инспекторы обязаны заниматься решением широкого круга вопросов, для чего необходима регулярная подготовка и переподготовка. Хотя центр повышения квалификации, существующий в Государственном экологическом институте, был создан с целью обучения штатных сотрудников, подготовка и сертификация экологических аудиторов проводится в нем на чисто коммерческой основе.

Задачи и конкретные обязанности ГЭИ определяются Положением о Государственной экологической инспекции (Постановление № 770/2004 Кабинета Министров) в соответствии с Законом "Об охране окружающей природной среды". К ним относятся организация и осуществление государственного контроля за: соблюдением экологического законодательства и требований в отношении рационального использования природных ресурсов; соблюдением требований Государственной экологической экспертизы; соблюдением условий, на которых выданы экологические разрешения и лицензии; и соблюдением требований экологической безопасности. ГЭИ также разрабатывает и представляет на рассмотрение МООПС предложения, среди прочего, касающиеся: разработки и осуществления экологических программ; обеспечения экологической безопасности и внедрения и обновления экологических стандартов и норм. Особые задания ГЭИ могут включать вопросы, связанные с чрезвычайными ситуациями, эпидемиями и изъятием таких продуктов, как пестициды и хлорфторуглероды.

Хотя территориальные инспекторы оказывают помощь инспекторам ГЭИ в их работе, основная деятельность проводится ими на основе самостоятельного планирования. Ими готовится годовой план, который представляется на утверждение в областную администрацию. Несмотря на то, что областные инспекторы не находятся в подчинении областных администраций, для них лучше работать по согласованию с областными властями, поскольку государственные управления охраны окружающей природной среды в областях (территориальные подразделения МООПС) сотрудничают с областной администрацией по ряду направлений деятельности. Как правило, местные инспекторы инспектируют крупные источники загрязнения один-два раза в год.

Помимо ГЭИ, в Украине действуют общественные инспекторы по охране окружающей среды. Эти инспекторы работают на добровольной бесплатной основе совместно с инспекторами ГЭИ или самостоятельно. По состоянию на июнь 2006 года имелась 1 450 общественных инспекторов, из которых примерно 50 человек сотрудничают с государственными инспекторами МООПС. Общественные инспекторы назначаются центральными или областными природоохранными органами и получают специальное удостоверение об их статусе. Они могут проводить инспекции вместе с властями или самостоятельно и обязаны докладывать об итогах их инспекций. В случае доказанных нарушений, некомпетентности или бездеятельности общественных инспекторов они могут быть лишены прав на проведение инспекций решением ГЭИ или областных властей.

Инспекторы используют специальные формы отчетности. В них обязательно включается информация об экологических проблемах, отмеченных во время инспекции, и об уровне санкции, назначаемой по ее результатам. Департамент планирования МООПС получает от инспекций квартальные, полугодовые или годовые доклады. Он обобщает эту информацию и публикует ее в статистических бюллетенях. В то же время эта информация не оценивается и не используется для какого-либо централизованного планирования инспекций или любого другого планирования и определения приоритетов. Инспекции сами несут ответственность за планирование инспекционной деятельности. Из представляемых статистических данных невозможно извлечь информацию относительно того, в какой степени инспекции уделяют в своей деятельности основное внимание важным источникам загрязнения или приоритетным экологическим проблемам. Как представляется, лучше обстоит дело на территориальном уровне. Например, в Донецкой области координация между такими видами деятельности, как выдача разрешений, проведение инспекций и поощрение инвестиций, по-видимому, осуществляется лучше, чем в МООПС.

До сих пор не урегулированы проблемы, возникающие в связи с фрагментацией и дублированием инспекционной деятельности различных инспекций, на которые указывалось в первом ОРЭД (см. приложение 1, положение с осуществлением рекомендации 1.4). Как было отмечено выше, одним из методов координации деятельности и предупреждения конфликтов является проведение совместных инспекций различными инспекционными службами.

Вставка 2.1: Виды деятельности, регулируемые в соответствии с Законом "Об экологической экспертизе" (1995 год)

- Атомная энергетика и атомная промышленность (от добычи руды и до утилизации отходов)
- Биохимическое, биотехническое и фармацевтическое производство
- Сбор, обработка, хранение, накопление, удаление и рециркуляция всех видов промышленных и бытовых отходов
- Добыча нефти, нефтехимическая и нефтеперерабатывающая промышленность и автозаправочные станции
- Производство и переработка природного газа; строительство газохранилищ
- Химическая промышленность (как органическая, так и неорганическая), текстильное производство (на котором используются окраска или другая химическая обработка тканей)
- Угольная, горнодобывающая промышленность, добыча торфа и органогенной почвы
- Производство, хранение, утилизация и уничтожение всех видов боеприпасов, взрывчатых веществ и ракетного топлива
- Производство электроэнергии и тепла с использованием органического топлива
- Производство строительных материалов (цемента, асфальта, асбеста, стекловолокна и т.п.)
- Целлюлозно-бумажная промышленность
- Деревообрабатывающая промышленность (древесностружечные и древесноволокнистые плиты и плиты, изготовленные с использованием синтетических смол и т.п.)
- Машиностроение и металлообработка (производство чугуна, стали и цветных металлов, включая их химическую обработку)
- Строительство гидротехнических сооружений, гидроэлектростанций и мелиоративных систем, включая хвостовые дамбы и шламовые отстойники)
- Строительство аэропортов, железнодорожных узлов и станций, автовокзалов, речных и морских портов, железнодорожных и автомобильных магистралей, метрополитенов
- Животноводство (животноводческие фермы вместимостью свыше 5 000 голов скота) и птицеводческие фабрики
- Производство продуктов питания (мясокомбинаты, молокозаводы, сахарозаводы и заводы по производству спиртных напитков)
- Обработка и переработка отходов животного происхождения
- Строительство дренажных систем и сооружений по очистке канализационных стоков
- Строительство систем водоснабжения и гидравлические работы для забора поверхностных и грунтовых вод с целью создания централизованных водопроводных систем
- Другие объекты, строительство которых может иметь негативное воздействие на окружающую среду или которые определяются министерством охраны окружающей природной среды или его региональными органами

Источник: Постановление № 554 Кабинета Министров от 27 июля 1995 года.

2.3 Инструменты оценки

Оценка воздействия на окружающую среду

Закон "Об экологической экспертизе" (ЗЭЭ) от 1995 года все еще является основой для проведения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) - процедуры, при которой, как и во многих других странах, используется документация об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС). Согласно этому закону экологическая экспертиза применяется в отношении программ и проектов секторального и территориального развития; проектной документации для строительства и реконструкции предприятий и других объектов, которые могут иметь негативное воздействие на окружающую среду; проектов методологических и нормативных актов и документов, которые регулируют экономическую деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду; документов о разработке новых видов оборудования, технологий, материалов и веществ; а также материалов, веществ, продуктов, экономических решений, систем и объектов, осуществление или производство которых могло бы приводить к нарушению стандартов экологической безопасности и вызывать негативное воздействие на окружающую среду.

В качестве подлежащих обязательной ГЭЭ определены 22 различных вида деятельности, способных создавать повышенные экологические риски (см. вставку 2.1), которые охватывают все, за исключением сельского хозяйства. Кроме животноводства, не установлены какие-либо пороговые значения, при которых отсутствует необходимость в ГЭЭ. В этом отношении законодательство Украины значительно отличается от принятой ЕС Директивы 97/11/ЕС об ОВОС (применимой к крупным установкам, указанным в приложении I к ней и в ряде конкретных случаев - к установкам, перечисленным в приложении II к ней). В результате этот инструмент применяется чрезмерно и менее целенаправленным образом по сравнению с требованиями ЕС. Кроме видов деятельности, указанных в качестве обязательно требующих экспертизы, МООПС в каждом конкретном случае определяет, необходима ли ГЭЭ для конкретных проектов, исходя из заявки, содержащей декларацию о намерениях, в Украине ежегодно проводится примерно 6 000 экологических экспертиз, что является огромным количеством по сравнению с большинством стран ЕС. (Например, в Австрии проводится 10-20 экспертиз в год, в Дании - 100, в Ирландии - 180, в Нидерландах - 70, в Финляндии - 25 и в Соединенном Королевстве - 500.)

Последние изменения в перечне видов деятельности, охватываемых законом, были сделаны в 2001 году, когда к перечню категорий деятельности и объектов, представляющих повышенную опасность для окружающей среды, были отнесены заправочные станции (постановление № 544 Кабинета Министров от 1995 года с поправками, внесенными постановлением № 142 от 2001 года). Министерство по чрезвычайным ситуациям разработало собственный перечень для проведения ГЭЭ в сфере своей компетенции. Этот перечень основан на таких количественных параметрах, как объемы нефти, которые используются и хранятся на предприятии.

Постановление № 483 КМ (упомянутое в разделе 2.1 выше) и Государственные строительные нормы 2003 года также влекут за собой последствия в плане проведения ГЭЭ. Правовые рамки для ГЭЭ подверглись значительному улучшению и в настоящее время являются весьма всеобъемлющими. Могут или должны рассматриваться следующие элементы:

- оценка трех альтернативных местоположений до принятия соответствующего решения;
- воздействие на окружающую среду и санитарное состояние;
- технические решения для сокращения воздействия, включая использование вариантов более чистого производства и связанные с этим расходы;
- проектирование и стоимость инфраструктуры, необходимой для промышленной площадки;

- транспортировка и наличие энергетических ресурсов для запланированной деятельности.

Проект производственной деятельности может отклоняться в том случае, если на основе сбалансированной оценки экологических, социальных и экономических факторов выясняется, что импорт готового продукта является лучшей альтернативой.

Как отмечалось в первом ОРЭД, ГЭЭ может проводиться на национальном, областном и местном уровнях. Экспертиза крупных проектов, а именно требующих капиталовложений в размере свыше 30 млн. грн. (приблизительно 6 млн. долл. США), осуществляется МООПС. В отношении менее крупных проектов любые решения, связанные с ГЭЭ, принимаются на местном уровне и не требуют подтверждений на более высоком уровне.

В ходе ГЭЭ следует убедиться в том, что та или иная деятельность:

- соответствует экологическому законодательству;
- соответствует подзаконным актам;
- отвечает применимым требованиям в отношении ПДК;
- предусматривает рациональное использование ресурсов; и
- обеспечивает минимизацию воздействия на окружающую среду.

Эти задачи одинаковы для всех уровней. Поскольку одной из задач является соблюдение требований в отношении предельно допустимой концентрации (ПДК), можно было бы предполагать прямую связь между процессом ГЭЭ и процессом выдачи разрешений, однако по информации МООПС, дело обстоит не так.

После проведения первого ОРЭД улучшились возможности для участия общественности в ГЭЭ. Общественность и экологические организации имеют полный доступ к информации по ГЭЭ и могут выражать свои мнения, как предусмотрено Орхусской конвенцией и Конвенцией Эспо ЕЭК ООН¹, которые обе ратифицированы Украиной (см. главу 4). В отношении видов деятельности, перечисленных во вставке 2.1, информация по ГЭЭ (заявления о намерениях и заявления об экологических последствиях запланированной деятельности) должна публиковаться в средствах массовой информации. В 2004 году МООПС создало национальный "Орхусский вебсайт", на который представляется информация о всех новых строительных проектах, подлежащих процедуре ГЭЭ. Если это считается необходимым, в рамках оценки проводятся слушания, в основном в отношении масштабной и опасной деятельности.

В мае 2003 года Украина подписала Протокол по стратегической экологической оценке (СЭО) к Конвенции Эспо, но еще не ратифицировала его (в отношении деятельности, направленной на поощрение внедрения СЭО и осуществление Протокола, см. раздел 4.2).

Экологический аудит

В июне 2004 года парламент принял Закон "Об экологическом аудите" (ЗЭА). В результате возникла необходимость внесения изменений в другие законы. Это было сделано путем принятия

¹ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (1999 года), и соответственно Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 года).

Закона "О внесении изменений в некоторые законы Украины с целью обеспечения учета экологических требований в процессе приватизации" (2004 года). ЗЭА применяется как к добровольному, так и обязательному аудиту.

- Обязательный экологический аудит осуществляется в следующих ситуациях: при банкротстве, приватизации предприятий, находящихся в собственности государства, передаче в долгосрочную аренду государственных предприятий; создании совместных предприятий частными и государственными субъектами хозяйственной деятельности; в ситуациях, при которых у предприятий, представляющих повышенную опасность, истекает срок договора и необходимо страхование; а также в других конкретных случаях, установленных в Законе. При проведении аудита необходимо уделять основное внимание тем же пяти задачам, которые определены для ГЭЭ. Кроме того, аудит может проводиться в ситуациях "прошлого загрязнения" (при наличии экологических проблем, возникших в прошлом).
- Добровольный аудит используется как инструмент в процессе получения сертификата серии ISO 14000.

Таким образом, рекомендация по итогам первого ОРЭД Украины о внедрении экологического аудита промышленных предприятий в качестве инструмента была выполнена в такой степени, что сейчас добровольным аудитом охватывается большее число предприятий. Однако до настоящего времени ЗЭА использовался в большей степени как инструмент при приватизации государственных предприятий, а не инструмент для постепенного создания комплексной разрешительной системы, как было предложено в предыдущем обзоре. Тем не менее в ЗЭА имеются положения об использовании аудита в ряде других конкретных случаев.

К настоящему времени в Украине было проведено примерно 10 аудитов. Предложения, сделанные в ходе обязательного аудита, которые могут включать меры социального, экономического или экологического характера, связанные с экологической обстановкой, являются для предприятия обязательными к реализации. Аудитор предлагает меры, подлежащие принятию, и министерство не может отменить заключения аудитора. Предложения, сделанные на основе добровольного аудита, носят всего лишь рекомендательный характер.

Аудитор должен быть сертифицированным и отвечать определенным требованиям. Сертификация проводится в соответствии с инструкцией "Об утверждении Положения о сертификации экологических аудиторов" (2005 года). К числу требований, предъявляемых аудиторам, относятся обязательное наличие украинского гражданства, четырехлетний опыт работы по охране окружающей среды и сдача экзамена. Кроме того, аудиторы должны быть независимыми: например, государственное должностное лицо не может стать аудитором. Аудиторы проходят сертификацию в Комиссии по сертификации экологических аудиторов МООПС, в состав которой входят представители МООПС, министерства юстиции, НПО и других учреждений. По состоянию на середину июня 2006 года были сертифицированы 68 аудиторов и зарегистрировано 25 компаний, чья деятельность включает экологический аудит.

Аудиторы обладают большим влиянием, поскольку их рекомендации обязательны к выполнению предприятиями, проходящими обязательный аудит. Существует угроза того, что такие полномочия могли бы приводить к коррупции, угрозам и другим преступным проявлениям. Фактически МООПС или любые другие государственные органы не наделены полномочиями принимать решения или выполнять функции надзора в связи с работой аудиторов.

Украинское законодательство об экологической экспертизе и экологическом аудите имеет ряд особенностей, которые отсутствуют в директиве ЕС по ОВОС. Например, в Законе "Об экологической экспертизе" и в соответствующих подзаконных актах содержится четкое требование относительно представления информации о стоимости альтернативных вариантов смягчения

воздействия на окружающую среду. На практике никакие решения не могут приниматься без учета сведений об издержках различных вариантов сокращения воздействия на окружающую среду. Рациональное и сбалансированное решение должно приниматься с учетом трех основных параметров: информации о воздействии на окружающую среду; технических вариантов ликвидации, сокращения или смягчения воздействия; и стоимости соответствующих вариантов. Все эти три параметра предусмотрены украинским законодательством.

2.4 Выдача экологических разрешений

В Украине все еще действует система выдачи экологических разрешений, ориентированных на отдельные компоненты среды. Они включают разрешения по воздуху (выбросы в атмосферный воздух), воде, водопользованию и сточным водам и отходам (удаление отходов), а также разрешения на использование некоторых природных ресурсов (минеральных, растительных и животных ресурсов). Система экологических разрешений не менялась с 1999 года и все еще основана на применении критерия предельно допустимых концентраций (ПДК) большого числа загрязнителей, кроме одного важного исключения, предусмотренного в новом Законе "Об охране атмосферного воздуха", вступившем в силу в 2001 году. Сейчас новый подход используется в отношении загрязнения атмосферного воздуха на существующих и новых установках. С 2003 года МООПС отменило практику выдачи разрешений на выбросы в атмосферный воздух на условиях соблюдения критерия ПДК. Фактически система, основанная на ПДК, создавала проблемы в районах расположения ряда источников загрязнения, поскольку расчет допустимых выбросов из каждого источника производился на основе ПДК и математических моделей. В этих моделях было трудно учесть выбросы из других источников. Еще одна проблема, возникающая в связи с ПДК, заключается в том, что во многих ситуациях требования являются нереалистически строгими и не учитывают дифференциации между крупными и малыми источниками выбросов. После трехлетнего регламентационного вакуума первым шагом в направлении перехода к стандартам выбросов на основе НИМ стал приказ № 309 МООПС от июня 2006 года "Об утверждении нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников" (см. раздел 2.6). Тем не менее ПДК все еще используются для определения санитарных условий вокруг промышленных объектов.

С апреля 2006 года срок действия разрешений увеличен до 10 лет, тогда как ранее он составлял три года. Увеличение этого срока позволит государственным управлениям по охране окружающей природной среды в областях оптимизировать использование их ресурсов для улучшения ситуации на крупных источниках загрязнения и в отраслях, где применяются или планируется новые инвестиции.

В первом ОРЭД содержались ряд рекомендаций по совершенствованию разрешительной системы (см. приложение I, рекомендации 1.4, 8.5 и 8.6 и их осуществление). Хотя эти рекомендации были частично выполнены с принятием пересмотренного закона "Об охране атмосферного воздуха" (2001 год), комплексная разрешительная система еще не действует. В конце 2005 года был принят новый закон о выдаче разрешений "в одном окошке", цель которого состоит в централизации процедур получения разрешения в одном месте, что упрощает для заявителей решение этих вопросов. Этот закон вступит в силу в октябре 2006 года, хотя он и применяется лишь к ограниченному количеству видов деятельности (кроме того, 70 видов деятельности конкретно исключаются как требующие специальных лицензий).

Однако первые шаги в этом направлении были сделаны в 2003 году (с помощью небольшого гранта от Всемирного банка), когда был подготовлен проект заявок на единое разрешение для трех промышленных установок, и усилия в этой связи продолжаются. В 2004 году Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в сотрудничестве с МООПС подготовила исследование "Подход к внедрению комплексной разрешительной системы в Украине", в котором было предложено охватить комплексной разрешительной системой определенные секторы и типы

установок, описывались законодательные и институциональные изменения, необходимые для реализации новой системы и предлагались сроки для переходного периода. В целях подготовки правовых рамок для комплексной разрешительной системы Фонд институционального развития (Всемирный банк) обеспечил грант в размере 450 000 долл. США. В феврале 2006 года было начато осуществление трехлетнего проекта "Реформа правовых рамок и укрепление институционального потенциала природоохранной разрешительной системы в Украине". Швеция приняла решение о выделении дополнительного гранта для поддержки ряда опытных проектов, которые позволят подготовить первые комплексные разрешения. Многие заинтересованные стороны, такие, как государственные управления охраны окружающей природной среды (ГУООПС) в регионах, Украинская лига промышленников и предпринимателей, отдельные отрасли и члены Национальной академии наук, поддерживают идею комплексной разрешительной системы. Для содействия реализации комплексной разрешительной системы секретариат Целевой группы в 2006-2007 годах осуществляет всеобъемлющую программу подготовки должностных лиц природоохранных органов во всех областях по вопросам комплексной разрешительной системы.

План действий правительства на 2006 год включает задачу подготовки Концепции реформирования природоохранной разрешительной системы и законопроекта о комплексном предупреждении загрязнения и борьбе с ним. В феврале 2006 года с целью координации этих усилий с осуществлением проекта Всемирного банка/МВФ была создана Межведомственная рабочая группа по разрешительной системе в области охраны окружающей среды.

2.5 Самоконтроль и отчетность по выбросам и сбросам

Мониторинг выбросов и отчетность обязательны для крупных загрязняющих установок, от которых требуется вести наблюдение за своими выбросами в атмосферный воздух и сбросами в водоемы. Для этого существует ряд подзаконных актов, но конкретные требования, такие, как частотность мониторинга, определяются в каждом конкретном случае. В рамках разрешительного процесса предприятия должны сами регулярно проводить мониторинг выбросов, которые также время от времени проверяются независимыми аккредитованными лабораториями. Производственные лаборатории, осуществляющие регулярный мониторинг, также должны проходить аккредитацию. Кроме того, отрасли имеют возможность в целях регулярного мониторинга использовать независимые лаборатории. Мониторинг, проводимый в промышленности, ограничивается несколькими параметрами, и чаще всего анализ производится с использованием классических методов, которые не приносят немедленных результатов даже в случае их сертификации по серии ISO 14000. Внешние аккредитованные лаборатории производят более сложный анализ. Однако фактически большинство выбросов загрязняющих веществ в Украине все еще оцениваются с использованием данных о материально-техническом балансе, а также технологических параметров. Постоянный мониторинг в оперативном режиме осуществляется редко, даже на крупных электростанциях, тогда как в Европейском Союзе он применяется в обязательном порядке.

Обычным механизмом отчетности предприятий о выбросах являются квартальные и годовые отчеты, представляемые властям. Эти отчеты служат основой для уплаты сборов за выбросы в рамках установленных лимитов.

Менее крупные предприятия, как правило, не обязаны осуществлять мониторинг своих выбросов. Их отчеты по выбросам готовятся на основе расчетов с использованием коэффициентов выбросов.

В Украине лишь немногие предприятия контролируют качество окружающей их природной среды. Экологический мониторинг компонентов окружающей среды является для промышленных предприятий добровольным и зачастую связан с процедурой сертификации по серии ISO 14000.

2.6 Выбросы и стандарты качества окружающей среды

Как сообщалось в первом обзоре, предельно допустимые концентрации (ПДК) для 540 загрязнителей атмосферного воздуха и примерно 4 000 загрязнителей воды являлись одним из основных критериев для определения в Украине разрешительных условий на основе экологических стандартов. Вместе с тем, как упоминалось выше, в настоящее время Украина внедряет стандарты выбросов как основу для регулирования выбросов в атмосферный воздух (в отношении стандартов выбросов в атмосферный воздух в энергетическом секторе см. главу 7). Эти стандарты, которые носят официальное название "Нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников", были утверждены Приказом № 309 МООПС от 27 июня 2006 года и вступили в силу в августе 2006 года. Выбросы лимитируются по следующим конкретным категориям: твердые частицы, твердые токсические и канцерогенные загрязнители, газообразные неорганические загрязнители и органические загрязнители. В нормативах перечислены свыше 100 загрязнителей воздуха, для которых устанавливаются предельно допустимые выбросы.

В Украине стандарты выбросов в атмосферный воздух применяются единообразно во всех отраслях, независимо от размера источника загрязнения. В Европейском Союзе применяется относительно немного стандартов качества атмосферного воздуха и, согласно Директивы ЕС по комплексному предотвращению и ограничению загрязнения (КПОЗ), пороговые значения выбросов устанавливаются в каждом конкретном случае на основе использования наилучших имеющихся методов (НИМ). В нормах ЕС проводится дифференциация между крупными и малыми источниками выбросов и к крупным источникам применяются более жесткие требования. Для некоторых категорий предприятий, в частности для крупных мусоросжигательных установок и установок для сжигания отходов, в Европейском Союзе действуют стандарты выбросов, не подлежащие превышению. При выдаче разрешения по КПОЗ эти стандарты могут рассматриваться как устанавливающие минимальные требования.

В Украине применяются ряд стандартов и нормативов, касающихся загрязнения вод, которые рассчитываются на основе ПДК, а не предельно допустимых сбросов, определяемых на основе НИМ. Они включают стандарты качества компонентов среды (нормативы экологической безопасности водопользования и экологические нормативы качества воды в водоемах) и нормативы в отношении предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ. Последние из них содержат перечни загрязняющих веществ и включают 14 показателей, а также уровни бактериологического загрязнения, токсичности и радиоактивности. Этими нормативами ограничивается концентрация загрязняющего вещества, а не его общее количество. Это отличается от практики Европейского Союза, в котором используется ограниченное число стандартов качества воды, а также некоторые стандарты в отношении сбросов. Ключевыми факторами ограничения выбросов являются основанные на НИМ требования в Директиве по КПОЗ и положения Рамочной директивы ЕС по воде 2000/60/ЕС, равно как и требования в отношении ликвидации приоритетных опасных веществ и достижения в морской среде концентраций, приближенных к фоновым значениям встречающихся в природе веществ.

Таким образом, на данный момент невозможно и нецелесообразно проводить прямое сопоставление между стандартами выбросов, которые применяются в ЕС, с одной стороны, и в Украине - с другой. Внедрение комплексной разрешительной системы будет означать серьезные преобразования в украинской методологии.

2.7 Содействие соблюдению и стимулирующие и правоприменительные средства

Правоприменительные средства (обязующие инструменты) и средства содействия соблюдению и стимулирования ("мягкие" инструменты) должны быть взаимозависимыми. Слабость украинской системы особенно проявляется в сферах содействия соблюдению и стимулирования (более "мягкие" инструменты). МООПС редко использует такие инициативные подходы, как организация

информационных кампаний, семинаров и учебных мероприятий для информирования регулируемых секторов относительно новых законов или других изменений. Последние, скорее, рассматриваются в качестве инструментов, которыми местные власти могут пользоваться по собственному усмотрению. Аналогичным образом, сборы за превышение предельно допустимых сбросов (ПДС) могли бы рассматриваться как средства для стимулирования действий по сокращению сбросов. Вместе с тем многие заинтересованные стороны считают, что эти сборы являются слишком низкими, чтобы оказывать влияние на поведение загрязнителей (см. главу 5).

В целом соблюдение в Украине слабо обеспечивается правовыми санкциями, хотя инспекторы и имеют в своем распоряжении различные законодательные инструменты для обеспечения соблюдения предписаний и, в частности, могут направлять предприятию уведомление или принуждать его к ограничению или приостановке своей деятельности; они даже могут инициировать полное прекращение производственных операций до официального решения Кабинета Министров. Например, в Донецкой области часто предписывается приостановление деятельности на время проведения восстановительных мероприятий и практикуется такая мера, как временное отстранение руководителей предприятий от исполнения обязанностей, которая, хотя и оказалась эффективной в работе с частными и приватизированными компаниями, на практике редко применяется.

Однако в целом предпочтение отдается использованию экономических санкций. Назначение штрафов производится в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях и может быть обжаловано оштрафованной компанией. Инспектор, который направляет предписание компании, нарушающей законы, одновременно в качестве санкции взимает штраф за чрезмерные выбросы. Когда лимиты превышаются, штраф взимается в пятикратном размере сбора за выбросы в пределах установленных лимитов (Постановление № 303 КМ от 1999 года) (см. главу 5). Кроме того компания в порядке компенсации за причиненный ущерб обязана уплачивать штраф городу или муниципалитету, где она зарегистрирована, который не всегда совпадает с пострадавшим муниципалитетом. Механизм компенсации за ущерб сложно применять, поскольку она рассчитывается на основе большого числа таких факторов, как тип выброса, тип пострадавшей территории, ее размер, продолжительность нарушения, период нарушения (например, выходные или рабочие дни) и т.п. Если компания признает свою вину и соглашается на сумму, рассчитанную властями, она просто выплачивает ее; в противном случае суд издает решение, которое может быть обжаловано. Штраф может также взиматься с какого-либо конкретного сотрудника предприятия, если доказано, что он несет ответственность за допущенное нарушение. Конфискация активов должна производиться в судебном порядке.

2.8 Выводы и рекомендации

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

Рекомендация 2.1:

а) Министерству охраны окружающей природной среды следует пересмотреть организацию инспекционных служб и соответствующие правовые рамки с целью повышения эффективности и результативности деятельности инспекционных служб и обеспечения как четкого распределения полномочий, так и отсутствия дублирования. Следует упорядочить структуру государственных инспекционных органов по охране окружающей среды с учетом результатов настоящего анализа.

б) Министерству охраны окружающей природной среды следует обеспечивать регулярное обучение на некоммерческой основе с целью повышению квалификации штата инспекторов, в частности на территориальном уровне.

Закон "Об экологическом аудите" (ЗЭА) 2004 года является новым позитивным элементом в экологическом законодательстве Украины. В настоящее время он используется в основном в качестве инструмента, позволяющего учитывать экологические соображения и решения при заключении деловых сделок. Однако в будущем он мог бы также использоваться как инструмент анализа ситуации в комплексном разрешительном режиме. В данное время меры, предлагаемые аудитором, обязательны к реализации в случаях, когда аудит проводится в обязательном порядке. Однако, если бы аудит применялся в разрешительном контексте, как было предложено в первом ОРЭД, для аудитора было бы целесообразно взять на себя функции властей в определении условий выдачи разрешений. Предоставление аудиторам нынешних широких полномочий может также повлечь за собой коррупцию, угрозы и другие противозаконные деяния. Наконец, порядок осуществления ЗЭА лишен транспарентности и не предусматривает согласованного применения положений ЗЭА.

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

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

Рекомендация 2.2:

а) Министерству охраны окружающей природной среды (МООПС) следует взять на себя инициативу внедрения комплексного разрешительного режима на основе использования НИМ и с учетом соображений по каждому конкретному случаю аналогично директиве ЕС по КПОЗ применительно к крупным источникам загрязнения. Что касается малых источников, то следует

рассмотреть вопрос о выдаче упрощенных разрешений, опираясь в основном на общеприменимые правила или технические стандарты. Следует привлекать к этой деятельности территориальные управления МООПС, местные власти, промышленные предприятия и НПО, а также соответствующие министерства.

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

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

Для ограничения и минимизации выбросов и предупреждения аварий промышленные предприятия нуждаются в эффективной системе самоконтроля. В идеале такая система должна постоянно отслеживать выполнение производственных процессов и выбросы основных загрязняющих веществ, с тем чтобы операторы могли незамедлительно реагировать в соответствующих ситуациях, предупреждая чрезмерные выбросы. Во многих случаях создание идеальной системы мониторинга невозможно по таким причинам, как отсутствие финансовых ресурсов или подходящих инструментов. Однако в настоящее время экономически и практически доступными являются инструменты для постоянного отслеживания выбросов диоксида серы, оксида азота, твердых частиц, ртути, летучих органических соединений и других загрязняющих веществ, причем эти инструменты широко применяются в международной практике. Как бы то ни было, даже при использовании традиционного лабораторного анализа существенно важно обеспечивать быструю ответную реакцию операторов, с тем чтобы они могли принимать профилактические меры. При осуществлении мониторинга властями данные могут поступать достаточно своевременно для этой цели лишь в редких случаях, поскольку они по своему характеру являются данными "по свершившемуся факту". Зачастую улучшение самоконтроля в промышленных отраслях несет с собой выгоды в плане совершенствования производственных процессов и более эффективного производства, что часто окупается в экономическом выражении. С учетом всех этих причин следует совершенствовать самоконтроль в промышленных отраслях Украины.

Рекомендация 2.3:

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

См. также соответствующую рекомендацию 3.3 в главе 3.

Экологическое регулирование может быть эффективным только тогда, когда существует осведомленность в отношении норм и их понимание, и предпочтительнее, когда они принимаются также регулируемые отраслями и общественностью. Ключом к достижению этой цели является налаживание надлежащего диалога между различными заинтересованными сторонами в процессах подготовки, принятия и осуществления нового законодательства. За годы, прошедшие со времени осуществления требований Орхусской конвенции, улучшился диалог между МООПС и экологическими НПО. Однако диалог МООПС с регулируемые отраслями, по-видимому, не прогрессировал в такой же степени, вследствие чего осуществление законодательства находится

ниже приемлемых стандартов. Причинами этого отчасти являются слабый диалог между промышленными кругами и властями и отсутствие действий властей по поощрению соблюдения разрешений и соответствующих обязательств.

Рекомендация 2.4:

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

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

Глава 3

ИНФОРМАЦИЯ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ОБРАЗОВАНИЕ

3.1 Введение

В порядке реагирования на рекомендации первого обзора результативности ее экологической деятельности (ОРЭД) Украина предприняла усилия, направленные на лучшую координацию наблюдений за состоянием окружающей среды, приняв предписания, в которых разъясняются обязанности многочисленных учреждений, занимающихся сбором экологических данных, и создав межведомственный механизм для облегчения диалога и обмена информацией. Были созданы специальные базы данных по таким вопросам, как мониторинг атмосферного воздуха и водных ресурсов. С 2003 года на областном уровне развивается координированная система мониторинга. Это развитие может потенциально привести к консолидации территориальных систем в единую и всеобъемлющую систему мониторинга на национальном уровне, основанную на согласованных методологиях и процедурах сбора данных и получения экологической информации, которая используется при планировании политики и в процессе принятия решений.

Украина достигла значительного прогресса в расширении доступа общественности к экологической информации и привлечении общественности к обсуждению экологических вопросов. Однако совершенствование экологического образования и повышение осведомленности общественности пока не привели к увеличению давления гражданского общества на власти и загрязняющие предприятия с целью укрепления экологического менеджмента и сокращения загрязнения и накопления отходов в стране. В этом деле многое зависит от наличия объективных, своевременных и доступных для понимания оценок состояния окружающей среды. Эта сфера остается большой проблемой для Украины.

3.2 Мониторинг окружающей среды

Мониторинг качества атмосферного воздуха

Государственная гидрометеорологическая служба (Гидромет) осуществляет мониторинг качества воздуха в 53 городах Украины на 162 стационарных станциях мониторинга. Для выполнения национальных предписаний по мониторингу (одна станция на каждые 50 000-100 000 городских жителей) необходимо создать еще девять станций мониторинга атмосферного воздуха. Они еще не созданы в связи с отсутствием средств. Распределение станций Гидромета по мониторингу качества воздуха показано на карте 3.1. Кроме того, существует семь коммунальных станций мониторинга качества воздуха, шесть из которых находятся в Днепропетровске и одна - в Комсомольске. Тридцать три метеорологические станции отслеживают загрязнение атмосферных осадков и 54 станции - загрязнение снежного покрова.

Существующая сеть наблюдения за состоянием атмосферного воздуха в Украине не пересматривалась и не изменялась со времени ее создания примерно 30 лет назад или после геополитических изменений 1991 года. В рамках Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (программа ЕМЕП) на северной и восточной границах Украины не было создано каких-либо новых станций трансграничного мониторинга в дополнение к двум существующим на западных границах станциям (расположены в Рава Русской и Свитебске и на карте 3.1 не указаны).

Программа обязательного мониторинга качества атмосферного воздуха охватывает семь загрязняющих веществ: все суспензированные частицы в целом, диоксид азота (NO_2), диоксид серы (SO_2), окись углерода (CO), формальдегид (H_2CO), свинец и бензо(а)пирен. Пробы всего суспензированного вещества и окиси углерода отбираются вручную дважды в день, тогда как пробы других пяти загрязняющих веществ отбираются четырежды в день. Некоторые станции контролируют наличие дополнительных загрязняющих веществ в зависимости от региональных и/или местных схем выбросов и существующего технического потенциала.

Кроме того, шесть станций, расположенных в Киеве, Борисполе, Богуславе, Одессе, Львове и в Крымском природном заповеднике Кара-Даг, отслеживают также общие концентрации озона и состояние озонового слоя. В целом по стране производится мониторинг 33 загрязняющих веществ. Воздушная концентрация летучих органических соединений (ЛОС) (за исключением бензо(а)пирена), озона (O_3), твердых частиц (TЧ_{10} и $\text{TЧ}_{2,5}$), ртути (Hg) и стойких органических загрязнителей (СОЗ) не измеряется. В осадках и снежном покрове анализируется наличие 11 загрязняющих веществ.

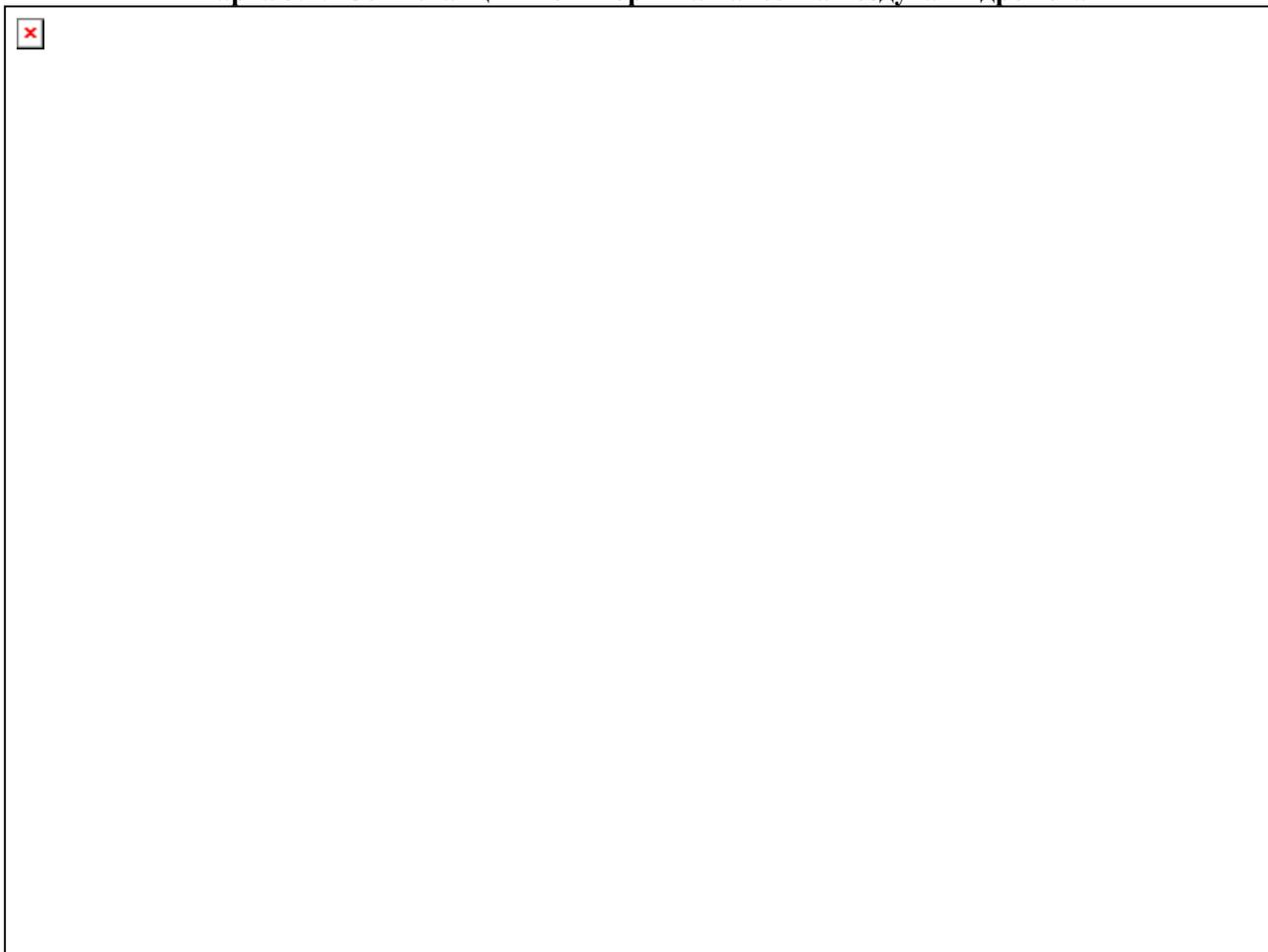
Гидромет является учреждением, которое отвечает за осуществление Государственной программы научно-технического переоснащения системы гидрометеорологических наблюдений и базовой сети наблюдений за загрязнением окружающей природной среды (1996 года). Однако цель этой программы по созданию станций постоянного мониторинга загрязнения атмосферного воздуха NO_2 , SO_2 и CO не была достигнута из-за отсутствия финансирования.

Гидромет обрабатывает данные мониторинга. Однако он не передает их в министерство охраны окружающей природной среды (МООПС) на регулярной основе, кроме данных об обнаруженных превышениях, которые незамедлительно сообщаются не только в МООПС, но и соответствующим областным и местным властям.

После 2000 года Государственная экологическая инспекция (ГЭИ) незначительно увеличила число контролируемых промышленных источников загрязнения и предприятий. Сегодня она производит выборочный отбор проб воздуха у 2 792 источников загрязнения на 927 предприятиях. Общее количество измеряемых параметров достигает примерно 65 параметров.

Санитарно-эпидемиологическая служба министерства здравоохранения выборочно контролирует качество атмосферного воздуха в населенных пунктах и местах отдыха, в частности вблизи основных дорог, санитарно-защитных зон и жилищных комплексов; на территории школ, дошкольных и медицинских учреждений в городских районах, а также на рабочих местах. Кроме того, она анализирует качество воздуха в жилых районах по жалобам жителей.

В целом станции мониторинга воздуха в Украине дают хорошую картину воздействия загрязнения воздуха на население, однако не всегда охватывают полное воздействие эпизодического загрязнения. Не существует методик толкования соотношения доз загрязнения в различных рядах данных. Нынешние сети мониторинга качества воздуха, как правило, не способны увязывать уровни загрязнения воздуха со схемами выбросов и таким образом выявлять деятельность в нарушение нормативов выбросов или стандартов качества воздуха в нормальных условиях функционирования. Гидромет и министерство здравоохранения не согласуют и не координируют свои программы или методы мониторинга.

Карта 3.1: Сеть станций мониторинга качества воздуха Гидромета

Источник: Информация предоставлена Гидрометом, 2005 год.

Мониторинг внутренних вод

Гидромет осуществляет мониторинг гидрохимического качества вод в 240 пунктах на 374 гидрометрических постах на 151 водном объекте. С 1999 года эта сеть увеличилась на 25 пунктов наблюдений и дополнительно охватила 14 водных объектов. Однако за тот же период сеть гидробиологического мониторинга качества воды сократилась на десять наблюдательных пунктов и восемь водных объектов. Сегодня гидробиологические наблюдения проводятся в 82 пунктах на 159 гидрометрических постах в 39 водных объектах. Обе сети представляют данные по 46 параметрам и помогают оценить химический состав, биогенные параметры и наличие взвешенных и органических частиц, основных загрязняющих веществ, тяжелых металлов и пестицидов. Пробы отбираются вручную 4-12 раз в год. На 13 водных объектах производится мониторинг хронической токсичности воды. В 1990-х годах был прекращен мониторинг нефтепродуктов в поверхностных водах в Запорожской, Хмельницкой, Херсонской, Волынской и Ровненской областях, который с тех пор не возобновлялся. Гидромет, как и в 1999 году, продолжает мониторинг загрязнения трансграничных вод в 15 пунктах на 29 гидрометрических постах.

Хотя количество пунктов наблюдения соответствует применимым предписаниям в области мониторинга вод, сеть мониторинга нуждается в пересмотре и обновлении. В настоящее время наблюдательные пункты расположены только на крупных реках, крупных водохранилищах и озерах вблизи основных городских районов. Не контролируется диффузное загрязнение поверхностных вод. В Украине нет ни одной станции фоновый мониторинга состояния внутренних вод.

С 2000 года ГЭИ увеличила количество постов мониторинга на водных объектах на 99 единиц. В настоящее время спорадически отбираются пробы воды на 2 159 гидрометрических постах. За тот же период количество измеряемых параметров увеличилось от 56 до 60.

Существуют и другие учреждения, занимающиеся мониторингом поверхностных и внутренних вод. Например, Государственный комитет по водному хозяйству проводит мониторинг источников водоснабжения, трансграничных водотоков и водозабора атомными электростанциями. С 1999 года эта сеть увеличилась примерно на 30 наблюдательных пунктов (в основном на границах областей и на трансграничных участках реки Днестр) и на данный момент включает 328 наблюдательных пунктов в 116 реках, 31 ирригационной системе и 61 водохранилище. Гидрохимические и радиационные параметры измеряются повсюду; гидробиологические параметры измеряются только на реке Северский Донец. Министерство здравоохранения контролирует источники снабжения питьевой водой и состояние воды в местах отдыха вдоль рек и водохранилищ.

МООПС разработало и осуществляет рекомендации по сопоставимости данных мониторинга вод (2002 года). Однако какой-либо согласованной методологии для использования всеми учреждениями, которые занимаются мониторингом поверхностных вод, не существует. Каждый правительственный орган использует свои собственные виды программного обеспечения и базы данных. В результате данные мониторинга, поступающие из разных источников, являются дезинтегрированными и несопоставимыми.

Украина расширила сотрудничество с соседними странами в области мониторинга качества воды в трансграничных водах. С Румынией проводится совместный отбор проб воды из рек Прут и Сирет и обмен бюллетенями о качестве воды в них. Украина и Венгрия ежегодно совместно отбирают пробы воды на четырех приграничных гидрометрических постах вдоль реки Тиса. Кроме того, оба прибрежных государства обмениваются данными о результатах еще 20 проб, которые отбираются ими самостоятельно.

В мониторинге грунтовых вод наблюдается тенденция к сокращению числа пунктов наблюдения, которое уменьшилось от 1 400 в 1996 году до 1 148 в 2005 году. После 2002 года производилась оптимизация сети, которая на данный момент эксплуатируется 17 экспедициями и восемь государственными (региональными) предприятиями, подведомственными Государственной геологической службе, а также 25 областными администрациями и предприятиями, осуществляющими забор подземных вод для конкретных видов пользования. Объекты мониторинга грунтовых вод предназначены прежде всего для оценки уровня залегания подземных вод (наличия) и их природного геохимического состава. Химические параметры (в общей сложности 22 параметра) измеряются вручную один или два раза в год вместо проведения ежеквартальных измерений, как того требуют национальные предписания в области мониторинга. Мониторинга антропогенного воздействия на грунтовые воды, как правило, не проводится. Время от времени отслеживаются концентрации тяжелых металлов и пестицидов. Санитарно-эпидемиологическая служба министерства здравоохранения производит химический анализ грунтовых вод, предназначенных для снабжения питьевой водой.

Значительные пробелы в данных о качестве грунтовых вод обусловлены недостаточным количеством экспертов по мониторингу, неадекватным финансированием и снижением внимания директивных органов к данным этого типа.

Мониторинг прибрежных вод

Гидромет эксплуатирует сеть мониторинга прибрежных вод в составе 74 станций фонового мониторинга, девять станций мониторинга в местах сброса сточных вод и 14 научно-исследовательских станций, которые все расположены в прибрежных районах Черного и Азовского морей. Хотя после 1999 года количество станций увеличилось на 13 единиц, нынешняя сеть для

проведения наблюдений не отвечает требованиям национальных предписаний в области мониторинга. Необходимы еще не менее 47 станций фонового мониторинга и еще 13 станций мониторинга в местах сброса сточных вод. В настоящее время на существующих станциях измеряются от 16 до 26 гидрохимических параметров и донных отложений. Гидробиологические параметры не контролируются.

Государственные инспекции по охране Черного и Азовского морей эксплуатируют свои собственные системы мониторинга. В их обязанности входит ежемесячный отбор проб и анализ источников загрязнения, расположенных вдоль побережья; мониторинг сбросов с судов и загрязнения, возникающего при разведке и добыче нефти, газа и строительных материалов на морском шельфе; а также надзор за эксплуатацией живых ресурсов моря. Кроме того, некоторые мероприятия в области мониторинга, проводимого в соответствии с Программой государственного мониторинга состояния окружающей среды Черного и Азовского морей (2004 года) осуществляются Научным центром экологии моря в Одессе, который используется в качестве центра мониторинга для Черноморской экологической программы. Министерство здравоохранения осуществляет мониторинг качества воды в районе пляжей.

Мониторинг почв

Гидромет производит мониторинг загрязнения почв сельскохозяйственных земель пестицидами на 35 участках в 18 областях и тяжелыми металлами - в 20 населенных пунктах. Пробы отбираются каждые пять лет, хотя в городах Константиновка и Мариуполь пробы на тяжелые металлы отбираются ежегодно. После первого ОРЭД сеть наблюдения не претерпела каких-либо изменений.

ГЭИ время от времени отбирает пробы почв на более чем 600 промышленных площадках страны. За период с 2000 года общее число измеряемых параметров увеличилось от 18 до 27. Как ГЭИ, так и учреждения министерства здравоохранения периодически отбирают пробы почв на сельскохозяйственных землях. Министерство здравоохранения также осуществляет мониторинг качества почв в жилых и рекреационных районах городов.

Мониторинг показателей биологического разнообразия, в том числе в лесах

В силу бюджетных ограничений регулярный мониторинг производится только в отношении видов, представляющих большую коммерческую ценность (деревьев, рыбы, дичи). Обзоры и кадастры других видов флоры и фауны, подлежащих включению в национальный реестр (кадастр), страдали из-за отсутствия надлежащего финансирования. Некоторые исследования, такие, как подготовка государственной инвентаризации морских млекопитающих Черного и Азовского морей, пользовались особым вниманием вследствие международной помощи или призывов общественности к обеспечению охраны соответствующих видов.

Украинский научно-исследовательский институт лесного хозяйства и агролесомелиорации в Харькове проводит в Украине обзоры по мониторингу состояния лесов. Под его руководством действует сеть, которая осуществляет мониторинг на 1 200 участках в 16 областях в соответствии с Международной совместной программой по оценке и мониторингу воздействия загрязнения воздуха на леса ЕЭК ООН (МСП по лесам), а также на 120 контрольных участках в семи областях в сотрудничестве с Программой мониторинга гигиены лесов Соединенных Штатов. Данные, касающиеся объемов прироста, собираются на всех участках мониторинга. Параметры для деревьев и растительного покрова регулярно оцениваются на всех участках, тогда как параметры почв измеряются на некоторых из них. В ходе другого осуществляемого проекта производится сбор данных по поглощению углерода в лесах.

Радиационный мониторинг

Гидромет осуществляет мониторинг радиоактивного загрязнения атмосферы путем ежедневных замеров доз гамма-облучения (ГО) на 179 станциях, радиоактивных осадков из атмосферы - на 58 станциях и содержания радиоактивного аэрозоля в воздухе - в шести городах. Для соблюдения требований национальных предписаний в области мониторинга необходимо создать или вновь ввести в действие еще одну станцию по ГО и еще две станции по мониторингу аэрозольных концентраций. Гидромет замеряет радиоактивное загрязнение поверхностных вод на восьми водных объектах. Вблизи атомных электростанций Гидромет производит замеры радиоактивного загрязнения поверхностных вод цезием-137 на 19 пунктах (в 1999 году таких пунктов насчитывалось 11), а загрязнения почв - на 29 пунктах. Хотя национальные предписания предусматривают мониторинг загрязнения стронцием-90, такой контроль не осуществляется.

Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем постоянно отслеживает радиоактивный фон в городе Харькове и вблизи Запорожской и Ровненской атомных электростанций при помощи системы "ГАММА". Как ожидается, в ближайшем будущем будет начат мониторинг в районах расположения трех других атомных электростанций.

Лаборатории мониторинга министерства аграрной политики осуществляют выборочную проверку концентраций радиоактивных веществ в продуктах питания.

Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций контролирует дозы ГО на 10 автоматизированных пунктах вблизи атомных электростанций. В ближайшем будущем оно планирует установить еще 10 таких пунктов. В 30-километровой зоне вокруг площадки Чернобыльской аварии (в зоне отчуждения) министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций контролирует а) концентрации радионуклидов на 13 пунктах и двух производственных объектах, б) содержание радионуклидов в атмосферных осадках на 29 пунктах, а также с) воздушные концентрации "горячих" частиц на девяти пунктах. Международная радиоэкологическая лаборатория Чернобыльского центра атомной безопасности, радиоактивных отходов и радиоэкологии в Славутиче контролирует воздействие радиации на биоту в зоне отчуждения.

Лаборатории аналитического контроля

Система Гидромета включает 45 лабораторий аналитического контроля различных типов в загрязненных районах страны. Кроме того, две из них анализируют пробы, отбираемые в морских водах. 90% этих лабораторий прошли аккредитацию. Хотя Гидромет был обеспечен рядом новых приборов и оборудованием для мониторинга и анализа, в целом его инструментальная база все еще нуждается в обновлении. В начале 2005 года из имеющихся в его распоряжении 1 799 единиц оборудования 1 231 единица приборов и устройств были либо нерабочими, либо устаревшими.

ГЭИ и ее отделения повсюду в стране используют 53 лаборатории аналитического контроля. Со времени утверждения в начале 2000-х годов плана по сертификации методов отбора проб и проведения оценок, которые используются этими лабораториями, и их согласования с соответствующими стандартами ИСО/ЕС официальную сертификацию получили 42 метода. До конца 2007 года планируется завершить обновление национальных стандартов мониторинга. Методологическая документация не согласовывается с документацией других государственных учреждений, осуществляющих аналогичные мероприятия по мониторингу.

Государственный комитет по водному хозяйству располагает 40 лабораториями аналитического контроля, которые все сертифицированы. Государственная геологическая служба использует четыре центральных (аккредитованных) лаборатории и восемь специализированных лабораторий на государственных предприятиях, из которых аккредитованы только две.

Министерство здравоохранения располагает лабораториями аналитического контроля в каждой области и большинстве районов. Они проводят санитарный, химический и бактериологический анализ проб. Радиологический анализ производится лабораториями в Чернобыльском, Полесском и Ивановском районах Киевской области, которые охватывают территории, больше всего пострадавшие от чернобыльской аварии.

В целом в Украине никогда не возникали сомнения в отношении количества лабораторий, подведомственных государственным органам, хотя в западных странах существует тенденция к сокращению числа лабораторий и максимально возможной специализации остальных по конкретным направлениям деятельности.

С 2000 года по 2004 год количество лабораторий на предприятиях Украины, занимающихся мониторингом атмосферного воздуха, сократилось с 479 до 445 единиц, тогда как количество производственных лабораторий по мониторингу качества воды увеличилось с 608 до 703, а по анализу почв и отходов - с 35 до 62 лабораторий. Хотя в 2003 году прошли аккредитацию 66% этих лабораторий, два года спустя были аккредитованы примерно 92% лабораторий. Одним из примеров предприятий, эксплуатирующих современную систему самоконтроля, является СП "Концерн стирол" в Горловке, Донецкая область. Она включает пять автоматизированных станций мониторинга качества воздуха на предприятии в прилегающей местности. Система сертифицирована по стандарту серии ISO 14001 и располагает современной системой экологического менеджмента.

ГЭИ контролирует соблюдение работающими на предприятиях лабораториями требований, которые содержатся в документах об аккредитации. В 2004 году на территории всей страны были проверены в общей сложности 207 лабораторий. В 2002 году ГЭИ совместно с Государственным комитетом стандартизации провела межлабораторные сопоставления проб воздуха и воды, полученных из 19 лабораторий на предприятиях. В 2003-2004 годах аналогичные сопоставления проводил Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем совместно с Государственным комитетом стандартизации.

Техническая помощь

В 2001 году Италия в целях поддержки деятельности по мониторингу атмосферного воздуха предоставила 35 лабораториям аналитического контроля в Украине компьютерное оборудование. В результате осуществления программы ТАСИС на 1996-2000 годы, которая предусматривает создание системы оповещения об авариях и чрезвычайных ситуациях для украинского и молдавского сегментов бассейна Дуная, были созданы два международных центра оповещения в Ужгороде (западная Украина) и Измаиле (южная Украина). В 2004 году в рамках трехстороннего (Беларусь, Российская Федерация и Украина) проекта ПРООН/ГЭФ-ЕС/ТАСИС по стратегическому плану действий для днепровского бассейна Гидромету было поставлено оборудование для мониторинга состояния вод. В настоящее время это оборудование простаивает, поскольку оно не соответствует национальным требованиям в отношении сертификации. В 2003 году с помощью Венгрии была создана автоматическая станция мониторинга качества воды на украинском участке реки Тиса.

3.3 Управление информацией и отчетность

Информационные системы

Начиная с 2002 года Украинский научно-исследовательский институт экологических проблем занимается разработкой баз данных по атмосфере и гидросфере и по инструментам и методологиям, которые используются в сетях мониторинга МООПС. Эти базы данных охватывают соответствующие станции мониторинга и лаборатории аналитического контроля ГЭИ, Гидромета и частично Государственной геологической службы. Данные включают места расположения станций мониторинга, измеряемые параметры, периодичность замеров, оборудование и измерительные

приборы, а также аналитические методы. В базах данных перечисляются некоторые используемые приборы для мониторинга атмосферного воздуха, поступившие в эксплуатацию еще в 1946 году, и приборы для мониторинга качества воды, работающие с 1961 года.

В 2004 году был создан специальный информационно-аналитический центр, призванный обеспечить обмен информацией между субъектами экологического мониторинга. Центр функционировал в МООПС часть 2005 года, но был закрыт вследствие нехватки финансирования. МООПС планирует возобновить функционирование этого центра на опытной основе, обеспечив для него как необходимые людские и другие ресурсы, так и оперативный режим взаимодействия с основными сетями мониторинга (качества воздуха, воды, радиационной обстановки и состояния почв), с тем чтобы получать современные данные мониторинга для принятия решений в случае чрезвычайных экологических ситуаций.

Государственная геологическая служба создала базу данных по грунтовым водам, являющуюся подсистемой Государственного водного кадастра. Эта база данных содержит 18 категорий рядов данных, включая данные по запасам грунтовых вод и их использованию, расположению скважин и результатам анализа проб грунтовых вод.

Украинский научно-исследовательский институт лесного хозяйства и агролесомелиорации разрабатывает базу данных по экологическому состоянию лесов в Украине на основе данных, поступающих от Государственного комитета лесного хозяйства, данных, собранных в рамках программы МСП по лесам ЕЭК ООН, Программы мониторинга гигиены лесов, финансируемой Соединенными Штатами, и данных дистанционного зондирования.

Экологическая статистика

В 2003 году Государственный комитет статистики обновил существующие формы статистической отчетности и внедрил новые формы. В статистическую форму по выбросам в атмосферный воздух были внесены новые загрязняющие вещества с учетом применимых международных конвенций по окружающей среде и транспорту. Были разработаны и согласованы с руководящими принципами КОРИНЭЙР/ЕМЕП методы проведения инвентаризации выбросов загрязняющих веществ. В настоящее время собираемые статистические данные включают отдельные данные по выбросам в атмосферный воздух из (соответственно) таких источников, как частный автотранспорт, транспортные предприятия, железнодорожный и воздушный транспорт и сельскохозяйственная техника. Ныне сбор статистических данных об опасных отходах проводится на основе новой классификации опасных отходов (согласованной с международными классификациями) и обновленного перечня отходов. В ходе большинства мероприятий по сбору статистических данных применяется классификация экономической деятельности по МСОК. Проводится работа по гармонизации государственной классификации расходов на охрану окружающей среды с классификацией Евростата. Однако вышеупомянутые изменения не отражены в таких основных ежегодных публикациях Государственного комитета статистики, как "Охрана окружающей среды в Украине" и "Охрана атмосферного воздуха".

Государственный комитет по водному хозяйству на основе соответствующей статистической формы производит сбор данных в отношении водозабора, водоснабжения и сопутствующих потерь воды, а также в отношении сброса сточных вод в водные объекты, включая концентрации загрязняющих веществ в сточных водах.

Экологические оценки и отчетность

Министерство охраны окружающей природной среды инициировано разработку комплексных показателей оценки состояния окружающей среды, призванных помочь в формулировании соответствующей политики. Комплексные показатели рассчитываются на основе ряда показателей,

характеризующих условия в атмосфере и гидросфере, а также использование природных ресурсов и климат. Комплексные показатели позволяют оценить экологическую ситуацию в области по шкале от "удовлетворительная" до "очень плохая". На карте 3.2 показаны результаты такой оценки в разбивке по областям. Эти материалы используются при подготовке региональных и национальных экологических атласов, которые принимаются во внимание при планировании политики по охране окружающей среды.

До 2002 года национальные доклады о состоянии окружающей природной среды в Украине (СОПС) ежегодно публиковались на украинском и английском языках в соответствии с Законом "Об охране окружающей природной среды". Они представлялись в парламент и администрацию президента, Кабинет Министров, министерства, государственные ведомства, библиотеки, академические учреждения и НПО. Например, в 2001 году они были изданы тиражом в 2 000 экземпляров. Варианты докладов выпускались на компакт-дисках (для основных пользователей) и помещались на вебсайте МООПС.

Доклад о СОПС за 2002 год, который был опубликован в 2003 году только на украинском языке, отличался по своей структуре от предыдущих докладов. Фактически это была компиляция областных докладов по СОПС, которые ежегодно публикуются областными органами по охране окружающей среды. В национальном докладе не содержалось какой-либо оценки положения в стране или по охране окружающей среды. В том же году по случаю пятой Общевропейской Конференции министров окружающей среды "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в мае 2003 года в Киеве, был опубликован на трех языках (украинском, английском и русском) Всеобъемлющий национальный доклад о гармонизации жизнедеятельности общества в окружающей природной среде. В этом докладе фактически повторялась информация, представленная ранее в докладе по СОПС за 2001 год. С 2003 года вследствие постоянной реорганизации МООПС, и в частности его отдела мониторинга, новых всеобъемлющих докладов в Украине не публиковалось. В 2006 года ожидалась публикация трех годовых докладов по СОПС (за 2003, 2004 и 2005 годы). Проект доклада по СОПС за 2004 год был размещен на вебсайте МООПС. Отсутствие всеобъемлющего обзора в докладах о положении на уровне страны существенно снижает их полезность для принятия решений.

В отношении будущих докладов по СОПС МООПС постановило отойти от предыдущей практики подготовки докладов под руководством назначаемой координирующей структуры министерства. Согласно приказу, изданному в 2005 году, ответственное учреждение будет ежегодно выбираться на тендерной основе. Этот новый подход может поставить под угрозу последовательность и преемственность в подготовке докладов. Он противоречил бы Руководящим принципам по подготовке государственных докладов о состоянии и охране окружающей среды, утвержденным на Киевской Конференции министров "Окружающая среда для Европы" в 2003 году, которая рекомендовала назначить "постоянный, специально уполномоченный природоохранный орган, отвечающий за подготовку и последующее распространение докладов". Доклады других органов также содержат информацию о состоянии окружающей среды. Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций публикует ежегодный доклад о безопасности от природных и антропогенных катастроф в Украине и основных усилиях по ее повышению. Оно также публикует результаты радиационного мониторинга в Бюллетене экологического состояния зоны отчуждения и территорий принудительного отселения, который издается дважды в год, и в газете "Вестник Чернобыля". Гидромет время от времени издает бюллетени о положении в области загрязнения окружающей среды. Государственная геологическая служба публикует ежегодники о запасах подземных вод, прогнозных уровнях залегания подземных вод и их состоянии. Эти публикации распространяются ограниченно, и широкой общественности непросто получить к ним доступ. Государственный комитет по водному хозяйству ведет водный кадастр страны, но не публикует данных о состоянии вод.

В целом результаты экологического мониторинга не используются эффективным образом для оценки условий окружающей среды, факторов изменений в ее состоянии, эффективности природоохранных мер, как и не используются эффективным образом для принятия решений, разработки политики или повышения осведомленности общественности о проблемах в Украине. После недавних аварий с серьезными экологическими последствиями (в частности, взрывов на военных складах боеприпасов в Запорожской области в 2004 году) власти начали выражать озабоченность относительно нехватки всеобъемлющих преемственных данных и информации об окружающей среде. Существует необходимость существенного улучшения координации деятельности субъектов экологического мониторинга на местном и национальном уровнях.

3.4 Участие общественности

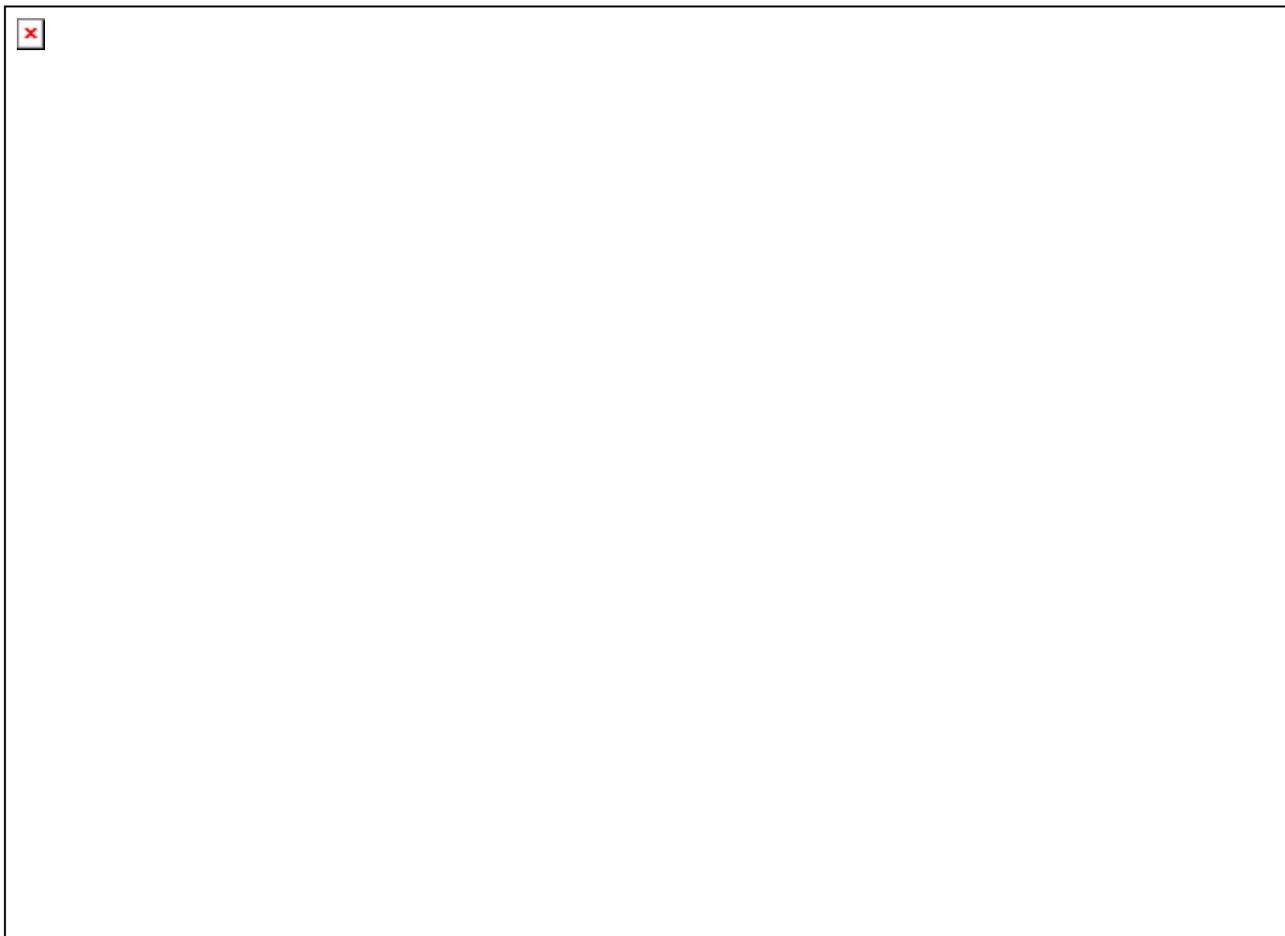
Гражданское общество и повышение осведомленности

В настоящее время в Украине активно действуют примерно 500 экологических организаций гражданского общества. Деятельность многих НПО направлена на улучшение состояния местной окружающей среды - например, облесение берегов рек; очищение воды в реках, прудах и источниках; и охрану природных заповедников и культурных объектов.

Экологические НПО играют существенную роль в факультативном экологическом образовании. Они издают бюллетени и периодические публикации, такие, как "Родная природа" (публикуется Обществом охраны природы), "Зеленый мир" (украинская экологическая ассоциация "Зеленый мир"), "Ойкумена" (Национальный экологический центр Украины) и "Из истоков" (украинская благотворительная организация "Росток"). К числу специализированных НПО, консультирующих общественность по вопросам природоохранного законодательства, относятся Экоправо-Киев, Экоправо-Львов и Экоправо-Харьков.

МООПС обеспечивает экологические НПО финансовой поддержкой, процедура которой была изменена в 2005 году. Сопровождения и публикации НПО финансируются через Государственный фонд охраны окружающей природной среды на тендерной основе.

Ежегодно МООПС участвует в киевской международной выставке и ярмарке "Экология". Оно поддерживает и обновляет постоянную выставку в Экоцентре Украины. МООПС организует также общенациональный конкурс "К чистым источникам", а также различные природоохранные мероприятия, такие, как День окружающей среды, День чистого воздуха и "Первоцвет". Информационные и финансовые ресурсы МООПС используются для издания журнала "Природа Украины".

Карта 3.2: Результаты комплексных экологических оценок по областям в Украине

Источник: Информация представлена Харьковским научно-исследовательским институтом экологических проблем, 2005 год.

Участие общественности и доступ к информации

В 2003 году в рамках осуществления украинско-датского проекта "Помощь Украине в осуществлении Орхусской конвенции" был открыт Орхусский информационный центр. В 2004 году МООПС преобразовало этот центр в Орхусский информационно-учебный центр, который получил компьютерное оборудование для своего функционирования в соответствии с разработанным для новых независимых государств проектом ЕС по экологическому образованию, информации и повышению осведомленности общественности.

В 2000 году при МООПС, а впоследствии также при государственных администрациях в областях и городах Киев и Севастополь были созданы общественные советы по экологии и природным ресурсам. Эти советы проводят регулярные заседания для обсуждения тематических экологических проблем. Общественный совет при МООПС включает представителей 20 национальных экологических НПО. Он занимается организацией "круглых столов", рабочих совещаний, национального конкурса "К чистым истокам" и таких национальных конференций, как конференция "Экологическая политика: мнение общественности" в 2000 году, в целях оценки экологической политики в Украине. Общественный совет довел до сведения МООПС свое беспокойство по поводу воздействия на окружающую среду предлагаемых крупных проектов, и в частности проекта реконструкции судоходного канала Дунай - Черное море (так называемое устье Быстрое; в отношении более подробной информации см. главу 4) и проекта сооружения

трубопровода через Крым, а также по поводу отсутствия национальной программы устойчивого развития и интегрированных элементов охраны окружающей среды в секторальных компонентах Плана действий Европейской политики добрососедства ЕС-Украина (2005 год).

С 2003 года в Украине не было национального координатора по Орхусской конвенции в течение трех лет. Новый координатор был назначен только в июне 2006 года. Это ослабило участие Украины в Совещании Сторон Конвенции и международном процессе осуществления.

Создание вебпорталов Кабинета Министров и других государственных органов расширило возможности участия общественности в плане получения информации. С 2001 года МООПС располагает надежно функционирующим вебсайтом на украинском и английском языках (www.merpr.gov.ua). В настоящее время МООПС собирает и упорядочивает экологические данные, уже имеющиеся в Интернете, и размещает на своем вебсайте экологические доклады, доклады областных управлений МООПС и другую полезную информацию. Ведется работа по преобразованию вебсайта МООПС в более совершенный и удобный для пользователя природоохранный портал.

Имеются примеры участия общественности в разработке политики, касающейся окружающей среды. Так, НПО участвовали в подготовке законопроектов по экологическому аудиту, экологическому страхованию, запрещению табакокурения и проекта программы "Питьевая вода Украины" на 2006-2020 годы. Представители НПО заседали в директивном совете (коллегии) МООПС и его тендерной комиссии. Инспекции и территориальные органы МООПС внедрили институт добровольных ("общественных") инспекторов, которые участвуют в инспекционной деятельности государственных инспекций, проверяющих соблюдение экологического законодательства (см. также главу 2).

Закон "Об экологической экспертизе" (1995 года) и Закон "О планировке и застройке территорий" (2000 года) предусматривают участие общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды. Например, в заключениях государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) необходимо учитывать мнение общественности, однако де-факто участие общественности носит исключительный характер. Законодательство разрешает специально аккредитованным НПО проводить общественную экологическую экспертизу. Существуют достоверные данные относительно проведения общественных экологических экспертиз такими НПО, как МАМА-86, Экоправо-Львов и Экоправо-Киев. Заключение общественной экологической экспертизы имеют рекомендательный характер в отличие от заключений ГЭЭ, которые подлежат реализации в обязательном порядке.

Государственные строительные нормы "Состав и содержание материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при проектировании и строительстве предприятий, домов и сооружений" (2003 года), которые были подготовлены с участием общественности, устанавливают процедуру участия общественности в процессе принятия решений. Застройщик обязан информировать общественность относительно ожидаемого воздействия на окружающую среду предлагаемой деятельности, организовывать общественные слушания и представлять их результаты на ГЭЭ. Эта процедура выполняется в редких случаях. На практике по итогам ГЭЭ Орхусскому центру при МООПС представляется документация по оценке воздействия на окружающую среду, которая размещается на вебсайте МООПС с предложением только присылать комментарии.

НПО выразили озабоченность в связи с отсутствием гласности в отношениях с местными органами самоуправления, которые препятствуют участию общественности на первоначальном этапе процедуры принятия решений по конкретным видам деятельности. Это в особенности касается местных комиссий, которые занимаются земельными вопросами и городским планированием.

Согласно действующему законодательству, виды воздействия на гигиену окружающей среды подлежат санитарно-гигиенической экспертизе (а не экологической экспертизе), которая проводится органами министерства здравоохранения. Положения о санитарно-гигиенической экспертизе не содержат требований в отношении участия общественности. В настоящее время в Украине ведутся дискуссии относительно возможности объединения всех шести существующих государственных экспертиз (одной из которых является экологическая экспертиза) в одну экспертизу и относительно наделения полномочиями по проведению этого комплексного мероприятия нового отдельного государственного учреждения в целях упорядочения процедур, позволяющего облегчить развитие предпринимательства в стране. Экологическому сообществу Украины необходимо внимательно следить за этими дискуссиями, с тем чтобы обеспечить включение процедур участия общественности в практику работы этого нового учреждения, если оно будет создано.

3.5 Экологическое образование

Дошкольное и школьное образование

МООПС разработало программу и пособие для дошкольного образования, включающие экологические аспекты.

Реформа начального и среднего образования, имевшая место в 2001 году, сопровождалась внедрением новых учебных программ и стандартов образования в области охраны окружающей среды. Этот подход состоял в интеграции экологических вопросов в другие дисциплины. В результате экологическое образование является частью предмета "Я и Украина", который преподается в 1-4 классах, и ряда предметов, изучаемых в 6-12 классах, включая биологию, физику, географию, литературу и некоторые другие дисциплины. В 5 и 6 классах преподается природоведение. Помимо этого, экологические вопросы включены в предмет "Основы здоровья", который изучается во всех классах. В число факультативных предметов для 10 и 11 классов включен предмет "Основы экологических знаний". Подготовка учебников и педагогических пособий контролируется Институтом проблем образования Украинской академии педагогических наук.

Малая академия наук и Украинский государственный эколого-природоведческий центр поощряют внепрограммное экологическое образование среди детей и молодежи. В стране существует примерно 200 центров юных натуралистов.

Профессиональное и высшее образование

В Украине внедрены государственные стандарты образования и обязательные программы для подготовки специалистов-экологов. В программы профессионально-технических училищ и техникумов включен новый обязательный курс "Основы экологии". Некоторые техникумы приступили к подготовке специалистов по охране окружающей среды и ее мониторингу. Во всех высших учебных заведениях был введен общеобразовательный курс "Экология". В педагогических университетах преподается курс "Методы преподавания экологических предметов", а черниговский и уманский университеты готовят учителей экологии. Были созданы такие новые учебные программы по экологии, как "Экологический аудит", "Экономика охраны окружающей среды", "Экология рекреационной деятельности" и "Основы устойчивого развития". В 2001 году был создан Одесский государственный экологический университет, который является специализированным учебным заведением по подготовке специалистов-экологов.

В настоящее время специалистов по охране окружающей среды готовят 103 высших учебных заведения против примерно 30 таких заведений в 1999 году. Ежегодно выпускается около 2 000 специалистов экологов, и фактически уже выражаются опасения относительно превышения нужного количества таких специалистов в стране.

Переподготовка

Государственный экологический институт МООПС является ведущим учреждением по переподготовке специалистов-экологов. Переподготовку проходят в основном сотрудники Государственной экологической инспекции, таможенной службы и крупных загрязняющих предприятий. Кроме того, Институт ежегодно обеспечивает обучение примерно 50 аспирантов по специальности "Экология" и 25 аспирантов по специальности "Менеджмент охраны окружающей природной среды".

Ни за одним государственным органом не закреплена четкая обязанность поощрять неформальное и неофициальное образование взрослых. Тем не менее, МООПС получал от Государственного фонда охраны окружающей природной среды финансирование для проведения совещаний и конференций по повышению осведомленности относительно экологических проблем и издания соответствующих информационных материалов для широкой общественности.

3.6 Основы разработки политики и принятия решений

Мониторинг и информация

Институциональная структура и координация

В 1998 году Постановлением № 391 Кабинета Министров "Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга окружающей среды" было принято Положение о государственной системе мониторинга окружающей среды (ГСМОС). В целях совершенствования организации деятельности и более тесного сотрудничества между субъектами ГСМОС Постановлением № 528 Кабинета Министров от 2001 года "О внесении изменений в Постановление Кабинета Министров Украины от 30 марта 1998 года № 391" в это положение были внесены новые изменения. Они предусматривали учреждение межведомственной комиссии по вопросам мониторинга окружающей среды, создание управленческих стандартов по процедуре, которую будут использовать субъекты ГСМОС для мониторинга окружающей среды, а также разъяснение показателей, которые надлежало использовать при мониторинге окружающей среды.

До 1999 года насчитывалось в общей сложности 10 входящих в ГСМОС субъектов экологического мониторинга из разных министерств, ведомств и служб; после 2000 года их число сократилось до 8, что частично объяснялось административными реформами в центральных органах исполнительной власти.

Постановлением № 1551 Кабинета Министров от 2001 года "О создании Межведомственной комиссии по вопросам мониторинга окружающей среды" был утвержден мандат Межведомственной комиссии по вопросам мониторинга окружающей среды под руководством министра охраны окружающей природной среды и ее членский состав. Этот членский состав включает старших должностных лиц всех субъектов ГСМОС. Комиссия создала секции по вопросам мониторинга состояния атмосферного воздуха, вод, земель и отходов и по информационной поддержке, а также совет экспертов. Однако эффективность Комиссии вызывает определенные сомнения, поскольку она ни разу не заседала с 2004 года. В министерстве аграрной политики и Государственном комитете по земельным ресурсам нет структурных подразделений, ответственных за создание национальной системы мониторинга окружающей среды.

В целях содействия обмену данными между субъектами ГСМОС МООПС утвердило Положение о порядке информационного взаимодействия органов министерства и других субъектов экологического мониторинга при осуществлении режимных наблюдений за состоянием окружающей среды (Приказ № 323 от 2002 года). Какие-либо сведения относительно результативности этого предписания отсутствуют, поскольку в Украине нет взаимосвязанной или централизованной базы

экологических данных. Тот факт, что национальный доклад по СОПС, который в прошлом был результатом межведомственного обмена информацией, не публиковался с 2003 года, указывает на отсутствие ожидаемого эффекта от принятия этого предписания.

Разработка политики и нормативных рамок

В Украине активно разрабатывались процедуры, руководящие принципы, пособия и программы для обеспечения всеобъемлющего характера и надлежащей координации экологического мониторинга. Однако слишком часто руководящие и методологические усилия не подкреплялись усилиями по определению приоритетности и увеличением бюджетного финансирования. В результате со времени проведения первого ОРЭД Украины положение в области количества станций мониторинга и оборудования, измеряемых параметров и их представления директивным органам значительно не улучшилось.

В 1999 году согласно Постановлению № 343 Кабинета Министров был утвержден Порядок организации и проведения мониторинга в сфере охраны атмосферного воздуха. МООПС уделяет повышенное внимание подготовке руководящих указаний для сети мониторинга качества воды. Об этом свидетельствует принятие следующих нормативных актов:

- "Единое межведомственное руководство по организации и осуществлению государственного мониторинга вод" (Приказ № 485 от 2001 года);
- "Рекомендации относительно сопоставления данных мониторинга вод" и "Методические указания относительно проведения инвентаризации лабораторий аналитического контроля" (Приказ № 325 от 2002 года);
- "Организация и осуществления наблюдений за загрязнением поверхностных вод" (Приказ № 89-М от 2003 года).

В 2002 году МООПС утвердило Методические указания относительно проведения инвентаризации лабораторий аналитического контроля (Приказ № 325 от 2002 года), что привело к созданию трех баз данных в Украинском научно-исследовательском институте экологических проблем (см. раздел 3.3). В том же году МООПС утвердило Программу улучшения качества наземных наблюдений за загрязнением и мониторинга окружающей природной среды (Приказ № 57 от 2002 года). Программа предусматривает требования в отношении деятельности Гидромета по мониторингу окружающей среды и улучшение координации мониторинговой деятельности других органов МООПС. Указом президента № 681 от 2005 года Гидромет был передан от МООПС в ведение министерства по вопросам чрезвычайных ситуаций. Это может привести к переориентации деятельности Гидромета на мониторинг таких стихийных бедствий, как наводнения, лавины и ураганы. Если не будет выделено дополнительных ресурсов на мониторинг этого типа, может пострадать традиционный мониторинг окружающей среды.

В целях содействия программному подходу к дальнейшему развитию экологического мониторинга в стране МООПС утвердило "Методические рекомендации по подготовке региональных и общегосударственных программ мониторинга окружающей среды" (Приказ № 487 от 2001 года), которые в настоящее время внедряются на региональном уровне. К середине 2005 года были созданы девять областных систем мониторинга на основе методологии, разработанной Украинским научно-исследовательским институтом экологических проблем. Одним из примеров таких систем является описанная во вставке 3.1 многоцелевая система анализа данных мониторинга окружающей среды для Запорожской области.

В данное время на цели экологического мониторинга в Украине выделяется весьма недостаточное финансирование. Например, с 1999 года Гидромет получил на свои мероприятия по

экологическому мониторингу не более 10% от средств, которые он запрашивает ежегодно для проведения своей контрольной деятельности. Начиная с 2003 года на мониторинг не выделяется дополнительного финансирования (помимо средств из государственного бюджета) из Государственного фонда охраны окружающей природной среды. Прежде Гидромет получал 300 000 грн. в год для этой цели.

В 2004 году Кабинет Министров одобрил Концепцию государственной программы проведения мониторинга окружающей природной среды (Распоряжение № 992-р от 2004 года) и обязал МООПС в сотрудничестве с другими заинтересованными ведомствами разработать эту Программу на период 2006-2010 годов, а также предусмотрел ассигнования в размере 200 млн. грн. на ее осуществление после ее утверждения Кабинетом Министров. МООПС подготовило проект программы. Ее редакция по состоянию на осень 2005 года представляла собой рамочный документ с весьма общей разбивкой по направлениям деятельности. Подразумевалось, что, как только рамочная программа будет утверждена, Кабинету Министров будет ежегодно представляться план подробных действий со сметами расходов и указанием ожидаемых результатов. Перечень видов деятельности, содержащийся в проекте программы, выглядит всеобъемлющим, но не предусматривает упора на конкретные проблемы и приоритеты. Тем не менее в случае ее утверждения это станет толчком к проведению таких важных видов деятельности, как модернизация станций мониторинга, оптимизация сетей, создание станций фоновый мониторинга и дополнительных станций трансграничного мониторинга, а также создание компьютерных баз данных для широкого круга пользователей.

Объем финансирования на 2006 год, предусмотренного для создания государственной системы мониторинга окружающей среды, составляет примерно 3,5 млн. долл. США. Эти расходы финансируются из Государственного фонда охраны окружающей природной среды и выше, чем в любой из предшествующих годов.

Вставка 3.1: Областная программа мониторинга окружающей среды в Запорожье

27 июля 2001 года Запорожский областной совет принял областную программу мониторинга окружающей среды на 2001–2010 годы. Разработанная в сотрудничестве со всеми областными ведомствами, крупными загрязняющими предприятиями и местными НПО при поддержке из областного экологического фонда, эта программа подготовлена на основе формата и порядка представления данных, которые управляются Экоцентром. Упомянутая компания ведет интернетовскую базу данных для управления поступлением данных от всех областных сетей мониторинга, включая данные Гидромета, министерства здравоохранения и Государственного комитета по водным ресурсам и данные о выбросах от загрязняющих предприятий. Осуществление программы контролируется региональной межведомственной комиссией под руководством первого заместителя главы областной администрации. На реализацию программы было выделено примерно 16 млн. грн. из разных источников. Она послужила основой для разработки других региональных программ, в частности программы по урегулированию экологического кризиса в Запорожье на 2001–2010 годы, охватывающей примерно 100 загрязняющих предприятий; программы охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности Запорожской области на 2003–2010 годы; а также программы рекультивации горных разработок и программы обращения с опасными отходами.

Источник: Информация представлена Запорожским управлением охраны окружающей природной среды, 2005 год.

Участие общественности

В 1999 году парламент ратифицировал Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся

окружающей среды (Орхусскую конвенцию). В целях гармонизации действующего законодательства Украины с требованиями Орхусской конвенции парламент в 2002 году принял Закон № 254-IV, которым он внес изменения и дополнения в ряд законодательных актов Украины.

Постановление № 2169-IV парламента от 2004 года, касающееся информирования общественности по экологическим вопросам, и соответствующее поручение премьер-министра от 17 ноября 2004 года связаны с одобренными МООПС Порядком предоставления общественности экологической информации (Приказ № 169 от 2003 года) и Положением об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающей среды (Приказ № 168 от 2003 года).

Недавно в Украине были приняты нормативные документы общего характера, гарантирующие право граждан на представление сообщений государственным органам. Они предусматривают безотлагательное принятие мер по обеспечению осуществления гражданами их права представлять сообщения (Указ президента № 700 от 2002 года), незамедлительное принятие мер по обеспечению приема граждан государственными органами (Указ президента № 434 от 2004 года), условия для обеспечения более широкого участия общественности в формулировании и осуществлении государственной политики (Указ президента № 854 от 2004 года) и условия обеспечения участия общественности в формулировании и осуществлении государственной политики (Постановление № 1378 Кабинета Министров от 2004 года). Начался процесс консультаций с общественностью путем проведения общественных слушаний и обзоров общественного мнения с использованием социологических методов.

Указом президента № 1276 от сентября 2005 года устанавливается, среди прочего, обязательство государственных органов периодически отчитываться перед общественностью в своей деятельности (путем проведения слушаний, опросов общественного мнения и общественной экспертизы). На Департамент коммуникации по связи властей с общественностью при Кабинете Министров была возложена задача обеспечивать надзор за координацией и осуществлением этого Указа. Однако при отсутствии подробного руководства по его исполнению каждый государственный орган разрабатывает собственные механизмы и процедуры.

Несмотря на эти важные шаги, для поощрения осуществления Орхусской конвенции в Украине предстоит еще многое сделать. Согласно оценке, проведенной в рамках недавно завершеного украинско-датского проекта "Помощь Украине в имплементации Орхусской конвенции", отсутствие механизмов прямого действия в большинстве нормативных актов затрудняет успешное осуществление требований этой Конвенции. Помимо этого, стране необходимо согласовать свое законодательство с требованиями Конвенции относительно доступа к правосудию и разработки эффективных механизмов, позволяющих гражданам обжаловать в судах нарушения их собственных экологических прав и прав их ассоциаций.

Украина подписала Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) к Орхусской конвенции, который был принят в 2003 году и направлен на расширение доступа общественности к информации посредством создания согласованных общегосударственных РВПЗ. Однако нет сведений о том, что в стране началось проведение каких-либо дискуссий с участием основных учреждений мониторинга, органов по соблюдению, отраслевых министерств, предпринимательских и промышленных кругов, а также НПО, которые касались бы правовых, институциональных и технических рамок, необходимых для создания национального РВПЗ.

Экологическое образование

В Законе "Об общем среднем образовании" (1999 года) экологическое образование в учебных заведениях рассматривается в качестве одной из приоритетных дисциплин. Закон "О дошкольном образовании" (2001 года) содержит статью об экологическом образовании. В 2001 году коллегия министерства образования утвердила Концепцию экологического образования в Украине (№ 13/6-19

от 2001 года). Министерство приняло план действий по осуществлению Концепции на 2002-2005 годы (Приказ № 200 от 2002 года). Этот документ обеспечивает основу для разработки и осуществления новых программ по экологическому образованию для детей дошкольного и школьного возраста и учащихся колледжей, техникумов, институтов и университетов, а также для руководителей учреждений и предприятий и технических экспертов.

Министерство образования обсуждало вопросы экологического образования в дошкольных учреждениях и школах на заседаниях своей коллегии в 2002 и 2005 годах, но не сотрудничает с министерством охраны окружающей природной среды по этим вопросам. Однако оба министерства тесно сотрудничают в поощрении экологического образования в профессионально-технических училищах, университетах и других высших учебных заведениях. В состав Экологической комиссии Научно-методического совета министерства образования входят представители обоих министерств, а также преподаватели университетов и другие представители академических кругов.

В 2003 году Кабинет Министров приступил к осуществлению мер по совершенствованию экологического образования населения, стимулированию и пропаганде экономного использования воды (Распоряжение № 537-п от 2003 года). Каких-либо сведений о результатах этих мер не имеется.

Украина участвует в международном процессе образования в интересах устойчивого развития - региональной инициативе ЕЭК ООН, в результате которой состоялась разработка и принятие в 2005 году Стратегии для образования в интересах устойчивого развития. Украина еще не приняла мер для осуществления стратегии на национальном уровне.

3.7 Выводы и рекомендации

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

Различные учреждения мониторинга, подотчетные разным государственным органам, часто измеряют концентрацию одних и тех же загрязняющих веществ, но используют разные виды оборудования, методы и процедуры. Не существует согласованной методологии для использования всеми учреждениями, которые занимаются мониторингом одинаковых компонентов окружающей среды. В результате данные мониторинга распределяются среди разных источников, дезинтегрируются и не поддаются сопоставлению. Спорадические наблюдения экологическими и санитарными инспекциями зачастую дублируют друг друга.

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

Рекомендация 3.1:

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

a) контроле осуществления Государственной программы мониторинга окружающей природной среды;

b) обеспечении согласования форматов, измерительных и аналитических методов мониторинга и процедур контроля качества и хранения данных, используемых разными государственными органами; и

c) координации деятельности существующих сетей мониторинга и их расширения, особенно для включения в их состав станций фонового мониторинга, трансграничного мониторинга (атмосферного воздуха и вод) и мониторинга морской окружающей среды.

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

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

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

Рекомендация 3.2:

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

a) разработке национальной электронной базы данных, поступающих от операторов ведущих сетей экологического мониторинга и наблюдений по согласованным рядам показателей;

- b) ведении национальных регистров государственных станций мониторинга и лабораторий аналитического контроля;*
- c) разработке экологических оценок с использованием географических информационных систем (ГИС) и других современных технологий;*
- d) публикации национального доклада о состоянии окружающей среды и других докладов об оценке положения в этой области, основанных на современных показателях, для их использования в процессах разработки политики и принятия решений и для информирования общественности;*
- e) подготовке экспертов в области мониторинга и управления информацией.*

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

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

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

Рекомендация 3.3:

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

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

предприятий руководящих материалов, разработанных с использованием соответствующих международных руководящих принципов и пособий.

В Украине были значительно расширены права граждан в отношении доступа к экологической информации и участия в принятии решений, касающихся окружающей среды. При МПООС и областных природоохранных органах были созданы общественные советы. Отмечаются примеры участия общественности в разработке политики в области окружающей среды, в частности в подготовке законопроектов об экологическом аудите и экологическом страховании. Кроме того, возможности общественности в получении информации расширились в связи с созданием вебпортала для Кабинета Министров и вебсайтов для государственных органов.

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

Рекомендация 3.4:

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

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

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

Рекомендация 3.5:

Министерству образования в консультации с министерством охраны окружающей природной среды и другими соответствующими министерствами, отвечающими за определенные участки профессионального образования (такими, как министерство образования), следует рассмотреть

вопрос о расширении как мандата, так и членского состава Экологической комиссии министерства образования. Состав этого органа мог бы дополняться специалистами по дошкольному, школьному и профессионально-техническому образованию, а также неформальному и неофициальному образованию и представителями других заинтересованных сторон, включая НПО и средства массовой информации, что содействовало бы поощрению и облегчению осуществления на национальном уровне Стратегии ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития.

Глава 4

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

4.1 Общие основы международного сотрудничества

Расширение Европейского Союза в мае 2004 года стало для Украины историческим сдвигом в политическом, географическом и историческом отношениях. Оно также нашло свое адекватное отражение в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды и устойчивого развития.

Еще в 1998 году было объявлено, что основным приоритетом внешней политики Украины в среднесрочной перспективе является достижение статуса ассоциированного члена Европейского Союза. Кроме того, предусматривалось приближение экономического, социального и экологического законодательства Украины к стандартам, которые необходимы для стран, претендующих на членство в ЕС. Выразив свое стремление к усилению европейской интеграции, Украина предприняла ряд шагов для разработки основ адекватной политики и согласования национального законодательства с директивами ЕС. В настоящий момент все новые и измененные правовые и стратегические документы должны рассматриваться министерством юстиции на предмет их соответствия положениям директив и подходов ЕС.

Общие основы международного сотрудничества были заложены в Основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, принятых в 1998 году. Этот документ предусматривает осуществление примерно 70 двусторонних и многосторонних договоров в области окружающей среды, сотрудничество с основными органами и программами ООН (такими, как ЮНЕП, ЕЭК ООН, МАГАТЭ, ФАО, КУР и ГЭФ); двустороннее сотрудничество с соседними странами и странами-донорами, региональное сотрудничество в области охраны Черного и Азовского морей, рек Днепр и Дунай и Карпатских гор; и участие в международных программах по ликвидации последствий Чернобыльской аварии.

Документ об основных направлениях, который после своего принятия не пересматривался, по-прежнему служит основой для государственной политики в области окружающей среды и международного сотрудничества по ряду направлений. Однако, как оказалось, он не стал практическим инструментом ни для одной из этих задач, что объясняется в основном отсутствием четких целей и постановки приоритетов, с одной стороны, и невыделением финансовых ресурсов для его осуществления - с другой. Провозгласив свою ориентацию на европейскую интеграцию, Украина ожидала получения существенной финансовой и технической поддержки из-за рубежа. Однако в отсутствие всеобъемлющей стратегии для сотрудничества на национальном уровне какого-либо значительного расширения деятельности доноров в области охраны окружающей среды не происходило. Напротив, ряд доноров, в частности ЮСЭЙД, закрыли свои экологические программы в Украине, а некоторые другие перестали поддерживать ряд проектов. Непрерывная реструктуризация правительства также способствовала сокращению международного сотрудничества в области охраны окружающей страны (см. главу 1).

4.2 Приоритеты и подходы

Приоритетные сферы сотрудничества

Анализ различных директивных документов, включая законы, стратегии и планы действий, свидетельствует о том, что двустороннее и многостороннее сотрудничество в области охраны окружающей среды в Украине сосредоточивается на следующих сферах:

- охрана биологического разнообразия;
- охрана трансграничных водотоков;
- охрана атмосферного воздуха и озонового слоя;
- смягчение последствий изменения климата;
- оценка трансграничного воздействия на окружающую среду;
- обращение с отходами;
- деградация земель.

Особенно интенсивное двустороннее сотрудничество осуществляется со странами, которые имеют общую сухопутную границу с Украиной: Беларусью, Венгрией, Польшей, Республикой Молдова, Российской Федерацией, Румынией и Словацкой Республикой. Основные сферы сотрудничества включают обмен информацией; сохранение биологического и ландшафтного разнообразия; сокращение трансграничного загрязнения атмосферного воздуха, земель и вод; и создание общеевропейской экологической сети. В сотрудничестве с прибрежными черноморскими государствами предпринимаются специальные меры по защите Черного моря. Сотрудничеству с другими странами способствует международная техническая помощь. Украина пользуется выгодами сотрудничества с международными организациями и учреждениями, включая Всемирный банк, Европейский Союз, ОБСЕ и ПРООН, а также с такими странами-донорами, как Дания, Канада, Швейцария и Швеция.

Подходы к международному сотрудничеству

Для решения проблем в национальных приоритетных сферах и достижения оптимальных результатов Украина осуществляет такие меры, как подписание и ратификацию многосторонних природоохранных соглашений (МПС), заключение двусторонних и многосторонних соглашений с другими странами и получение технической помощи от международных доноров.

Украина является государством - участником 20 важных экологических конвенций и подписала еще два таких договора (см. приложение II). Она присоединилась к девяти протоколам к экологическим конвенциям и подписала шесть таких протоколов. Соблюдение международных соглашений и обеспечение их выполнения находятся на низком уровне - в основном вследствие нехватки финансовых средств, четко предназначенных для осуществления их положений. На протяжении ряда лет выражалась озабоченность в связи с тем, что Украина не платит своих ежегодных взносов по различным конвенциям. До конца 2004 года эта проблема усугублялась запрещением на использование для этой цели финансовых ресурсов Государственного фонда охраны окружающей природной среды (ГФООПС). Однако в 2005 году это запрещение было отменено, Украина выплатила свою задолженность и в настоящее время не отстает от графика своих ежегодных взносов.

Предполагается, что Управление по вопросам европейской интеграции и международного сотрудничества министерства охраны окружающей природной среды (МООПС), в штате которого имеется 12 сотрудников, является основным подразделением, отвечающим за поддержание и развитие отношений с международными организациями, секретариатами МПС, государством-участником которых является Украина, и соответствующими органами в других странах, а также по выявлению ключевых проблем, которые следует урегулировать с использованием международной технической помощи. Однако на практике управления и департаменты, занимающиеся такими конкретными предметами, как биологическое разнообразие, управление водными ресурсами и изменение климата, независимо определяют и решают, какие меры следует принимать для выполнения обязательств по той или иной конвенции и каким образом следует осуществлять проекты международной технической помощи. Несмотря на общую политику, предполагающую, что вся информация, связанная с международным сотрудничеством, должна обобщаться в Управлении по вопросам европейской интеграции и международного сотрудничества, большинство данных рассеяны между различными управлениями и департаментами согласно кругу их ведения. Это затрудняет получение всеобъемлющей картины международного сотрудничества, включая международную техническую помощь в природоохранном секторе.

Международная техническая помощь

В порядке выполнения рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД, Украина попыталась улучшить координацию международной технической помощи. В стране активно действуют примерно 30 доноров международной технической помощи. В 2005 году общий объем международной технической помощи, предоставленной Украине по всем направлениям, составлял приблизительно 400 млн. долл. США¹.

В 2002 году Кабинет Министров (КМ) принял Постановление № 153 о создании единой системы привлечения, использования и мониторинга международной технической помощи. Согласно этому Постановлению, ответственность за компиляцию предложений от всех заинтересованных национальных органов и организаций, касающихся основных региональных и секторальных приоритетов сотрудничества, возлагается на министерство экономики. Эти предложения используются также на переговорах с донорами, по итогам которых разрабатываются ежегодные программы сотрудничества.

Кроме того, в Постановлении № 153 устанавливается порядок регистрации министерством экономики проектов международной технической помощи на основе письменного запроса от соответствующего национального органа (в случае экологических проектов - МООПС). К зарегистрированным проектам налогообложение не применяется. Этот порядок предусматривает двадцатидневный срок регистрации, и министерство экономики не может отказывать в ней. Информация обо всех зарегистрированных проектах поступает в специальную интернетовскую базу данных. Каждые шесть месяцев соответствующий национальный орган (т.е. МООПС) заполняет формуляр отчетности, который также размещается в сети и показывает результаты, достигнутые по каждому проекту.

Такая регистрация не обязательна, если организация намеревается уплатить все налоги. В этом случае компетентный орган не обязан представлять какой-либо запрос или информировать министерство экономики о проекте международной технической помощи. Однако недавно большинство доноров обратились с запросами относительно такой регистрации, и не столько в целях освобождения от налогов, сколько для того, чтобы обеспечивать большую гласность для связанной с проектами информации. При осуществлении программ на национальном уровне были выявлены

¹ Международная техническая помощь для всех секторов экономики на период 1992-2005 годов составила примерно 5 млрд. долл. США. По утверждению министерства экономики, невозможно конкретно определить объем средств, направленных на решение экологических проблем.

финансовые нарушения. Например, в 2003 году Счетная палата выявила ряд нарушений в использовании бюджетных средств МООПС на сумму примерно 500 000 долл. США. Это происходило в ходе реализации Общегосударственной программы охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей. Палата также отметила отсутствие координации на государственном уровне, что и привело к ненадлежащему использованию средств.

В 2005 году Кабинет Министров утвердил стратегию привлечения международной технической помощи на 2005-2007 годы (Постановление № 829). Цель этой стратегии состоит в консолидации усилий доноров и привлечении международной технической помощи на цели осуществления положений Программы действий правительства "Навстречу людям" (2005 года) и Плана действий ЕС-Украина на 2005-2007 годы (см. главу 1). В то же время в стратегии подчеркивается намерение правительства Украины создать условия, при которых Украина сама станет донором и сможет обеспечивать техническую помощь наименее развитым странам.

В стратегии предусмотрено, что охрана окружающей среды является одним из восьми основных направлений деятельности, для которых должна использоваться международная техническая помощь. Экологические проблемы, которые предполагается решить в рамках осуществления стратегии, включают, в частности, создание благоприятных условий для эффективной реализации механизмов Киотского протокола; совершенствование экономических инструментов использования природных ресурсов; реализацию бассейнового принципа в управлении трансграничными водными ресурсами; разработку и применение оптимальной практики и международных стандартов в обращении с отходами; и создание и поддержание экологических коридоров и трансграничных специально охраняемых зон.

4.3 Международное сотрудничество в области решения экологических проблем общенациональной значимости

Сохранение биологического разнообразия

Богатая биота Украины включает свыше 25 000 видов растений и грибов и 45 000 видов животных, в ряде случаев являющихся эндемиками. Под особой нагрузкой находится степной ландшафт, которому угрожают, в частности, фрагментация населенных пунктов, сельскохозяйственная практика, развитие инфраструктуры и столкновение интересов охраны окружающей среды, с одной стороны, и сельскохозяйственной и лесной деятельности - с другой (см. главу 10). Два основных маршрута миграции птиц проходят через Украину, и некоторые места гнездования имеют большое международное значение. Например, 90% глобальной популяции ласточек гнездятся на островах Черноморского биосферного заповедника. По состоянию на 1 января 2003 года в Украине имелось 7 040 специально охраняемых зон, охватывающих общую площадь в размере 2 715 400 га или 4,5% всей территории страны².

Ратификация Конвенции Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии (КБР) в 1995 году открыла для Украины многочисленные возможности в плане сотрудничества с международными организациями и фондами. За последующий период на цели сохранения биологического разнообразия и решение связанных с этим проблем было направлено примерно 10 млн. долл. США в порядке оказания международной технической помощи. Наиболее крупным донором является Глобальный экологический фонд, который в 2003 году предоставил грант в размере 6,9 млн. долл. США на цели осуществления проекта ГЭФ/Всемирного банка по сохранению биологического разнообразия Азово-Черноморского коридора. Основные цели проекта состояли в реализации мер по управлению основными морскими и наземными охраняемыми зонами коридора; разработке стратегии сохранения коридора; повышению осведомленности и расширению поддержки в отношении сохранения болотистых угодий в рамках программы экологического образования; и

² Второй национальный доклад "Сохранение биологического разнообразия Украины" (Киев, 2003 год).

осуществлении программы конкурсных малых грантов. Однако проект осуществлялся медленно, и поэтому предусмотренные в нем цели развития не были достигнуты в запланированные сроки. В результате в августе 2005 года ГЭФ упразднил свой грант, из которого к тому времени были израсходованы менее 20% средств.

В 2001-2003 годах Украина при поддержке ГЭФ осуществляла вторую фазу проекта стимулирующей деятельности в области охраны биологического разнообразия. Были подготовлены 12 законопроектов и примерно 300 поправок к различным правовым документам, имеющим отношение к вопросам сохранения биологического разнообразия. Для осуществления КБР был создан координационный механизм, обеспечивший платформу для обмена информацией между государственными должностными лицами и общественностью.

Интеграции проблем биологического разнообразия в природоохранные законодательные рамки в значительной степени способствовали две государственные программы - Общегосударственная программа формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы (Закон № 1989-III от 2000 года) и Общегосударственная программа охраны и воссоздания окружающей среды Азовского и Черного морей (Закон № 2333-III от 2001 года). Хотя во втором национальном докладе "Сохранение биологического разнообразия Украины" (2003 год) признавалось повышение осведомленности и понимания в отношении важности вопросов биологического разнообразия, в нем также отмечались тревожные и опасные тенденции к разрушению природной окружающей среды и утрате биологического разнообразия и содержался призыв приложить более активные усилия и выделять больше ресурсов в этой области.

В настоящее время МООПС занимается подготовкой нового важного стратегического документа - Программы сохранения биологического разнообразия на 2006-2025 годы, в котором будут определены необходимые дальнейшие шаги в области охраны биологического разнообразия. В нем принимаются во внимание положения КБР, а также других глобальных и региональных конвенций, и в частности Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры (Конвенция СИТЕС), Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция), Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), Конвенции об охране дикой фауны и флоры и природных средств обитания в Европе (Бернская конвенция) и Конвенции по защите и устойчивому развитию Карпат (Карпатская конвенция).

Карпатская конвенция 2005 года имеет большое значение для Украины, которая являлась одним из ее основных инициаторов. Карпатские горы образуют так называемые буферные зоны и коридоры, которые обеспечивают непрерывность экосистем на всем европейском континенте, включая трансграничное распространение растений, миграцию птиц и животных и сохранение генетического разнообразия. Лесные экосистемы Карпат играют особую роль в сохранении биологического разнообразия, помогают защищать природу и регулируют водные ресурсы, а также предоставляют ресурсы для лесной промышленности региона. В настоящее время при поддержке со стороны ГЭФ и ПРООН осуществляется этап А МРП³ по проекту "Сохранение глобально значимого биоразнообразия и смягчение/сокращение экологической угрозы в Карпатах Украины". Его цель заключается в усилении сохранения биологического разнообразия в Карпатах путем укрепления институционального потенциала, совершенствования систем управления лесами и осуществления принципов устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов.

³ МРП (Механизм разработки проектов) - определение, которое используется ГЭФ для трех категорий подготовки проектов. В отношении дополнительной информации см. http://thegef.org/Operational_Policies/Eligibility_Criteria/Funding_Options/funding_options.html

Еще одной крупной проблемой является регулирование использования генетически модифицированных организмов (ГМО) и осуществление Картахенского протокола по биобезопасности к КБР. В Украине не существует специального закона или других правовых документов, регламентирующих использование биотехнологических продуктов. Не существует также какой-либо сертифицированной процедуры для тестирования биотехнологических продуктов, в частности ГМО, и определения их возможного неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду. Существующая система биологической безопасности не регулирует импорт, экспорт и транзит ГМО. Аналогичным образом, не существует национальных правовых рамок для применения принципа предосторожности при использовании ГМО. Несмотря на тот факт, что в 1999 году украинская система биологической и экологической безопасности была создана исключительно для соблюдения требований в отношении генетически модифицированных сельскохозяйственных культур, не было разработано никаких критериев для оценки того, являются ли те или иные виды использования генетически модифицированных животных, микроорганизмов и несельскохозяйственных растений экологически безопасными, как и не было создано методологий и предписаний для соответствующих проверок. В 2004 году было начато осуществление проекта ЮНЕП/ГЭФ по развитию рамок национальной биобезопасности, однако в 2005 году его реализация была приостановлена в связи с проблемами в управлении проектом.

Что касается других видов деятельности в отношении проблем биологического разнообразия, то Украина участвует в работе Сети Изумруд и рассматривает возможность присоединения к программе ЕС "Природа-2000". В 2004 году 11 заповедным территориям Украины был предоставлен статус по Рамсарской конвенции, в связи с чем общее число таких территорий возросло до 33 (676 251 га). С 1999 года Украина разрабатывает и укрепляет свои законодательные рамки для более полного осуществления положений СИТЕС; улучшения таможенного контроля, в частности путем введения на таможенном посту экологического инспектора; и укрепления правил контроля за видами, перечисленными в СИТЕС, путем введения системы лицензирования.

Охрана водных ресурсов

Доступ к чистой воде включен в качестве приоритетного вопроса в цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, для Украины. Согласно оценкам, произведенным до Всемирного саммита по устойчивому развитию (2002 года) 12,5% проб питьевой воды в Украине не соответствовали санитарным стандартам. Хотя 70% городского населения Украины пользовались системой централизованного водоснабжения, в случае населения сельских районов этот показатель едва ли достигает 24%. В соответствии с национальными данными за 2005 год 25-30% вод природных водных объектов Украины не соответствуют санитарным стандартам.

Определению рамок для эффективного регулирования управления водными ресурсами в Украине способствует несколько важных международных конвенций, а также Рамочная директива ЕС по воде и Водная инициатива ЕС. Другими ключевыми элементами этих рамок является ряд национальных стратегических программ, такие, как Общегосударственная программа "Питьевая вода Украины" (2005 года), Комплексная программа первоочередного обеспечения сельских населенных пунктов, пользующихся привозной водой, централизованным водоснабжением в 2001-2005 годах и прогноз до 2010 года, а также Общегосударственная программа развития водного хозяйства на 2002-2010 годы. Однако нехватка финансирования представляет собой крупную проблему. В 2001-2004 годах на такие программы было выделено в общей сложности всего лишь 10% необходимых средств, и почти такая же ситуация сохранялась в 2005 году. За период 2001-2004 годов ни одной из запланированных систем центрального водоснабжения сельских общин так и не было создано.

Основные мероприятия по охране реки Дунай в Украине осуществляются в рамках Целевой группы ЕС ДАБЛАС, созданной для укрепления сотрудничества в Дунайско-Черноморском регионе. С 2003 года Украина является Договаривающейся стороной Международной комиссии по охране

реки Дунай (МКОРД). Благодаря участию в МКОРД Украина была охвачена специальной системой оповещения и получила оборудование по мониторингу для осуществления контроля и обмена данными в рамках этой системы оповещения.

Загрязнение Черного моря обусловлено действием различных факторов (антропогенной и промышленной деятельностью, сбросами сточных вод и авариями) и наносит ущерб не только качеству воды, но и экосистемам в прилегающих зонах. В 1994 году Украина ратифицировала Конвенцию о защите Черного моря от загрязнения (Бухарестскую конвенцию). Для осуществления этой Конвенции был принят специальный закон (№ 2333-III от 2001 года), которым была утверждена Общегосударственная программа охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей на 2001–2010 годы. Цель программы состоит в постепенном улучшении состояния обоих морей, в связи с чем в ней предусмотрены соответствующие мероприятия и финансовые потребности. Однако, поскольку бюджет Программы разрабатывался в 2001 году и не был скорректирован для учета инфляции, она в настоящее время испытывает недостаточное финансирование. Результаты осуществления Программы становятся предметом ежегодной оценки и докладов Кабинету Министров. Согласно этим оценкам низкая эффективность осуществления объясняется тем фактом, что большинство мероприятий выполняются на местном уровне и финансируются из местных бюджетов с участием местного персонала, не обладающего необходимыми навыками планирования. Пункт 23 Плана действий содержит призыв к сокращению региональных дисбалансов и улучшению местных потенциалов развития посредством внедрения стратегического планирования на национальном и региональном (областном) уровнях в Украине; разработки проекта национальной стратегии регионального развития на период до 2015 года; и создания законодательной основы для поощрения регионального развития, в том числе на депрессивных территориях.

Для очистки бассейна реки Днепр и улучшения качества питьевой воды была разработана отдельная Государственная целевая программа (см. вставку 1.3 в главе 1). Бассейн реки Днепр является основным источником водоснабжения для 32 млн. жителей Украины и содержит до 80% всех водных ресурсов страны. В 2000 году ПРООН в целях оказания Украине помощи в очистке бассейна и реабилитации его природной окружающей среды приступила к подготовке *Стратегической программы действий (СПД) для экологического оздоровления бассейна реки Днепр и развития механизмов осуществления СПД*. Этот проект был разработан для укрепления сотрудничества между Украиной, Россией и Беларусью – тремя странами, на территории которых протекает река Днепр, и оказания помощи в определении приоритетных неотложных мер экологического оздоровления. Основным итогом проекта стал трансграничный диагностический анализ, который стал основой для формулирования Стратегического плана действий (СПД) и соответствующих согласованных национальных планов действий (НПД). В 2004 году был издан всеобъемлющий свод рекомендаций, а также уточненный план последующих действий. Их осуществление позволит обеспечить сбалансированное и эффективное использование ресурсов бассейна реки Днепр.

Охрана атмосферного воздуха и озонового слоя

Украина объявила *загрязнение атмосферного воздуха* приоритетной сферой международного сотрудничества. С начала 1990-х годов в Украине наблюдается позитивная долгосрочная динамика загрязнения воздуха. В 1995–2002 годах выбросы в атмосферный воздух из стационарных источников сократились в 1,4 раза.

Украина является государством – участником Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР) и трех из ее восьми протоколов – Протокола ЕМЕП⁴,

⁴ Совместная программа наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе.

Протокола об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков и Протокола о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30%. Поскольку наибольшие выбросы NO_x и SO_x связаны с работой тепловых электростанций, в 2001 году Кабинет Министров принял Постановление № 1780 об установлении лимитов выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников (включая тепловые электростанции). Это постановление содержит требование о том, чтобы предельные значения выбросов для всех новых установок определялись на основе новейших и современных технологий по сокращению выбросов в атмосферный воздух. В результате частой реструктуризации МООПС эти значения лимитов только в 2006 году были представлены на утверждение министерства юстиции.

Несмотря на то, что Украина не подписала Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном, в 2003 году в ней была принята концепция реализации государственной политики в отношении сокращения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, приводящих к подкислению, эвтрофикации и образованию приземного озона, на период до 2015 года. Цель этой концепции состоит в создании рамок регулирования для уменьшения загрязнения атмосферного воздуха, согласовании экологического законодательства Украины с нормами Европейского Союза и организации производства современного воздухоочистного оборудования и разработки соответствующих технологий. В 2005 году МООПС для осуществления этой концепции разработало соответствующий план действий на период до 2015 года и приступило к подготовке необходимых правовых актов для включения в будущие регуляторные рамки. Первым документом, разработанным в соответствии с этим планом действий, стал Закон о запрещении ввоза в Украину автомобилей, не соответствующих стандарту ЕВРО-2, принятый 1 января 2006 года (см. главу 9).

В 2000-2004 годах Украина постоянно нарушала сроки своевременного представления отчетных данных о выбросах и стратегиях и политике в соответствии с первыми двумя протоколами; при этом данные были либо неполными, либо не поступали в правильном формате. Хотя Комитет по осуществлению КТЗВБР отметил улучшение в плане отчетности, ожидается также, что Украина приложит все усилия для своевременного представления всех необходимых данных.

В 1988 году Украина, в которой ежегодно потреблялось свыше 0,3 кг озоноразрушающих веществ (ОРВ) на душу населения, считалась ведущим потребителем ОРВ в Восточной Европе. В 1997 году Украина приняла первую Национальную программу по прекращению производства и использования ОРВ, которой предусматривались меры на последующие пять лет. В 1998-2004 годах правительство Украины при поддержке ГЭФ (который предоставил 23,2 млн. долл. США на цели прекращения производства ОРВ) и в сотрудничестве с национальными компаниями успешно реализовало эту программу. Для использования в холодильных установках и производства аэрозолей, растворителей и галонов были внедрены современные технологии без использования ОРВ. Для контроля ОРВ были созданы регуляторные рамки, включая введение в 1998 году лицензирования использования ОРВ и контроля за импортом и экспортом ОРВ. По ныне действующей процедуре лицензии на товары, содержащие ОРВ, на платной основе выдаются министерством экономики, а не МООПС, хотя компании обязаны официально запрашивать предварительное согласие МООПС, представляя соответствующую техническую документацию. Вместе с тем МООПС не регистрирует предоставляемые лицензии и поэтому не может обеспечивать соблюдение законодательных норм.

Страна также расширила свои обязательства в отношении Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, ратифицировав в 2000 году Копенгагенские поправки, однако она еще не приступила к ратификации более поздних поправок. В целом в результате прекращения производства ОРВ в стране к настоящему времени практически прекращено их первичное потребление. Сохраняется лишь незначительный и уменьшающийся остаточный спрос на ОРВ, главным образом в секторе обслуживания холодильных установок. В новой национальной программе по прекращению производства и использования ОРВ, принятой Кабинетом Министров в 2004 году (Постановление № 256), устанавливаются рамки для дальнейших действий на период до 2030 года.

Начиная 1 января 2005 года Украина в рамках выполнения своих обязательств по статье 2 Монреальского протокола должна была прекратить производство метилбромида. Для оказания Украине помощи в этом вопросе Всемирный банк разрабатывает проект по прекращению производства метилбромида.

Изменение климата

Украина является одной из наименее энергоэффективных стран в мире и занимает шестое место по количеству выбросов CO₂ на душу населения, показатель которых значительно превышает уровни в большинстве европейских стран. Эта ситуация обусловлена применением неэффективных технологий в ключевых секторах экономики, таких, как энергетика и тяжелая промышленность, и чрезвычайно высокими потерями (по оценкам, выше 25%) в отопительном секторе.

В 1996 году Украина ратифицировала Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), в 2004 году - Киотский протокол к ней. В качестве страны с переходной экономикой Украина стала Стороной Приложения I и обязалась стабилизировать выбросы ПГ в период 2008-2012 годов до уровней 1990 года.

В 1999 году в Украине был образован государственный орган высокого уровня по контролю за вопросами, связанными с изменением климата, - Межведомственная комиссия по обеспечению выполнения РКИКООН, которая была создана постановлением Кабинета Министров. В Украине были также разработаны ряд законодательных актов, направленных на согласование национального законодательства с положениями и обязательствами по РКИКООН и Киотскому протоколу. Она запросила от международных организаций и стран-доноров техническую помощь в разработке национальной политики по совместному осуществлению (СО).

В 2005 году Кабинет Министров утвердил Национальный план мероприятий по реализации положений Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Постановление № 346). Этот план предусматривает целый ряд мероприятий и включает следующие приоритетные меры: создание национальной системы оценки антропогенных выбросов и абсорбции ПГ; проведение ежегодной инвентаризации антропогенных выбросов и абсорбции; создание инфраструктуры для реализации проектов СО, направленных на сокращение выбросов ПГ; и разработку национальной системы торговли выбросами. Указом президента (№ 1239 от 2005 года) МООПС было назначено координатором мероприятий по осуществлению обязательств Украины по РКИКООН.

Фактически МООПС не только издает письма для поддержки и одобрения проектов СО, но и функционирует в качестве секретариата по Совместному осуществлению, хотя правительство официально не поручало ему выполнять эту роль. В МООПС этими функциями занимается недавно созданный отдел по координации деятельности согласно Киотскому протоколу и регулированию вопросов, связанных с веществами, разрушающими озоновый слой. В 2005 году для содействия в подготовке и осуществлении проектов СО под эгидой МООПС был создан Центр по изменению климата. Он участвует в проведении ежегодной инвентаризации ПГ, разработке правовой документации и составлении прогнозов по уровням выбросов и поглощения ПГ.

В феврале 2006 года Кабинет Министров утвердил Порядок рассмотрения, утверждения и реализации проектов, направленных на сокращение объема антропогенных выбросов или увеличение абсорбции парниковых газов согласно Киотскому протоколу к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Постановление № 206). В этом документе подробно регламентируются процедуры оценки, утверждения и осуществления проектов СО и выдачи писем для их поддержки и утверждения, а также соответствующие организационные мероприятия. В апреле 2006 года Кабинет Министров утвердил Порядок функционирования национальной системы

оценки антропогенных выбросов и абсорбции парниковых газов, которые не регулируются Монреальским протоколом об озоноразрушающих веществах. В этом документе определяются меры по координации деятельности различных государственных органов, которые занимаются, среди прочего, инвентаризацией выбросов ПГ. Однако еще не определен орган, который выполнял бы функции национального центра инвентаризации.

Международные организации оказывают Украине помощь в реализации Киотских механизмов. В 2005 году ПРООН поддержала проект по созданию секретариата СО для координации проектов СО. В рамках этого проекта были разработаны практическое пособие и блок-схема разработки проектов СО и процесса их утверждения, была проведена деятельность по укреплению потенциала и организации учебных мероприятий и была создана база данных по проектам СО. От украинских предприятий было получено в общей сложности 120 писем, в которых выражалась заинтересованность в участии в проектах СО. При содействии ЕС-ТАСИС Украина подготовила проект процедуры СО на национальном уровне.

По информации МООПС, к настоящему времени в Украине были определены 26 проектов СО, потенциально охватывающих примерно 1,96 млн. т CO_2 . Письма по поддержке были получены в отношении 18 проектов, а в отношении двух из них - письма по утверждению (см. вставку 4.1). В 2005-2006 годах Украина подписала с Канадой и Нидерландами меморандумы о взаимопонимании по вопросам изменения климата и проектам СО и планирует подписать другие меморандумы с Австрией, Италией и Францией. Тесное сотрудничество в этих вопросах налажено с Японией, включая предоставление этой страной технической помощи для соблюдения требований, необходимых для получения права на участие в международной торговле квотами на выбросы. В мае 2006 года Украина подписала с Нидерландами первое соглашение о приобретении квот на выбросы по проекту Совместного осуществления, предусматривающее общее сокращение выбросов CO_2 на 396 000 т за период 2007-2012 годов. Украина стремится к сентябрю 2006 года обеспечить соответствие критериям Модели 1 СО (быстрая модель).

Кроме СО, Украина могла бы потенциально торговать излишками единиц установленного количества (ЕУК) (оцениваемыми в объеме 1,7 млрд. т CO_2). Однако несколько сторон Киотского протокола, включая Австрию, Германию и Нидерланды, заявили, что они не будут покупать ЕУК, если только это не будет связано с экологическими выгодами. Поэтому для Украины существенное значение имеют соблюдение критериев Модели 1 СО и создание правовой базы для проектов "зеленого" инвестирования (ПЗИ). Всемирный банк заказал исследование по оценке потенциала ПЗИ и потребностей в плане устранения институциональных и политических препятствий. Ожидается, что это исследование будет завершено к сентябрю 2006 года, и после его доработки МООПС намеревается инициировать свое первое соглашение по ПЗИ.

В рамках Плана действий ЕС-Украина на 2004 год под эгидой подкомитета по вопросам окружающей среды, действующего в соответствии с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве ЕС и Украины, была создана Совместная рабочая группа по изменению климата, в состав которой входят национальные эксперты и эксперты ЕС. Ее основной задачей является определение возможностей для сотрудничества между Украиной и ЕС по вопросам изменения климата путем обмена информацией и опытом по надлежащей практике в отношении политики и мер в области сокращения выбросов ПГ и содействия развитию сотрудничества по Киотским механизмам.

Обращение с химическими веществами и отходами

Все большее беспокойство вызывает в Украине обращение с отходами. Поэтому Украина в настоящее время стремится к совершенствованию и дальнейшему развитию соответствующих законодательных рамок, присоединению к основным конвенциям, регулирующим эту сферу, и привлечению международной технической помощи.

Вставка 4.1: Виды и количество потенциальных проектов Совместного осуществления по Киотскому протоколу в Украине (единицы сокращения выбросов CO₂ (ЕСВ) в год)

- Использование метана угольных шахт - 3 (2 098 000 тонн)
- Сбор метана на полигонах твердых отходов - 5 (454 400 тонн)
- Использование биомассы - 1 (51 600 тонн)
- Комбинированная выработка энергии - 1 (45 3000 тонн)
- Использование жидких отходов - 1 (50 000 тонн)
- Альтернативные источники энергии - 1 (70 000 тонн)
- Модернизация систем коммунального теплоснабжения - 4 (323 700 тонн)
- Модернизация технологических процессов - 1 (87 750 тонн)
- Модернизация гидроэлектростанций - 1 (260 000 тонн)

Источник: Министерство охраны окружающей природной среды, 2005 год.

Закон "Об отходах, который является первым в стране правовым актом, касающимся отходов, был принят в 1998 году. Он включал положения Рамочной директивы ЕС об отходах (75/442/ЕС). Когда в 2000 году Украина стала стороной Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, в Закон "Об отходах" были внесены соответствующие поправки. В период 1998-2004 годов были приняты примерно 50 соответствующих правовых актов, включая 14 законов и 30 постановлений КМ. Наиболее важным из них является Постановление 1120 от 2000 года, в котором утверждались так называемые "желтые" и "зеленые" перечни опасных химических веществ и регламентируется контроль за перемещением, утилизацией и ликвидацией опасных отходов.

Для контроля за перемещениями внутри страны МООПС издает специальное разрешение на транзит опасных отходов и импорт и экспорт опасных химических веществ по "желтому" перечню. Украина также рассматривает возможность запрещения импорта всех видов отходов. Была создана специальная комиссия по нелегальному импорту опасных веществ и отходов. Украина также рассматривает вопрос о присоединении к Базельскому протоколу об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления (1999 года).

В 2000 году Украина подписала Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях (СОЗ) и пользуется финансированием по линии ГЭФ, позволяющим осуществлять деятельность по Конвенции. Проведенная в 2002-2003 годах инвентаризация СОЗ, хранившихся на украинской территории, показала, что в 4 983 хранилищах, подведомственных министерству аграрной политики, хранилась 19 341 т устаревших пестицидов. Из этих хранилищ только 499 содержались в надлежащем состоянии, в 2 871 соблюдались удовлетворительные условия хранения, тогда как остальные хранилища не содержались в надлежащем порядке. Еще одним результатом этого проекта является разработка национального плана по осуществлению Стокгольмской конвенции (по состоянию на июль 2006 года проект был подготовлен и представлен соответствующим министерствам и государственным ведомствам на предмет консультаций). Были установлены национальные приоритеты в этой области (вставка 4.2), и с целью содействия в их осуществлении Украина планирует ратифицировать Стокгольмскую конвенцию для того, чтобы получить больше финансовых ресурсов.

В 2004 году после ратификации Роттердамской конвенции по процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Украина внесла поправки в свой Закон "О пестицидах и агрохимикатах"

1995 года. Украина разрабатывает план действий по реализации Конвенции и принимает меры для создания совместного центра обмена информацией с министерством здравоохранения. Украина также является участницей Комиссии по химическим веществам, действующей в соответствии с Роттердамской конвенцией, и участвует в обсуждениях, касающихся регулирования по Конвенции новых веществ (например, асбеста).

Вставка 4.2: Национальные приоритеты в деле ликвидации стойких органических загрязнителей

Соответствующие основные цели являются следующими:

- инвентаризация и ликвидация ПХД;
- проведение второй инвентаризации устаревших пестицидов;
- получение необходимого аналитического оборудования;
- исследовательские технологии для обращения с СОЗ;
- создание соответствующих законодательных рамок;
- мониторинг СОЗ, регулируемых Стокгольмской конвенцией;
- контроль за выбросами диоксинов и фора.на.

Проблема обращения с химическими веществами в Украине имеет еще один аспект. После распада Советского Союза Украина унаследовала огромные запасы определенного вида топлива, которое иногда называют "меланж" и которое использовалось для ракетных снарядов и управляемых ракет. Компоненты этой весьма сложной химической смеси являются чрезвычайно химически активными и летучими и высокотоксичны. На восьми объектах в Украине хранится свыше 16 000 т этого топлива. В 2005 году при поддержке ОБСЕ и НАТО было проведено развернутое исследование для определения соответствующих дальнейших действий. Международная техническая группа провела инвентаризацию объектов и типов хранимого меланжа и условий его хранения. Был сделан вывод о том, что условия хранения не являются удовлетворительными и срочно необходима нейтрализация меланжа. Следующим этапом стало бы получение необходимого финансирования для организации промышленной конверсии меланжа в азотную кислоту.

Оценка трансграничного воздействия на окружающую среду

Украина имеет сухопутные или морские границы с десятью другими странами и поэтому считает трансграничное сотрудничество ключевым приоритетом.

Осуществляемая Украиной экономическая деятельность, которая может представлять высокий риск для окружающей среды и/или воздействовать на экологические условия в соседних странах, должна подвергаться оценке воздействия на окружающую среду согласно процедурам, установленным в принятой в Эспо Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (участницей которой Украина является с 1999 года) и в национальных нормативных документах (*Государственные строительные нормы 2003 года*). В 2001 году предварительный перечень видов деятельности и оборудования повышенной опасности был дополнен положением об установках, которые могут иметь трансграничное воздействие и регулируются международными конвенциями и директивами. Этот перечень включен в *Государственные строительные нормы*.

С 2003 года, несмотря на наличие ясных и четко определенных норм, предусматривающих возможность участия общественности и учитывающих трансграничный контекст, Украина сталкивается с проблемами, связанными с оценкой трансграничного воздействия (см. вставку 4.3).

Украина также подписала Протокол о стратегической экологической оценке (СЭО) к Конвенции Эспо. В отношении СЭО была проведена значительная работа, и в 2006 году планируется осуществить ряд опытных проектов. В 2004 и 2005 годах ПРООН и РЭЦ для Центральной и Восточной Европы поддержали проект "Стратегическая экологическая оценка - продвижение и развитие потенциала", в результате которого была подготовлена публикация с руководящими принципами развития потенциала СЭО в Украине и был проведен анализ потребностей в осуществлении Протокола. Впоследствии ЕЭК ООН, РЭЦ и ПРООН оказали Украине содействие в разработке национальной стратегии по внедрению СЭО и имплементации Протокола.

Наконец, сотрудничество в области трансграничных воздействий на окружающую среду регламентируется также положениями Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. Украина подписала, но не ратифицировала эту Конвенцию из-за нехватки финансовых ресурсов для соблюдения ее положений и отсутствия четкого разделения обязанностей между государственными органами в отношении мониторинга и ликвидации последствий промышленных аварий.

Хотя в 2000 году были приняты Закон "Об объектах повышенной опасности" и несколько соответствующих подзаконных актов, правоприменительный аспект законодательных рамок в этой области по-прежнему является неадекватным. Украина создала систему обмена информацией (оповещения) для ее включения в международную сеть оповещения, но эта система не работает по причинам недостаточного владения сотрудниками иностранными языками, нехватки необходимого оборудования и частых изменений в структуре МООПС.

Деградация земель

Деградация земель считается одной из серьезных экологических проблем Украины, поскольку в настоящее время подвержены эрозии 57,5% территории страны, и доля таких земель увеличивается примерно на 80 000 гектаров в год (см. главу 10). Как следствие, в 2002 году Украина присоединилась к Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБОООН). В приложении к Конвенции, касающемся регионального осуществления для Центральной и Восточной Европы, Украина упоминается в качестве одного из примеров серьезной деградации земель. После присоединения Украины к Конвенции Кабинет Министров утвердил приоритетные меры по ее осуществлению. Эти меры включают разработку ряда национальных программ для целевого решения проблем деградации земель и внесение в законы и подзаконные акты поправок для их согласования с положениями Конвенции.

Вставка 4.3: Реконструкция судоходного канала Дунай - Черное море

В 2003 году на основании указа президента Украины в дельте Дуная была начата реконструкция судоходного канала Дунай - Черное море (так называемое устье Быстрое). В соответствии с национальными правилами была проведена оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) этого проекта, и на вебсайте МООПС был размещен соответствующий доклад на национальном (украинском) языке. Поскольку Украина не ожидала от этого проекта "значительного" негативного трансграничного воздействия, она не направила уведомление о своих планах соседним странам - Сторонам Конвенции Эспо.

В 2004 году правительство Румынии инициировало процедуру расследования по смыслу пункта 7 статьи 3 Конвенции Эспо на том основании, что реконструкция канала могла бы иметь значительное негативное трансграничное воздействие на экологические условия в Румынии и что она не была официально уведомлена о планах Украины. В 2004 году была создана специальная комиссия по расследованию в составе представителей Украины и Румынии и во главе с независимым председателем. Основная цель комиссии заключалась в научной оценке трансграничного воздействия деятельности, осуществлявшейся Украиной.

Украинская НПО "Экоправо-Львов" довела этот случай до сведения Комитета по соблюдению Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Правительство Румынии отдельно направило Комитету представление относительно проекта канала. Исходя из заключения Комитета второе совещание Сторон Орхусской конвенции, состоявшееся в Алматы в 2005 году, установило, что правительство Украины не выполнило положений Конвенции. Отмечалось, что общественность не получила адекватного доступа к информации на этапе принятия решения, не участвовала в ОВОС и поэтому не могла повлиять на ее окончательные результаты. По мнению Орхусского центра, перестройка канала будет иметь значительное негативное воздействие на заповедные территории Украины, расположенные вблизи предложенного места реконструкции. Кроме того, отмечалось, что планы реконструкции не обсуждались и не согласовывались с руководством заповедной зоны (Дунайского биосферного заповедника) или с Национальной академией наук, которая осуществляет надзор за этой природоохранной зоной.

В июле 2006 года Комиссия по расследованию, учрежденная в соответствии с Конвенцией Эспо, пришла к выводу о том, что канал Дунай - Черное море, вероятно, имеет "значительное негативное трансграничное воздействие" на окружающую среду, вследствие чего к этому проекту применяются положения Конвенции Эспо. Это означает, что от Украины ожидается направление Румынии уведомления относительно этого канала и что должна быть начата процедура, предписанная Конвенцией. Должны быть проведены консультации между сторонами, Румынии следует предоставить возможность представить замечания по проекту, и необходимо обеспечить участие общественности в обеих странах. Это также означает, что окончательное решение в отношении проекта должно быть представлено Румынии.

Источник: ЕЭК ООН, 2006 год.

К концу 2005 года Кабинет Министров издал девять постановлений, регламентирующих различные аспекты землепользования и охраны земель. Были внесены поправки в законы об охране земель (2003 год), о землеустройстве (2003 год) и о государственном контроле за использованием и охраной земель (2003 год). Был подготовлен проект закона о государственной программе использования и охраны земель. В случае ее утверждения эта программа заложит основы для Национальной программы действий (НПД) в соответствии с требованиями КБООН и позволит направлять государственные бюджетные ресурсы на деятельность по охране земель.

Соответствующие действия включают проектное предложение для ГЭФ в отношении укрепления потенциала по борьбе с деградацией земель и опустыниванием в Украине (МРП А). Основными задачами этого проекта станут разработка национального плана действий согласно требованиям КБООН и создание местных координационных пунктов для обеспечения осуществления государственной программы и плана действий на местном уровне.

4.4 Интеграция с Европейским Союзом

Последнее расширение Европейского Союза поставило Украину в новый региональный контекст и стало ключевым фактором для определения основных направлений развития политики в области международного сотрудничества страны. Общая граница с Европейским Союзом дает Украине возможность развивать все более тесные связи с этим сообществом и продвигаться в направлении постепенной экономической интеграции и более глубокого политического сотрудничества.

В Соглашении о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС (СПС), которое вступило в силу в 1998 году, на экологические проблемы обращается особое внимание. Европейская политика добрососедства (2004 год) открывает широкий диапазон новых возможностей, способных облегчить

доступ Украины к рынку ЕС и ее участие в программах ЕС. В начале 2005 года был утвержден План действий ЕС - Украина на 2005-2007 годы, который призван не только помочь Украине в осуществлении положений СПС, но и поддержать Украину в достижении дальнейшей интеграции в экономические и социальные структуры ЕС. План действий содержит направления, касающиеся охраны окружающей среды и устойчивого развития.

В 2005 году Кабинет Министров утвердил ряд мер по осуществлению Плана действий ЕС - Украина. Его реализация уже началась, и в 2007 году будет действовать новый финансовый инструмент ЕС, создаваемый специально для финансирования мероприятий в рамках Плана действий.

На протяжении ряда лет обязанность заниматься вопросом европейской интеграции поочередно возлагалось на различные специально создаваемые органы. В 1997 году для этой цели было учреждено Национальное агентство по вопросам развития и европейской интеграции. В 2000 году оно было упразднено, и его функции были переданы Департаменту по вопросам европейской интеграции в составе министерства экономики. По мнению национальных экспертов, это решение замедлило процесс интеграции, особенно вследствие недостаточного количества сотрудников, работающих над этой проблемой. В 2005 году вновь было подтверждено, что европейская интеграция является для Украины стратегическим приоритетом.

4.5 Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию и цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию

В 2002 году накануне Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург) Украина представила национальный доклад, в котором отмечались некоторые обнадеживающие тенденции. Правительство инициировало экономическую реформу и программу по сокращению масштабов бедности. Оно приняло новый Земельный кодекс, предусматривающий систематический подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов. Другие инициативы предусматривают сокращение промышленного загрязнения атмосферного воздуха и обезлесения и поощрение рационального использования водных ресурсов. В 2003 году при Кабинете Министров Украины был создан Национальный совет по устойчивому развитию (НСУР) (хотя этот орган еще ни разу не заседал), а парламент ратифицировал ряд международных договоров в области охраны окружающей среды.

В главе 8 Повестки дня на XXI век содержится призыв к странам принимать национальные стратегии устойчивого развития (НСУР). В 2003 году Украина при поддержке международных организаций приступила к подготовке своей НСУР, которая все еще существует в виде проекта (см. подробную информацию в главе 1).

В 2003 году Кабинет Министров утвердил комплексную программу реализации решений, принятых ВВУР, на 2003-2005 годы. Она включает положения, предусматривающие подготовку предложений для деятельности Национального совета по устойчивому развитию, разработку программы научных исследований по вопросам устойчивого развития и сотрудничество с международными организациями в этой области. По смыслу Программы каждое министерство должно проводить свою деятельность в соответствии с задачами, перечисленными в Программе, и представлять доклады о прогрессе в этой области. Однако Программа не включает каких-либо положений, связанных с разработкой или осуществлением НСУР.

Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

На протяжении ряда лет экологическая ситуация в Украине постепенно ухудшалась, поскольку в значительной степени игнорировались основные законы, касавшиеся безопасного развития

использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. В докладах о прогрессе, достигнутом в области реализации целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), за 2003 и 2005 годы министерство экономики признало, что в национальной экономике никогда не сдерживалась деятельность секторов, причиняющих ущерб окружающей среде, особенно добыча минеральных ресурсов. За последнее десятилетие эти факторы наряду с отсутствием инвестиций для модернизации технологий и внедрения экологически благоприятных мер привели к ухудшению состояния окружающей среды.

В докладах за 2003 и 2005 годы отмечается, что адаптация ЦРТ к условиям Украины является для нее важной и неотложной задачей. Согласно этим докладам, для того чтобы разработать долгосрочную стратегию социально-экономического развития, национальную стратегию устойчивого развития и другие стратегические документы, Украине необходимо выстраивать свои стратегические приоритеты в соответствии с ЦРТ.

В результате анализа, проведенного министерством экономики в сотрудничестве с другими министерствами и государственными органами и при поддержке проекта ПРООН по экономическому и социальному развитию, были разработаны шесть связанных с ЦРТ основных целей для Украины, в число которых входит сокращение масштабов бедности и обеспечение экологической устойчивости. В 2001 году была принята стратегия по преодолению бедности, которая ежегодно пересматривается, с тем чтобы отразить в ней процесс осуществления. Цель обеспечения экологической стабильности предусматривает решение трех ключевых экологических проблем: обеспечение доступа к чистой воде, сохранение биологического разнообразия и контроль за качеством воздуха (см. вставку 4.4).

Предполагается, что достижение ЦРТ будет обеспечиваться за счет осуществления государственных программ в соответствующих областях, например Комплексной программы первоочередного обеспечения сельских населенных пунктов, которые пользуются привозной водой, централизованным водоснабжением в 2001-2005 годах и прогноза до 2010 года и Общегосударственной программы охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей на 2001-2010 годы. Для достижения ЦРТ решающее значение имеет выделение финансовых средств для осуществления таких программ. Однако, как отмечалось ранее (см. раздел 4.3), отсутствие финансирования помешало осуществлению этой конкретной программы.

Вставка 4.4: Задачи по Цели 7 ЦРТ для Украины

Задача 1	С 2001 по 2005 год на 12% увеличить долю населения, имеющего доступ к чистой питьевой воде
Показатель 1.1	Доля населения, имеющего доступ к питьевой воде, соответствующей национальным стандартам для городских районов
Показатель 1.2	Доля населения, имеющего доступ к питьевой воде, соответствующей национальным стандартам для сельских районов
Задача 2	К 2015 году стабилизировать загрязнение атмосферного воздуха из стационарных и передвижных источников
Показатель 2.1	Объем вредных выбросов в атмосферу из стационарных источников загрязнения (в тоннах в год)
Задача 3	Расширить сеть природных и биосферных заповедников и национальных парков до 10,4% всей территории Украины
Показатель 3.1	Общая площадь природных и биосферных заповедников и национальных парков в процентах от всей территории Украины

Источник: Министерство экономики. Доклад о прогрессе, достигнутом в реализации целей, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), 2005 год.

В Украине разработано внушительное количество государственных программ, связанных с осуществлением международных обязательств, для чего необходимо финансирование из национальных источников. Нехватка финансирования затрудняет эффективное осуществление этих программ и тем самым еще больше препятствует выполнению международных обязательств.

4.6 Выводы и рекомендации

Со времени проведения первого ОРЭД Украина приложила значительные усилия для развития сотрудничества с рядом международных организаций. В целях улучшения рационального использования водных ресурсов и сохранения биологического разнообразия, разработки стратегических директивных документов, а также обеспечения адекватного доступа общественности к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды был осуществлен ряд международных проектов технической помощи. В целом Украина улучшила соблюдение своих международных обязательств в области отчетности, хотя многое еще предстоит сделать.

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

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

Рекомендация 4.1:

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

В главе 8 Повестки дня на XXI век содержится призыв к странам принять национальные стратегии устойчивого развития. Постановлением Кабинета Министров от 2003 года была утверждена комплексная программа реализации решений, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, на 2003-2005 годы, предусматривающая подготовку предложений для Национальной комиссии по устойчивому развитию, сотрудничество с международными организациями в этой области и разработку проекта комплексной программы научных исследований по вопросам устойчивого развития. Однако в ней не содержится каких-либо положений, касающихся разработки или осуществления национальной стратегии устойчивого развития. В 2004 году министерство охраны окружающей природной среды (МООПС) при

поддержке международных организаций подготовило проект национальной стратегии устойчивого развития, который, хотя и прошел несколько раундов обсуждений в соответствующих государственных органах, до настоящего времени утвержден не был. Такая стратегия могла бы существенно способствовать укреплению межсекторального сотрудничества и интеграции экологических проблем в секторальную политику в других областях. Поэтому следует продолжать ее разработку и впоследствии обеспечить ее оперативное принятие.

См. рекомендацию I.4

В 2000-2004 годах Украина постоянно не представляла отчетных данных по протоколам о выбросах оксидов азота и серы к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и до настоящего времени не отчиталась о своем осуществлении Конвенции Эспо, пропустив два цикла отчетности. За последние два года в Украине также возникали проблемы с оценками трансграничного воздействия и участием общественности, в частности в связи с реконструкцией судоходного канала Дунай-Черное море. Несмотря на эти проблемы, Украина рассматривает вопрос о присоединении к другим многосторонним природоохранным соглашениям, и в том числе к Базельскому протоколу об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления, Протоколу о гражданской ответственности к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. Прежде чем брать на себя новые обязательства, Украине следует рассмотреть возможность принятия мер для лучшего выполнения положений тех международных соглашений, стороной которых она уже является.

Рекомендация 4.2:

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

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

При содействии ЕС Украина разработала процедуру сертификации проектов Совместного осуществления (СО) по Киотскому протоколу, которая была утверждена Кабинетом Министров в

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

Рекомендация 4.3:

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

- *разъяснения функций различных органов, участвующих в осуществлении Киотского протокола, и улучшения их координации;*
- *обеспечения существования официально определенного национального органа, ответственного за рассмотрение, принятие и отслеживание проектов Совместного осуществления по сокращению в стране выбросов парниковых газов, который выполнял бы роль секретариата по Совместному осуществлению;*
- *создания четких, простых и прозрачных рамок для разработки, утверждения, поддержки, регистрации и мониторинга проектов Совместного осуществления, включая национальные критерии для оценки таких проектов;*
- *учреждения структуры для консультирования национальных предприятий по вопросам подготовки проектов Совместного осуществления и оказания им содействия в получении писем для их поддержки и утверждения;*
- *создания процедуры или стратегии для целевого определения потенциальных доноров или инвесторов, заинтересованных в проектах Совместного осуществления в Украине, и для ведения соответствующей базы данных.*

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

Рекомендация 4.4:

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

***ЧАСТЬ II: МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ
ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ***

Глава 5

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ФОНДЫ

5.1 Использование экономических инструментов для выполнения природоохранных задач

В первом Обзоре результативности экологической деятельности (ОРЭД) Украины описана система экономических инструментов, существующих для природоохранных целей. Они включают налоги на добычу и специальное использование природных ресурсов, платежи пользователей ряда услуг, сборы за выбросы и сбросы (выбросы в атмосферный воздух, сбросы в водные объекты и удаление отходов) и санкции за загрязнение окружающей среды, а также акцизные и таможенные сборы на такие экологически вредные продукты, как топливо и автомобили. В рассматриваемый период эти общие рамки оставались в основном неизменными.

В 1999 году важной институциональной инновацией стало то, что Государственной налоговой администрации (ГНА, прежде - Государственная налоговая инспекция) было поручено контролировать своевременную оплату сборов за загрязнение, в результате чего их собираемость улучшилась. Эти сборы являются основным источником поступлений для экологических фондов. Кроме того, ГНА отвечает за сбор поступлений от других природоохранных экономических инструментов, за исключением акцизов на импортные товары и таможенных пошлин, сбор которых входит в сферу компетенции таможенной администрации.

За рассматриваемый период не было введено в действие каких-либо новых инструментов. В 2003, 2005 и 2006 годах ставки сборов за загрязнение пересматривались для отражения воздействия инфляции за предыдущий период. Хотя корректировка цен до уровней самоокупаемости в секторах, где наблюдается значительное воздействие на окружающую среду, еще не завершена и повсеместно отмечается перекрестное субсидирование, значительное сокращение невыплат фактически увеличило расходы пользователей. Национальная комиссия по регулированию энергетики устанавливает цены на электроэнергию и газ, тогда как местные власти определяют тарифы за услуги водоснабжения и сбора бытовых отходов.

Подробная информация об общих правовых, институциональных и директивных рамках природоохранных экономических инструментов приводится в главе 6.

Экологические налоги¹

Налоги взимаются за специальное использование природных ресурсов, включая землю, воду, минеральные ресурсы, леса и фауну (таблица 5.1). Налоги на природные ресурсы являются основным источником экологических поступлений, составив в среднем 3,3% от всех поступлений и грантов сводного государственного бюджета и 1,1% от ВВП за период 1998-2004 годов. Земельное налогообложение образует крупнейший вклад, составляя почти три четверти налогов на природные ресурсы. Сокращение поступлений в относительном выражении, отмечавшееся за рассматриваемый период, было обусловлено порядком взимания земельного налога. Во многих случаях предусмотрены освобождения от этого налога, суммарное значение которых (по информации

¹ Экологический налог определяется как налог на экологически вредную налоговую базу. К числу таких налогов относятся налоги на транспортное топливо, налоги на автотранспортные средства, налоги на сбросы в воды и выбросы в атмосферный воздух, налоги на свалки, налоги на пестициды и т.п., согласно документу Евростата "Экологические налоги", каталог № KS-39-01-077-EN-N.

Всемирного банка) в 2000-2003 годах было эквивалентно примерно 0,5% от ВВП в год. В первую половину рассматриваемого периода геологические сборы, занимающие второе место по объему поступлений после налогообложения за специальное использование природных ресурсов, взимались неупорядоченным образом, однако впоследствии их поступление оставалось стабильным. В 2003-2004 годах значительно сократились поступления от водопользования, которые в основном не менялись на протяжении большей части этого периода².

Основная роль этих налогов заключается в увеличении дохода. Еще одна официально провозглашаемая задача такого налогообложения состоит в поощрении рационального использования природных ресурсов, однако на практике влияние налоговых инструментов на управление ресурсами ограничено. Существует определенная дифференциация в применяемых ставках. В случае налогов на использование подпочвенных залежей минеральных ресурсов ставки зависят от условий их добычи и видов ресурсов. С 2004 года к налогам на использование водных и минеральных ресурсов применяется автоматическая индексация с учетом инфляции за прошедший период.

Таблица 5.1: Отдельные экологические поступления в процентах от общих поступлений в государственный бюджет, 1998-2004 годы

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Использование природных ресурсов, в том числе:	4,08	3,50	3,48	3,32	3,14	2,87	2,79
лесное хозяйство	0,12	0,11	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06
водопользование	0,37	0,32	0,33	0,44	0,33	0,27	0,26
подпочвенные минеральные ресурсы	0,11	0,10	0,10	0,08	0,09	0,08	0,23
сбор за пользование недрами	0,42	0,35	0,55	0,36	0,31	0,36	0,35
земельный налог	3,05	2,62	2,42	2,37	2,24	2,10	1,89
другие природные ресурсы	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Транспортный налог	0,53	0,71	0,94	0,81	0,73	0,62	0,54
Сборы за загрязнение	0,12	0,14	0,22	0,26	0,23	0,28	0,26
Примечание							
ВВП в млн. грн.	102 593	130 442	170 070	204 190	225 810	267 344	345 943
Поступления в государственный бюджет в млн. грн.	36 497	41 555	56 774	68 435	80 759	96 809	121 285
Обменный курс, средний, грн/долл. США	2,450	4,130	5,440	5,372	5,327	5,333	5,319
Обменный курс, средний, грн/евро	..	4,393	5,029	4,814	5,030	6,024	6,609

Источники: Непосредственные контакты с министерством финансов и МВФ; Национальный банк Украины, 2005 год.

Примечание: В настоящей таблице не приведены данные по товарным акцизам и таможенным пошлинам, поскольку соответствующие данные либо отсутствуют, либо являются неполными.

Потенциально сбор за использование водных ресурсов является более действенным в плане предупреждения неэкономного расходования ценных ресурсов. Он применяется к коммерческому использованию вод, в том числе предприятиями гидроэнергетики и водного транспорта. Ставки определяются в зависимости от речных бассейнов и регионов расположения водоносных горизонтов и - в отношении водного транспорта - от типа судов. Гидроэнергетика и водный транспорт не охватываются системой лимитов, которая применяется к другим промышленным объектам и в соответствии с которой сборы за сверхлимитное пользование взимаются по более высоким ставкам. В 2005 году, когда ставки сборов с общих пользователей удвоились, для коммунальных предприятий, рыбных хозяйств и производителей напитков были введены специальные ставки. В результате этих

² Помимо этих налогов на специальное использование природных ресурсов, от газо- и нефтедобывающей отрасли поступают арендные платежи, составившие в 2001-2004 годах почти 1% всех бюджетных поступлений.

мер ставки сборов с предприятий жилищно-коммунального хозяйства составляют лишь 15% от общих ставок.

Существуют акцизы на ряд продуктов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, включая бензин, дизельное топливо и транспортные средства. В 2003-2004 годах акцизы на топливные продукты составляли в среднем 2,1% от общих поступлений, т.е. выше уровней, преобладающих в России, но менее половины средней доли в странах Европейского Союза. Акцизы на автомобили составили дополнительные 0,4%. Таможенные сборы на топливные продукты, транспортные средства и шины принесли еще 0,1%.

В мае 2005 года в целях смягчения кризиса, вызванного введением ценовых ограничений на рынках, был пересмотрен режим налогообложения топлива. До этого акцизные сборы за обычный бензин взимались на уровне 20% стоимости (без учета НДС) или не менее 60 евро за тонну. Однако в отношении более загрязняющего дизельного топлива действовал льготный режим, поскольку оно облагалось сборами по 50-процентным ставкам. Хотя льготное налогообложение дизельного топлива распространено во многих странах, эта практика наносит вред окружающей среде.

В результате реформы топливные акцизы были преобразованы в обычный налог ад валентум (т.е. за единицу налогооблагаемой продукции), что является распространенной международной практикой, по ставкам 60 евро за тонну бензина и 30 евро за тонну дизельного топлива. При этом не изменились акцизы на легкие дистилляты (12 евро за тонну) и авиационное и реактивное топливо (20 евро за тонну), которые освобождаются от налогообложения в большинстве западных стран. Были упразднены таможенные пошлины на высокооктановый бензин и дизельное топливо, увеличивавшие их стоимость, соответственно, на 40 евро за тонну и 15 евро за тонну. Был отменен также дополнительный сбор за таможенное оформление нефтепродуктов, предназначенный для пополнения пенсионного фонда. В целом режим налогообложения топлива является довольно мягким по европейским стандартам, вследствие чего розничные цены как на дизельное топливо, так и на супербензин, приближались к ценам в Соединенных Штатах за рассматриваемый период (см. ниже). Помимо дифференцированного налогообложения в пользу дизельного топлива, сельскохозяйственный сектор пользуется поставками фиксированных объемов дизельного топлива по льготным ценам.

За автомобили взимаются акцизы, которые дифференцируются в зависимости от мощности двигателя и срока эксплуатации, причем поддержанные автомобили облагаются по более высокой ставке. В 2005 году был запрещен ввоз автомобилей старше восьми лет, однако действующие тарифные ставки не способствуют приобретению более новых автомобилей. В 2005 году акцизные ставки были сокращены в 10 раз, но вскоре за этим последовало увеличение таможенных пошлин от предыдущих 5% до 25% таможенной стоимости. За рассматриваемый период транспортный налог, который варьируется по мощности двигателя и типу транспортного средства, приносил в среднем 0,7% доходов и поступлений в государственный бюджет³. Как правило, поступления от налогов на транспортные средства рассматриваются как часть экологических поступлений.

В 2003-2004 годах налоговые поступления экологического характера, включая налоги за использование природных ресурсов и топливные и транспортные пошлины и акцизы, составляли в среднем 2,2% от ВВП. По стандартам ЕС этот показатель является незначительным, отражая сравнительно низкое налогообложение в топливно-энергетическом секторе и тенденцию последних лет к снижению налогов на природные ресурсы.

³ К автомобилям, которые были произведены и зарегистрированы в Украине до 1990 года, применяется льготная ставка в размере 50% от обычной. Действие этой ставки, поощряющей пользование старыми автомобилями, по-видимому, будет приводить к увеличению загрязнения.

Сборы за загрязнение окружающей среды и другие платежи

Поступления от сборов за выбросы являются довольно ограниченными по сравнению с другими источниками экологических поступлений; в 1998-2004 годах они составляли в среднем всего лишь 0,22% доходов и грантов, поступивших в консолидированный государственный бюджет. Однако этот показатель более чем удвоился за данный период, достигнув 0,26% от всех поступлений в 2004 году, что в значительной степени отражало улучшенную собираемость. Сборы за загрязнение взимаются в случаях выбросов в атмосферный воздух из стационарных и мобильных источников, сбросов загрязняющих веществ в водоемы и сваливания отходов.

В ОРЭД 1999 года отмечалось упрощение системы сборов за загрязнение окружающей среды (Постановление № 303 Кабинета Министров от 1 марта 1999 года) и передача полномочий контроля за их своевременным поступлением Государственной налоговой администрации. Расчет сборов базируется на количестве загрязняющего вещества, которое, как правило, оценивается на основе технических нормативов. Ставки сборов зависят от целого ряда факторов, включая вид среды и загрязняющего вещества и место расположения источника загрязнения. Дифференциация ставок проводится с целью отражения разнообразия экологического и экономического ущерба с учетом характеристик района. Для 25 основных веществ, загрязняющих воздух, и 9 основных веществ, загрязняющих воды, определены базовые ставки. Что касается загрязняющих веществ, непосредственно не указанных в перечнях, то ставки конкретизируются в зависимости от их класса опасности. Сборы в отношении твердых отходов дифференцируются в зависимости от их токсичности, для которой существуют четыре категории.

Одной из основных характеристик системы сборов за загрязнение является определение порогового значения (предельно допустимой концентрации - ПДК), превышение которого влечет за собой пятикратное увеличение ставок. Таким образом, сборы тесно связаны с системой разрешений, в которых для каждого промышленного объекта устанавливаются предельные значения допустимых концентраций в воде и предельные показатели для образования отходов. Когда концентрации превышают эти значения, соответствующие платежи не рассматриваются в качестве производственных расходов (как для концентраций "в пределах лимитов", когда они при налогообложении вычитаются из доходов предприятий). С 2003 года к выбросам в атмосферный воздух уже не применяется система ПДК; а в июне 2006 года была внедрена новая система, действующая на основе предельных значений выбросов (см. главу 2).

Сборы за загрязнение преследуют две цели. Они увеличивают поступления, которые полностью перераспределяются в систему экологических фондов для финансирования экологических расходов. Сборы за загрязнение атмосферного воздуха составляют основную часть таких поступлений (58% от всех поступлений в 2004 году), но сборы за сброс и размещение отходов также быстро увеличивались в рассматриваемый период (32% в 2004 году). Кроме того, сборы за загрязнение призваны создать стимулы для сокращения экологически вредной деятельности посредством увеличения расходов субъекта, поведение которого приводит к загрязнению, что соответствует принципу "платит загрязнитель".

В первом ОРЭД отмечалось, что после их последней корректировки в 1995 году сборы за загрязнение не соответствовали темпам инфляции. После их первого пересмотра в 2003 году к первоначальным ставкам был применен коэффициент 1,5 (который оставался неизменным на протяжении двух лет). В 2005 году эти новые ставки были повышены введением коэффициента 1,082, а в 2006 году - 2,373. Кумулятивное воздействие этих изменений в целом компенсирует инфляцию, отмечавшуюся с 1995 года. Хотя пересмотр ставок является позитивным явлением, новые ставки, вероятно, недостаточно высоки, чтобы существенно повлиять на поведение загрязнителей. В 2006 году сборы за выбросы NO_x и SO_2 в атмосферный воздух, составлявшие примерно 38 долл. США за тонну, были относительно высокими по сравнению с аналогичными сборами в других странах ВВКЦА, но гораздо ниже сборов, существовавших в странах Центральной и Западной

Европы. Сборы за сбросы сточных вод и отходов продолжали оставаться низкими даже после увеличения ставок в 2006 году. Как представляется, все еще слишком большое количество загрязняющих веществ подлежит мониторингу, который, как следствие, является слишком дорогостоящим, и не было предпринято каких-либо попыток для переориентации системы сборов за загрязнение таким образом, чтобы очертить разумный круг достижимых природоохранных целей. Для этого требовались бы дальнейшее упрощение и пересмотр соответствующих уровней сборов, с тем чтобы было достигнуто их превышение над маргинальными расходами на смягчение последствий загрязнения.

Сборы за выбросы из дорожно-транспортных источников применяются только к автопаркам предприятий, а не к частным автомобилям, являющимся основным источником загрязнения атмосферного воздуха. Их ставки зависят от вида транспортных средств и топлива и являются более низкими для дизельного топлива, несмотря на его более негативное воздействие на окружающую среду. Этот инструмент является дискриминационным, поскольку нельзя считать оправданным исключение частных автомобилей. Товарный налог, оплачиваемый непосредственно при продаже моторного топлива всем потребителям, было бы проще и дешевле применять, поскольку он мог бы взиматься вместе с акцизными сборами.

Сборы за удаление промышленных отходов зависят от их объема и класса опасности, а корректирующие коэффициенты - от места удаления и вида объекта. Существуют также сборы за удаление конкретных видов отходов, таких, как люминесцентные лампы. В большинстве случаев количество отходов рассчитывается на основе нормативов, а не измеряется непосредственным образом. Однако более приемлемым обращением с чрезвычайно токсичными веществами, способными наносить огромный ущерб даже при их попадании в окружающую среду в небольшом количестве, было бы внедрение регулирующих мер в рамках системы разрешений и сопровождающих положений об ответственности, обеспеченных строгой правоприменительной санкцией. В целом сборы неадекватно отражают фактические расходы по удалению отходов. Действующий режим ограничивает развитие предприятий, на платной основе предоставляющих услуги по удалению отходов. Плата за такие услуги должна отражать стоимость управления ликвидацией отходов и стимулировать использование новых процедур обращения с отходами, включая рециркуляцию. Лимиты на образование отходов разработаны на основе существующих технологий (что является обычной практикой в отношении сборов за загрязнение) и поэтому не обеспечивают стимулов к сокращению объемов отходов в силу того, что сборы за их удаление не отражают его реальную стоимость.

Кроме того, за местные и импортные контейнеры и упаковку взимаются товарные налоги. Эти сборы осуществляются государственным предприятием "Укрэкокомресурсы" и используются главным образом для финансирования проектов по сбору и рециркуляции первичных отходов упаковки.

За рассматриваемый период значительно улучшилась дисциплина платежей, являющаяся чрезвычайно важным элементом для эффективности экономических инструментов. Показатель собираемости начисленных сборов возрос от 22,7% в 1998 году до 87% в 2004 году. В рассматриваемый период лучше всего выплачивались сборы за загрязнение атмосферного воздуха и произошло существенное улучшение в обеспечении выплаты сборов за загрязнение отходами, тогда как меньше всего соблюдались обязательства по внесению сборов за загрязнение вод. Увеличилась доля сверхлимитных сбросов сточных вод, составив 45% от лимитных сбросов 2004 года. Неравномерное соблюдение позволяет предположить наличие определенных проблем с установлением стандартов и правовым обеспечением их соблюдения. В целом соблюдение находится на более низком уровне в отношении выплаты сборов за сверхлимитные выбросы и имеет тенденцию к ослаблению в районах, на которые приходится основная часть сборов за загрязнение (т.е. в наиболее развитых индустриальных центрах восточной части страны). Фактические выплаты в виде штрафов и компенсации за ущерб были довольны низкими по сравнению с причитающимися

платежами, что свидетельствует об отходе от достигнутого в прошлом определенного улучшения в этой области: примерно 27% в 2003-2004 годах, что выше показателя в 13,1% в 1999 году, но ниже показателя в 36,3% в 2002 году. В 2004 году начисленные компенсации за ущерб и штрафы составили 2,7% от всех начисленных сборов за загрязнение, но фактически было выплачено лишь 0,8%. Таким образом, соблюдение, по-видимому, ухудшается в тех случаях, когда оно является особенно важным, а именно в связи с наиболее значительными загрязнителями и уплатой штрафов и компенсаций за ущерб.

Другие финансовые источники

Помимо налогов и сборов, для решения экологических проблем могут мобилизоваться другие ресурсы. По-видимому, как представляется, добровольные взносы не играют какой-либо роли в Украине. Страна нуждается в экономических реформах для привлечения доноров и частного финансирования. Программа добрососедства ЕС на 2007-2013 годы предусматривает увеличение потенциального финансирования. К числу приоритетов нынешней стратегии ЕБРР для Украины относятся вопросы укрепления муниципальной и природоохранной инфраструктур и повышение энергоэффективности, в том числе посредством закупок углеродных кредитов. Кроме того, Украина располагает хорошими возможностями воспользоваться механизмами финансирования по смыслу Киотского протокола, вступающими в силу в период 2008-2012 годов (см. главы 4, 7 и 8).

5.2 Влияние цен и субсидий на окружающую среду

Основное, что требуется для предотвращения чрезмерного использования окружающей среды и создания стимулов для природоохранных инвестиций, - это цены, отражающие общие производственные расходы, включая использование природных ресурсов.

Транспорт

Транспортный сектор оказывает значительное воздействие на окружающую среду (см. главу 9). Структурные изменения и интенсивность использования транспорта отражают не только растущие доходы, но и влияние цен. Хотя сфера дорожного транспорта подверглась либерализации, украинские железные дороги еще не затронуты корпоратизацией. Отсутствует независимый регулирующий орган, и формирование тарифов по-прежнему происходит непрозрачным образом. В ущерб сектору транспортных перевозок широко применяется перекрестное субсидирование. Хотя Укрзалізниця (Украинская государственная железнодорожная компания) имеет сильные финансовые позиции, нынешняя институциональная организация может обеспечивать дальнейшие стимулы к структурному сдвигу в пользу более загрязняющего дорожного транспорта. Растущие доходы подстегнули увеличение количества частных автомобилей, которые уже является сравнительным высоким для нынешнего уровня доходов на душу населения. За рассматриваемый период на транспортные средства приходилась все более возрастающая доля выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, которые к 2004 году составляли треть всего загрязнения.

В 2001 году было прекращено использование этилированного бензина, а в 2005 году был запрещен ввоз автомобилей старше восьми лет. Тариф ввозных пошлин не дифференцирован в пользу новых автомобилей. Ряд налогов и пошлин охватывают часть внешних последствий, связанных с транспортным сектором (сборы за выбросы из мобильных источников, акцизы и таможенные пошлины, а также различные транспортные сборы). Значение транспортных налогов и сборов является относительно скромным по сравнению с положением в более развитых странах ЕС. Резко возросли цены на топливо. В первом квартале 2005 года цена на высокооктановый бензин составляла всего 0,60 долл. США за литр, но к октябрю того же года средняя цена достигла 0,80 долл. США за литр, тогда как более вредное в экологическом отношении дизельное топливо продавалось по цене примерно 0,76 долл. США, частично отражая более льготный налоговый режим. В европейском контексте моторное топливо в Украине является сравнительно дешевым; в октябре

2004 года невзвешенная средняя цена в странах расширенного Европейского Союза (за исключением Мальты и Кипра) составляла 1,48 долл. США за литр неэтилированного топлива и 1,33 долл. США за литр дизельного топлива. Сдерживаемый спрос на частные автомобили может более чувствительно реагировать на изменения в доходах, чем на вариации в цене на топливо. Однако налоги, если устанавливать их соответствующим образом, все еще могут оказывать влияние на использование различных видов транспорта и выбор между ними.

Энергетика

До недавнего времени бедой энергетического сектора были неплатежи. К тому же существование регулируемых тарифов ниже уровня самоокупаемости приводило к значительному субсидированию энергопользователей. После 2000 года положение заметно улучшилось, и в настоящее время уровень оплаты за электроэнергию и газ приближается к 100%.

В энергетическом секторе важное значение имеет перекрестное субсидирование потребления. Тарифы на электроэнергию для домохозяйств в среднем примерно на 50% ниже промышленных тарифов. С сентября 2005 года наблюдается постепенный сдвиг к выравниванию тарифов для всех видов потребителей (за исключением домохозяйств), при котором существуют только два класса тарифов (в зависимости от сетевого напряжения). Однако это создает ситуацию перекрестного субсидирования на региональном уровне, поскольку единообразные тарифы не отражают ценовую дифференциацию для разных регионов.

Цены на газ для населения не менялись с 1999 по 2006 год, и они гораздо ниже промышленных тарифных ставок. По состоянию на ноябрь 2005 года, цена на газ составляла 37 долл. США за 1 000 кубометров для домохозяйств, 46,2 долл. США для организаций на бюджетном финансировании (государственный сектор), 42 долл. США для жилищно-коммунальных предприятий и 72 долл. США для промышленных пользователей. Соглашение об условиях дальнейших поставок, которое было заключено между Украиной и Россией в январе 2006 года, предусматривало резкое увеличение цен. С учетом почти 30-процентного роста промышленных тарифов, утвержденного в феврале 2006 года, возросло перекрестное субсидирование. В мае и июле 2006 года были увеличены тарифы для домохозяйств, а на 2007 год запланировано их дальнейшее увеличение. Это увеличение цен приведет к сокращению объема перекрестного субсидирования. До 2006 года традиционно низкие цены на газ не стимулировали обеспечение энергоэффективности и поощряли специализацию в энергоемких отраслях, имеющих значительное негативное воздействие на окружающую среду, однако резкое повышение цен может изменить положение в этой области. Доступ к импортируемым энергоносителям остается ненадежным, и следует продолжить использование ценовой системы для поощрения энергосбережения.

Угольный сектор получал значительные, но уменьшающиеся субсидии и, по данным Всемирного банка, которые сократились с примерно 3% ВВП в 1998 году до 1% в 2003 году (см. главу 8). Хотя определенная реструктуризация привела к сокращению общих расходов, субсидии на производство угля и низкие цены на уголь не способствовали повышению энергоэффективности или улучшению состояния окружающей среды (в отношении рассмотрения негативного воздействия угледобычи и сжигания низкосортного угля см. главы 7 и 8).

Жилищно-коммунальное хозяйство

Жилищно-коммунальные предприятия взимают с пользователей плату за удаление отходов, очистку воды и водоснабжение. Тарифы устанавливаются на местном уровне и поэтому в различных местностях являются разными. Пользователи из числа жителей платят за водоснабжение и водоотведение примерно одну треть и за отопление - менее двух третей оплаты по промышленным тарифам. Действующие тарифы для домохозяйств покрывают только часть затрат с существенными

региональными различиями⁴. Даже с учетом воздействия перекрестного субсидирования промышленными пользователями общие тарифы не покрывают затрат. Плохое финансовое положение жилищно-коммунальных предприятий сдерживает их потенциал в плане инвестирования, что приводит к ухудшению качества услуг и способствует загрязнению поверхностных вод.

В этой области имело место определенное улучшение, особенно в платежной дисциплине, в результате которого в 2004 году фактические платежи достигали почти 100% начисленных сумм. Улучшились также рамки установления тарифов. Закон "О жилищно-коммунальных услугах" (2004 года) предусматривал, что сборы с пользователей должны полностью покрывать эксплуатационные расходы, а в случае необходимости утверждения более низких тарифов компенсация расходов по водоснабжению должна выплачиваться коммунальным предприятиям регулирующим органом. Согласно этому закону Кабинет министров отвечает за порядок формирования тарифов, а органы местного самоуправления применяют его для принятия решений в отношении местных цен.

Нынешние поступления не покрывают даже стоимости технического обслуживания нынешней неадекватной инфраструктуры коммунальных предприятий по водоснабжению и водоотведению, что приводит к серьезному финансовому дефициту⁵. Поэтому существенно важно повысить тарифы для пользователей. Наряду с более высокими тарифами необходимо установить стабильные регулирующие рамки, огражденные от политического влияния, что способствовало бы мобилизации дополнительных поступлений и укрепляло бы участие частного сектора. В целях поддержки финансирования муниципальной инфраструктуры Украина намеревается поощрять развитие местных кредитных рынков. Кроме того, государство обеспечивало непосредственную бюджетную поддержку инвестирования в местные коммунальные предприятия водного хозяйства.

Затраты на услуги по водоснабжению являются весьма высокими, что в значительной степени объясняется большими потерями воды и чрезмерным потреблением электроэнергии. Постепенный переход к тарифам, в большей степени отражающим затраты, должен сопровождаться внедрением стимулов для сокращения расходов и повышения эффективности. Для этого могут потребоваться изменения в порядке формирования тарифов, в которых должно учитываться качество предоставляемых услуг. Установка счетчиков воды стимулировала бы ее экономное расходование пользователями и сокращение потерь в процессе водоснабжения коммунальными предприятиями. Кроме того, для контроля за работой коммунальных предприятий по водоснабжению и водоотведению можно было бы применять договоры, заключаемые на основе оценки их эффективности. Для этого потребовалось бы рассматривать коммунальные предприятия в качестве самостоятельных хозяйств, а не просто считать их службами администрации.

Кроме того, недостаточной является самокупаемость услуг коммунальных предприятий по удалению бытовых отходов. Национальная стратегия по обращению с бытовыми отходами, утвержденная в 2004 году, предусматривает отделение сборов с пользователей от арендной платы и постепенное повышение тарифов. Это заложило бы основы для более широкого участия в этой деятельности частного сектора и для привлечения необходимого инвестирования.

Финансовое воздействие более высоких тарифов на коммунально-жилищные услуги на население зависит от продолжительности периода, необходимого для достижения полной

⁴ В 2004 году невзвешенные средние показатели покрытия затрат в областных центрах составляли 67% для водоснабжения, 61% для водоотведения и 80% для отопления.

⁵ Этот дефицит оценивается на уровне примерно 27 евро на одного подключенного жителя в год, что является одним из самых высоких показателей в регионе согласно оценкам, произведенным целевой группой ПДОС ОЭСР.

самокупаемости. В любом случае некоторые домохозяйства могут сталкиваться с трудностями и нуждаться в целевой помощи⁶. В настоящее время поставщики услуг получают компенсацию за скидки домохозяйствам, чьи выплаты по счетам за коммунальные услуги превышали бы 20% дохода. Прямые денежные дотации в виде социальных компенсаций для самых малоимущих семей из государственного и местного бюджетов являются более эффективной альтернативой, способной обеспечить большую экономию. Такая поддержка могла бы также применяться в отношении других коммунальных услуг, в частности электро- и газоснабжения.

5.3 Экологические фонды

Обзор

Целевое финансирование фондов является определяющей характеристикой государственной системы охраны окружающей среды в Украине и позволяет автоматически направлять некоторые поступления на финансирование природоохранных затрат по предварительно установленным правилам.

Фонды охраны окружающей среды, созданные в 1992 году, образуют трехъярусную систему (национального, регионального и местного уровня). С 1998 года целевые фонды, ранее являвшиеся внебюджетными, были консолидированы в государственный бюджет и бюджеты соответствующих территориальных уровней. Они не являются отдельными юридическими лицами. Помимо одного Государственного фонда охраны окружающей природной среды (ГФООПС) в составе государственного бюджета, имеется 27 региональных и тысячи местных фондов, общее количество которых составляет 10 084 фонда. Региональные фонды включают 24 областных фонда, 2 городских фонда (Киева и Севастополя) и Фонд охраны окружающей природной среды Автономной Республики Крым.

Большинство поступлений в эти фонды формируются за счет сборов за загрязнение окружающей среды. Штрафы за несоблюдение экологического законодательства, поступающие в природоохранные фонды, распределяются согласно критериям, которые определяются региональными законодательными органами. Еще одним (хотя и незначительным) источником поступлений в региональные и местные фонды являются компенсации за причиненный ущерб.

Из всех поступлений фондов 30% перераспределяются на государственном уровне, 50% - на региональном уровне и остальные 20% - на местном уровне⁷. Города Киев и Севастополь сохраняют за собой 70% поступлений. Сборы уплачиваются в налоговой администрации по месту регистрации компании, которое может отличаться от местонахождения предприятия, загрязняющего окружающую среду. Таким образом, доля поступлений в местные фонды может не в полной степени отражать фактическое местоположение загрязнителей. Местные бюджетные органы могут освобождать предприятия от уплаты сборов за загрязнение (до размеров суммы, подлежащей внесению в эти бюджеты) при условии обеспечения ими инвестиций в повышение экологической результативности компаний.

⁶ Из исследования, недавно проведенного ЕБРР, явствует, что доля коммунальных платежей в суммарных расходах домохозяйств является сравнительно низкой, даже если речь идет о самых бедных 10% домохозяйств. Их совокупный вес составляет 3,6% расходов. Это отражает не только наличие цен ниже уровней самокупаемости, но и неплатежи. Полное покрытие расходов к 2007 году повысило бы этот показатель до 15,5%.

⁷ Перед внесением изменений в 1998 году в Закон "Об охране окружающей природной среды" долевое распределение на национальном, региональном и местном уровнях предусматривало соответственно 10%, 20% и 70%.

На распределение сборов и выделение средств повлияли ряд нормативных актов. Например, предприятия, которые участвовали в экономическом эксперименте, проводившемся в горно-металлургическом комплексе с июля 1999 года по декабрь 2001 года, могли удерживать 70% сборов при условии инвестирования ими этих средств в природоохранную деятельность. Аналогичные условия были предоставлены и в 2002 году. Стоимость льгот, полученных этими компаниями в 1999-2002 годах, составляла почти 20% поступлений экологических фондов за тот же период. В соответствии со специальной программой министерства энергетики в 2000-2005 годах государственные электроэнергетические компании также пользовались особым режимом, при котором ГФООПС возвращал им не менее 70% выплаченных ими экологических сборов для финансирования их природоохранных проектов. Эксперимент другого рода проводился в ряде городов (Кривом Роге, Днепропетровске, Мариуполе и Запорожье), которые имели право получать на финансирование проектов средства в сумме, эквивалентной сборам за загрязнение с компаний, расположенных в этих городах. Все эти эксперименты и особые условия были отменены в начале 2006 года. (Подробную информацию о специальных экономических зонах см. в главе 6, вставка 6.1.)

Управление средствами ГФООПС осуществляется МООПС. Оно определяет, какие проекты подлежат финансированию на национальном уровне в рамках существующих бюджетных программ и в соответствии с приоритетами, вытекающими из действующего законодательства. Оно также составляет "паспорта" бюджетных программ, передаваемые министерству финансов, которое после их утверждения препровождает их казначейству для выделения средств. Как правило, поддержка предоставляется в виде грантов, но ежегодный закон о бюджете может предусматривать другие формы финансовой поддержки, такие, как субсидирование процентных выплат по банковским кредитам.

Поступления и расходы

За рассматриваемый период быстро росли поступления экологических фондов, которые с 1999 года по 2004 год увеличились в 4,3 раза. Поступления также значительно возросли в относительном выражении - как по общей сумме, так и в доле ВВП. Как представляется, наиболее важным фактором увеличения поступлений является передача полномочий по взиманию сборов Государственной налоговой администрации.

В результате внедрения в 1998 году новых правил распределения поступлений в экологические фонды на разных территориально-административных уровнях распределение существенно изменилось (см. таблицу 5.2). Доля местных фондов, на которые приходилось большинство поступлений во время проведения первого ОРЭД, сократилась от 61% в 1998 году до менее чем 20% в 2004 году. Закон о бюджете 2006 года предусматривает увеличение доли поступлений от сборов за загрязнение в общегосударственный фонд до 65% и соответственное сокращение долей региональных и местных фондов. Это перераспределение поступлений между национальным и местными уровнями сопровождалось решением Кабинета Министров о предоставлении другим министерствам и государственным ведомствам непосредственного доступа к средствам Государственного фонда охраны окружающей природной среды. Для получения таких средств министерство или государственный комитет обязаны согласовать с МООПС перечень предлагаемых проектов, связанных с охраной окружающей среды, и лишь затем подавать в казначейство заявки на выделение средств. Поскольку в 2006 году ставки сборов за загрязнение более чем удвоились (в 2,373 раза больше ставок 2005 года), относительное сокращение не повлияет на суммы, получаемые территориальными государственными органами в абсолютном выражении, или на объем средств, которое могло бы использовать МООПС на свои проекты.

ГФООПС существенно перераспределяет средства, в результате чего отмечаются большие различия между поступлениями, собранными в том или ином регионе (области), и средствами, выделяемыми тому же региону на экологические расходы. Кроме того, поступления и расходы плохо коррелируются по компонентам окружающей среды. Таким образом, источником основной части

поступлений являются сборы за загрязнение атмосферного воздуха, тогда как больше всего ассигнований выделяется на расходы по решению проблем, связанных с загрязнением вод, как наиболее приоритетных проблем для страны (см. главу 1).

Неизрасходованные поступления за предыдущий финансовый год переносятся для финансирования природоохранных затрат в текущем году. В начале периода текущие расходы были выше капитальных, но начавшийся в 2000 году рост поступлений был использован для финансирования капитальных расходов, на которые в 2001-2004 годах приходилось свыше 80% всех затрат. За исключением периода 2000-2002 годов, затраты на цели, которые не были непосредственно определены в качестве приоритетов ГФООПС (загрязнение вод и атмосферного воздуха, отходы и охрана природных заповедников), составляли весьма значительную часть общих расходов (примерно одну треть в 2003 и 2004 годах, см. таблицу 5.3).

Экологические фонды финансируют только часть государственных расходов на цели охраны окружающей среды, и в период 2001-2004 годов поступления в фонды составили в среднем 29,1% всех расходов (11% средств поступило из ГФООПС). За эти годы резко возросли как поступления экологических фондов, так и общие расходы на цели охраны окружающей среды, но на протяжении этого периода поступления росли медленнее, в связи с чем доля фондов в финансировании расходов сокращалась.

Таблица 5.2: Поступления в экологические фонды, 1998-2004 годы

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Государственный фонд, в млн. долл. США	2,82	2,64	6,87	10,54	12,37	15,19	18,03
Региональные фонды, в млн. долл. США	4,78	5,30	8,55	16,77	16,82	25,56	30,49
Местные фонды, в млн. долл. США	11,88	6,05	7,32	7,54	6,25	9,75	11,52
Всего, в млн. долл. США	19,47	13,99	22,74	34,85	35,44	50,50	60,05
Всего, в млн. гривен	47,70	57,80	123,70	187,20	188,80	269,30	319,40
В процентах от ВВП	0,05	0,04	0,07	0,09	0,08	0,10	0,09
В процентах от общих поступлений в бюджет	0,13	0,14	0,22	0,27	0,23	0,28	0,26

Источник: Министерство охраны окружающей природной среды, 2005 год.

Таблица 5.3: Расходы Государственного фонда охраны окружающей природной среды, 1998-2004 годы (в млн. долл. США)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Поступления	2,8	2,6	6,9	10,5	12,4	15,2	18,0
Расходы	1,1	2,7	4,4	12,0	9,6	17,9	22,2
Доля капитальных в общих расходах в %	..	35,4	73,5	83,4	91,0	79,5	83,7
Доля текущих в общих расходах в %	..	64,6	26,5	16,6	9,0	20,5	16,3
Расходы/поступления в %	39,8	103,5	63,4	113,7	77,5	117,7	123,1
Общие расходы	1,1	2,7	4,4	12,0	9,6	17,9	22,2
Охрана атмосферного воздуха	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	1,9	4,4
Охрана вод	0,1	0,6	2,3	8,1	6,3	6,4	6,6
Управление ликвидацией отходов	0,1	0,2	0,3	1,8	1,6	3,7	4,2
Использование земель и почвенных ресурсов	0,0	0,0	0,2	0,3	0,6	0,1	0,1
Заповедные территории	0,3	0,7	0,6	0,3	0,4	0,2	0,6
Прочие	0,6	1,1	0,7	1,3	0,4	5,5	6,3

Источник: Министерство охраны окружающей природной среды, 2005 год.

Средства экологических фондов могут расходоваться только на виды деятельности, перечисленные в Постановлении № 1147 Кабинета Министров (1996 года, см. также главу 6, раздел 6.4). Конкретные программы, отобранные для финансирования, вносятся в годовой государственный бюджет и включаются в общий бюджетный процесс. ГФООПС финансирует природоохранные проекты национального и межрегионального значения, включая соответствующие научные исследования. Приоритет предоставляется деятельности, связанной с профилактикой, сокращением и ликвидацией загрязнения, с особым упором на загрязнение вод и удаление отходов. Как правило, местные и региональные проекты лишь частично финансируются ГФООПС, а остальные связанные с ними расходы покрываются заявителями проектов на их территориальном уровне.

В результате роста поступлений с 1998 по 2003 год масштаб проектов, финансировавшихся ГФООПС, возрос в пять раз, увеличиваясь более чем в два раза быстрее индекса потребительских цен (ИПЦ). Однако, как представляется, приоритеты являются слишком неясными, чтобы четко руководствоваться ими при отборе проектов, подлежащих финансированию. Более узкое определение приоритетов сократило бы поток несоответствующих заявок, тем самым облегчив процесс оценки. В 2001 году ДАЭСВВ провело обзор на областном уровне и установило, что большинство фондов действуют в нарушение Санкт-Петербургского руководства по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике. Расходы были недостаточно целевыми, чтобы соответствовать природоохранным задачам, и не существовало четких процедур для отбора проектов и управления ими.

Проект годового государственного бюджета включает экономические и социальные прогнозы и смету поступлений, расходов и финансирования на последующие три года. Однако эти рамки недостаточно эффективно ограничивают будущие бюджеты и поэтому не обеспечивают эффективной ориентации для будущего планирования. Отмечаются слабые попытки согласовать противоречивые потребности, возникающие в связи со среднесрочными природоохранными планами, для их включения в многолетнюю финансовую стратегию. Основным препятствием в этом деле является отсутствие эффективных среднесрочных бюджетных рамок. Хотя были заложены основы для бюджетного процесса, ориентированного на результаты, отчетность сосредоточивается в основном на финансовой дисциплине. Экологические фонды, для которых сборы за загрязнение являются основным источником поступлений, сталкиваются с кардинальной дилеммой, поскольку успехи в сокращении масштабов загрязнения в долгосрочной перспективе предполагают подрыв источника их дохода. Кроме того, система, основанная только на сборах за загрязнение не гарантирует мобилизации достаточных поступлений для удовлетворения экологических потребностей.

Вставка 5.1: Планируемая реформа экологических фондов, 2005 год

В 2005 году МООПС в ходе инвентаризации выявило наличие 10 056 местных экологических фондов. Например, в одной только Киевской области существует 638 фондов. Эти фонды не являются отдельными юридическими лицами, ощущают нехватку в квалифицированных сотрудниках, служебных помещениях и не управляются руководящими советами. Как следствие, эффективность управления этими многочисленными местными фондами вызывает определенные сомнения.

В 2005 году с целью улучшения системы управления фондами был подготовлен проект закона "О Национальном экологическом фонде". Проект предусматривает:

- создание двухуровневой системы (один национальный и 27 региональных фондов, в том числе в Автономной Республике Крым, 24 областях и городах Киев и Севастополь) для повышения эффективности затрат;
- поощрение среднесрочных и долгосрочных проектов и улучшение управления ими;

- расширение базы для поступлений в фонды (например, путем поощрения добровольных взносов и участия предприятий);
 - предоставление фондам независимого юридического статуса; и
 - использование фондов для оказания предприятиям помощи в сокращении стоимости коммерческих кредитов для экологических инвестиций.
- В 2006 году этот проект был отклонен парламентом.

Запланированная реформа системы экологических фондов предусматривает ликвидацию ряда из этих недостатков (вставка 5.1). Предлагаемые рамки включают двухъярусную систему в составе НЭФ и региональных фондов, которая соответствовала бы рекомендации, сделанной при проведении первого ОРЭД. Хотя общим принципом экологической политики является принятие мер на том уровне, где возникают экологические проблемы, большинство проблем, связанных с выбросами, выходят за рамки местного уровня.

В результате реформы фонды также получили бы статус отдельных юридических лиц. Это могло бы заложить лучшие основы для согласования общей ориентации МООПС и парламента на экологические приоритеты с функциональной самостоятельностью, необходимой для затратоэффективного распределения ресурсов. В Санкт-Петербургском руководстве по экологическим фондам предлагается возложить полномочия по окончательному принятию решений при отборе проектов на коллективный орган в составе представителей основных заинтересованных сторон. Этот коллективный орган мог бы также участвовать в определении стратегии для достижения приоритетных целей охраны окружающей среды.

Проект реформы предусматривает отход от чисто грантового финансирования при расширении практики предоставления льготных кредитов. Это способствовало бы дальнейшему использованию заемных средств и стимулированию привлечения частного сектора к финансированию экологической деятельности. Однако развитие потенциала потребовало бы адекватной оценки способности заявителей выплатить кредит и управлять финансовыми потоками.

5.4 Выводы и рекомендации

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

Рекомендация 5.1:

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

При пересмотре системы сборов за загрязнение необходимо рассмотреть возможность использования альтернативных инструментов, включая платежи за неэкологичную продукцию. В частности, сборы за загрязнение воздуха из мобильных источников, которые применяются только к предприятиям, можно было бы заменить товарным налогом на топливные продукты без дифференциации между пользователями, но с учетом разного воздействия на окружающую среду различных видов моторных топлив. Для минимизации административных расходов этот налог можно собирать вместе с акцизами, а поступления направлять на экологические расходы, как в нынешней системе сборов за загрязнение. Например, сборы за выбросы SO₂ можно было бы заменить дифференцированным налогообложением топлива в соответствии с содержанием в нем серы.

Рекомендация 5.2:

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

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

Рекомендация 5.3:

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

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

Меньший прогресс отмечался в управлении расходами. Существующая фрагментация, при которой функционируют тысячи местных фондов, приводит к неэффективному расходованию средств вследствие отсутствия последовательности в определении общих экологических

приоритетов. По имеющейся информации, местные фонды выделяли природоохранные средства на общие расходы органов местного самоуправления. В ГФООПС лучше определены процедуры проектных циклов и критерии для оценки и определения приоритетности предложений в отношении проектов, тогда как на более низких территориальных уровнях имеются серьезные недостатки.

Вместе с тем даже на национальном уровне положение далеко от удовлетворительного. Дробление функций в министерстве охраны окружающей природной среды и отсутствие единой управленческой структуры, занимающейся этими проблемами, помешали утверждению четких руководящих принципов и процедур контроля. Кроме того, фрагментация системы приводит к более высоким затратам и препятствует проведению деятельности в соответствии с экологическими приоритетами. Существует необходимость разработать более прочные основы для идентификации проектов и определения приоритетности расходов на основе официально принятых строгих критериев эффективности. Необходимо улучшить прозрачность, финансовое планирование и управление проектными циклами, особенно ввиду увеличения поступлений. Рассматриваемые планы намечаемой реформы являются шагами в верном направлении, но возможность проведения запланированных изменений в законодательных рамках должна быть использована для выстраивания системы в полном соответствии с описанной в так называемом Санкт-петербургском руководстве оптимальной международной практикой. Реформа предусматривает предоставление фондам статуса самостоятельных юридических лиц, что является позитивным шагом и должно сопровождаться созданием четких и прозрачных механизмов управления и независимого надзора.

Рекомендация 5.4:

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

Глава 6

РАСХОДЫ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

6.1 Введение

В 1997 году расходы на охрану окружающей среды¹ из государственных и частных источников в Украине составили примерно 950 млн. долл. США. В 2001 году министерство финансов ввело новую систему классификации для бюджетных расходов, которая основана на международной практике и позволяет производить более точную оценку. По информации министерства финансов, в связи с этим показатели за оба периода сопоставить невозможно. В последний период отмечался заметный рост расходов, связанных с окружающей средой, которые фактически удвоились - с 650 млн. долл. США в 2002 году до 1,1 млрд. долл. США в 2004 году. Тем не менее этот период является слишком коротким для того, чтобы подтвердить наличие какой-либо стойкой тенденции.

На местном уровне распространены местные экологические фонды, число которых составляет 10 056 единиц (см. главу 5), и отсутствие экологической отчетности не позволяют определить, действительно ли расходы производятся на цели охраны окружающей среды. Кроме того, на национальном уровне, хотя государственные органы, помимо министерства охраны окружающей природной среды (МООПС), и расходуют средства на окружающую среду (см. таблицу 6.3), в частности по природоохранным компонентам соответствующих государственных целевых программ, определенную часть этих экологических расходов невозможно дезагрегировать, вычленив из общей суммы расходов, фигурирующей в отчетах министерства финансов. Все эти особенности затрудняют детальный анализ эффективности использования расходующихся средств.

Данные, приводимые в настоящей главе, были предоставлены МООПС, министерством финансов и Государственным комитетом статистики.

6.2 Национальные финансовые ресурсы

Государственное финансирование

В период 2001-2004 годов расходы консолидированного государственного бюджета устойчиво колебались в пределах около 0,25% от ВВП (таблица 6.1). Сумма расходов, произведенных через экологические фонды, колеблется на уровне примерно 30%, из которых 7-8% расходуются через Государственный фонд охраны окружающей природной среды (ГФООПС). Отсутствие мониторинга экологических расходов государственных органов значительно затрудняет анализ этих расходов (таблица 6.3), а примерное сопоставление с другими странами довольно бессмысленно. Например, государственные расходы Франции на экологические нужды в 2002 году составляли 0,3% от ВВП, что сопоставимо с положением в Украине. Но за тот же год Франция истратила 67 евро (78 долл. США) на душу населения, а Украина 2,8 долл. США; таким образом, последний показатель ближе к показателю Румынии (примерно 4 долл. США в 2004 году).

За последние пять лет государственные расходы на охрану окружающей среды устойчиво возрастали. Они удвоились с 99 млн. долл. США в 2002 году до 200 млн. долл. США в 2005 году (таблица 6.2). Зачастую целевым предназначением государственного финансирования охраны

¹ Не включают расходы, связанные с чернобыльской аварией, которые отнесены к категории социальных.

охраны окружающей среды являются управление ликвидацией отходов и осуществление проектов по борьбе с эрозией почв или ее предотвращению.

В отношении первой половины 2005 года в таблице 6.3 показано, что основными государственными органами, расходующими бюджетные средства на финансирование экологических затрат, являются министерство топлива и энергетики (31%), МООПС (26%) и министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций (14%).

Государство лишь финансирует меры, направленные на восстановление и техническое обслуживание объектов, а не меры по ликвидации источников загрязнения. По информации МООПС, экологические приоритеты правительства не основаны на реалистических или долгосрочных проектах. Их затратноэффективность не оценивается, а возможные варианты не рассматриваются.

Расходы экологических фондов

Источники поступлений в экологические фонды описаны в главе 5. После 1998 года значительно увеличились как их расходы, так и их поступления (см. таблицу 5.3). В Постановлении № 181 Кабинета Министров от 2002 года конкретно указывается, что 10% ГФООПС могут резервироваться для непредвиденных расходов. Расходованием средств из ГФООПС управляет МООПС, тогда как расходами областных и местных экологических фондов управляют областные и местные органы власти.

Таблица 6.1: Расходы на охрану окружающей среды из сводного государственного бюджета, 2001-2005 годы

в млн. долл. США

	2001	2002	2003	2004	2005 ³
Сводный бюджет	103,04	124,20	172,37	222,06	263,13
Государственный бюджет	103,04	98,95	136,19	168,41	200,82
включая ГФООПС ¹	11,79	8,85	14,06	17,68	19,54
МЭФ ²	..	25,25	36,18	53,65	62,31

Источник: Министерство финансов, 2005 год.

Примечания:

¹ ГФООПС: Государственный фонд охраны окружающей природной среды.

² МЭФ: Областные и местные экологические фонды

³ Запланировано.

Таблица 6.2: Расходы на охрану окружающей среды из государственного бюджета, 2001-2005 год

	в млн. долл. США				
	2001	2002	2003	2004	2005 ¹
ВВП	38,009	42,392	50,145	65,037	..
Экологические расходы в процентах от ВВП	0,27	0,23	0,27	0,26	..
Статья бюджета					
Всего на охрану окружающей среды	103,04	98,95	136,19	168,41	200,82
Предупреждение и ликвидация загрязнения окружающей среды	88,24	83,98	112,04	135,00	156,37
Охрана и рациональное использование природных ресурсов	18,28	17,30	27,39	32,58	32,98
Управление ликвидацией отходов	5,09	4,39	7,02	32,04	29,99
Ликвидация других видов загрязнения окружающей среды	64,87	62,29	77,63	70,37	93,40
Сохранение природоохранительных территорий	3,43	4,49	5,83	7,25	10,74
Научные исследования в области охраны окружающей среды	3,80	2,38	5,86	10,80	14,30
Другая деятельность по охране окружающей среды	7,57	8,11	12,46	15,37	19,40

Источник: Министерство финансов, 2005 год.

Примечание: ¹ Данные по состоянию на 1 июля 2005 года (запланировано).

Таблица 6.3: Расходы органов исполнительной власти на охрану окружающей среды, январь-июнь 2005 года

Название органа	в млн. долл. США	в %
Всего	200,82	100
Министерство топлива и энергетики	62,99	31,37
Министерство охраны окружающей природной среды	53,15	26,47
Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций	28,91	14,40
Национальная академия наук	10,96	5,46
Министерство обороны	10,19	5,07
Государственный комитет по водному хозяйству	8,50	4,23
Национальное космическое агентство	7,92	3,94
Государственный комитет лесного хозяйства	5,42	2,70
Министерство промышленной политики	4,65	2,32
Государственный комитет природных ресурсов	3,17	1,58
Украинская академия аграрных наук	1,17	0,58
Государственное управление делами	1,06	0,53
Министерство аграрной политики	0,99	0,49
Государственный комитет по земельным ресурсам	0,99	0,49
Херсонская областная государственная администрация (наводнения)	0,44	0,22
Государственный комитет ядерного регулирования	0,26	0,13
Государственный комитет жилищно-коммунального хозяйства	0,03	0,02

Источник: Министерство финансов, 2005 год.

Большинство расходов ГФООПС являются капитальными затратами (в 2004 году 84% от общей суммы расходов). В 2003 году львиная доля средств была израсходована на цели охраны водоемов (36%), тогда как 20% - на управление отходами и 11% - на охрану атмосферного воздуха (см. таблицу 5.3 в главе 5). Расходы, связанные с землепользованием, подземными водными ресурсами и природоохранительными зонами, весьма незначительны.

В силу отсутствия отчетности в отношении природоохранительной деятельности местных фондов и их чрезмерно большого количества довольно затруднительно оценить воздействие финансируемой ими деятельности на окружающую среду. Фонды обязаны только отчитываться о затратах,

связанных с финансируемыми проектами, а не за их экологическую результативность. Тем не менее некоторые областные фонды отчитываются перед МООПС и Государственным комитетом статистики о своей экологической деятельности. Углубленная оценка функционирования экологических фондов содержится в главе 5.

Расходы предприятий на охрану окружающей среды

Еще одним важным источником национальных экологических расходов являются средства предприятий различных форм собственности. Нынешняя система отчетности по расходам на охрану окружающей среды включает следующие элементы:

- капиталовложения;
- оперативные затраты;
- расходы по капитальному ремонту основных производственных фондов, предназначенных для охраны окружающей среды.

За период 2001-2004 годов общие экологические расходы составили 1,7-1,8% от ВВП (таблица 6.4), из которых доля предприятий достигала 1,3-1,4% от ВВП. В 2004 году оперативные расходы составляли 69% от всех экологических расходов, капиталовложения - 25%, а расходы по ремонту - 6%. В 2004 году капиталовложения на цели охраны окружающей среды достигали примерно 279 млн. долл. США. Эти капиталовложения увеличивались и в 2004 году почти утроились по сравнению с капиталовложениями в 2002 году. Примерно 80% всех капиталовложений на цели охраны окружающей среды поступают от предприятий (см. таблицу 6.5).

В отношении подробного описания экологических расходов в промышленности см. главу 8.

Таблица 6.4: Общая сумма расходов на охрану окружающей среды по видам расходов, 2001-2004 годы

	2001	2002	2003	2004
Капиталовложения в текущих ценах (в млн. долл. США)	90,6	97,3	162,1	278,8
Расходы на ремонт в текущих ценах (в млн. долл. США)	56,5	45,3	53,0	66,2
Оперативные расходы в текущих ценах (в млн. долл. США)	540,5	578,2	630,5	780,6
Итого	687,6	720,9	845,5	1 125,7
ВВП в текущих ценах (в млн. долл. США)	38 008,9	42 391,6	50 144,7	65 036,9
Расходы в процентах от ВВП	1,8	1,7	1,7	1,7

Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

Таблица 6.5: Капиталовложения в охрану природных ресурсов, 1997–2004 годы

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Общие инвестиции в текущих ценах, из которых из государственного бюджета	128,70 23,95	91,04 15,24	60,91 7,14	68,49 7,83	90,58 20,26	97,34 15,72	162,08 26,37	278,84 40,18
Общие капиталовложения, включая								
охрану вод	67,95	54,83	30,84	34,87	37,88	41,28	74,35	110,99
охрану воздуха	21,75	13,39	7,00	7,85	18,34	16,92	31,77	105,00
земли	11,07	11,84	12,20	10,46	12,99	22,15	22,86	25,81
флору	0,05	0,00	..	0,50	..	0,11	0,81	0,90
минеральные ресурсы	23,90	12,53	8,33	12,59	12,02	12,26	14,46	15,28
природоохранные зоны	..	0,00	..	..	0,02	0,32	0,19	0,58
отходы	3,49	2,16	2,32	2,15	5,79	3,92	10,03	19,21
фауну	0,16	0,24	0,19	0,06	0,17	0,34	0,64	0,47
другое	0,32	0,12	0,02	0,02	0,02	0,04	6,98	0,58

Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

Капиталовложение и другие затраты

Общие капиталовложения в охрану окружающей среды составляют 2% всех капиталовложений в стране. Большая часть объемов капиталовложений в охрану окружающей среды используется в Запорожской (22,8%), Днепропетровской (19,1%), Донецкой (14,6%) областях и в городе Киеве (8,2%).

В 2004 году, как и в предыдущие годы, экологические капиталовложения направлялись главным образом на следующие цели: охрана вод - 39,8%, охрана атмосферного воздуха - 37,7% и охрана земель - 9,2% (таблица 6.5). Например, капиталовложения на цели рационального использования земель составляют примерно 25,8 млн. долл. США, из которых 30,3% направляются на сооружения общего назначения, 16,3% - на гидротехнические работы (например, плотины, дамбы, водохранилища), а остальное - на защиту от оползней и создание защитных зон из зеленых насаждений.

В 2004 году в стране было израсходовано примерно 66 млн. долл. США на ремонт природоохранных объектов и примерно 780 долл. США на оперативные расходы (см. таблицу 6.4). Меры по охране окружающей среды принимались предприятиями, организациями и государственными органами. Вместе с тем следует отметить, что 97% расходов на капитальный ремонт основных фондов и 88% расходов на ремонт объектов были произведены предприятиями или частными компаниями.

В 2004 году оперативные расходы распределялись следующим образом: охрана и рациональное использование вод - 57%, управление отходами (переработка и удаление) - 18% и охрана атмосферного воздуха - 15%, тогда как остальные расходы предназначались для фауны, флоры, природоохранных территорий и минеральных ресурсов. На региональном уровне четверть всех оперативных расходов (26%) производилась в Днепропетровской области, 17% - в Донецкой области и 10% - в Луганской области.

В том же году затраты, связанные с ремонтом и техническим обслуживанием в целях охраны окружающей среды, распределялись в основном следующим образом: охрана вод - 48% и охрана атмосферного воздуха - 42%. На областном уровне 15% средств было затрачено Луганской областью, 13% - Донецкой областью и 11,5% - Днепропетровской областью.

6.3 Использование зарубежных финансовых ресурсов в расходах на охрану окружающей среды

Суммарные прямые иностранные инвестиции (ПИИ) на душу населения в Украине за период 1991-2004 годов (178 долл. США) были меньше, чем в восьми странах Юго-Восточной Европы² (507 долл. США) и Российской Федерации (331 долл. США).

В 1997 году в целях привлечения иностранных инвесторов, поощрения диалога с иностранными компаниями и оказания им помощи в размещении своих инвестиций в стране Указом президента № 325-97 был создан Консультативный совет по вопросам иностранных инвестиций (КСИИ). Совет работает под председательством президента и включает в свой состав руководителей транснациональных корпораций, которые уже осуществляют инвестиции в стране. В октябре 2005 года на своем шестом пленарном заседании КСИИ приветствовал улучшение инвестиционного климата, создание стабильной среды для развития предпринимательства и налаживание конструктивного диалога между деловыми кругами и государственными властями. В Украине также действует Агентство по поощрению инвестиций (АПИ), которое занимается экономическими аспектами инвестирования, но не информирует новых инвесторов о том, какие экологические обязанности или ограничения связаны с теми или иными инвестициями. Хотя Государственный комитет статистики собирает данные по ПИИ, результаты представляют в разбивке по видам деятельности и не отражают, какие именно средства выделяются на охрану окружающей среды.

В 1997 году ПИИ насчитывали 0,747 млрд. долл. США, а в 2004 году - 1 711 млрд. долл. США. Осенью 2005 года государственная металлургическая компания "Криворожсталь" была продана за 4,8 млрд. долл. США. Эта исключительная сумма почти в три раза увеличила объем ПИИ по сравнению с 2004 годом.

Во время проведения чрезвычайного "круглого стола" при финансовой поддержке Всемирного экономического форума, состоявшегося в Киеве в 2005 году, руководители корпораций отметили, что к числу наибольших препятствий для деловой деятельности в Украине относятся коррупция, слабая регулирующая среда, непредсказуемость экономической политики правительства и отсутствие независимой судебной системы.

В составе МООПС за координацию сотрудничества с международными организациями по вопросам реализации экологических программ и проектов отвечает Управление международного сотрудничества, но оно не имеет права на финансовое управление международными проектами.

6.4 Основа принятия решений

Общая информация

До 2001 года расходы по охране окружающей среды включались в бюджетную статью "Охрана окружающей природной среды и ядерная безопасность", которая также охватывала расходы, связанные с Чернобыльской аварией. Приказом министерства финансов № 604 от 2001 года о бюджетной классификации была внедрена бюджетная классификация, отвечающая требованиям международной классификации национальных бюджетов Статического отдела Организации Объединенных Наций. Эта новая система включает код функциональной классификации 0500 для "Охраны окружающей среды". В таблице 6.2 показаны статьи, которые относятся к охране окружающей среды. Несмотря на представление данных за период до 1999 года, в настоящей главе анализируются главным образом данные за 2002 год и за последующий период.

² Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Румыния, Сербия и Черногория, Турция и Хорватия.

Средства природоохранных фондов были включены в бюджет на основании внесенных в 1998 году изменений в Закон "Об охране окружающей природной среды" 1991 года. Эта мера была направлена на укрепление контроля за использованием внебюджетных экологических фондов, поскольку оказалось, что предназначенные для охраны окружающей среды средства использовались не по назначению или направлялись на удовлетворение потребностей, не связанных с охраной окружающей среды. В то же время областные³ и местные фонды были включены в областные и местные бюджеты. Что касается поступлений в эти фонды, то в 1999 году контролировать своевременный и полный сбор взимаемых средств было поручено Государственной налоговой администрации (см. главу 5).

Законодательные рамки

Государственные расходы на цели охраны окружающей среды предусмотрены в ежегодно принимаемом Законе "О государственном бюджете". В ряде законов уточняется, что основным источником поступлений в экологические фонды являются сборы за загрязнение окружающей среды (см. главу 5).

В Законе "Об охране окружающей природной среды" предусмотрены основные рамки для экологических расходов. В нем содержатся положения, касающиеся принципа "платит загрязнитель", а также других подзаконных актов и кодексов, связанных с охраной окружающей среды. Предписания и нормативы по использованию природных ресурсов определяются в различных постановлениях. В законодательстве признается, что основными источниками финансирования природоохранной деятельности являются следующие источники:

- государственный бюджет, а также областные и местные бюджеты (включая бюджет Автономной Республики Крым);
- экологические фонды;
- фонды частных предприятий, учреждений и организаций;
- добровольные взносы и другие средства.

В двух первых пунктах указан основной источник расходов на охрану окружающей среды, тогда как третий пункт касается экологических расходов частного сектора. Четвертый пункт существует только теоретически; фактически никаких таких взносов не поступало. Хотя в Украине все еще не используются такие другие средства, как фонды экологического страхования и льготные банковские кредиты, МООПС в консультации с соответствующими учреждениями рассматривает вопрос об их внедрении.

Закон "Об охране окружающей природной среды" предусматривает различные виды освобождения от налогообложения для юридических лиц, внедряющих малоотходные, энерго- и ресурсосберегающие технологии, а также осуществляющих природоохранные мероприятия. Он также предусматривает создание других фондов для финансирования мер по охране окружающей среды. Другие основания для освобождения от налогов упомянуты в Законе "О природном заповедном фонде" 1992 года и в Законе "Об отходах" 1998 года.

Деятельность по финансированию охраны окружающей среды поощряется налоговыми льготами, установленными в Законе "Об охране окружающей природной среды". Разнообразные

³ Далее в тексте определения "областной" и "региональный" используются в качестве взаимозаменяющих.

льготы могут предоставляться предприятиям, учреждениям, организациям и другим юридическим лицам, которые внедряют малоотходные, энерго- и ресурсосберегающие технологии, используют нетрадиционные источники энергии или осуществляют меры по сохранению природной среды.

Однако в Законе "О системе налогообложения" (1991 года) устанавливается, что основания для освобождения от налогов не могут предусматриваться или изменяться другими законами, кроме законов, касающихся налогообложения. Эта несовместимость между законами могла бы использоваться для получения освобождения на основаниях, предусмотренных в Законе "Об охране окружающей природной среды", которые, тем не менее, не соответствуют положениям Закона "О системе налогообложения". Такие налоговые законы, как Закон "О налогообложении доходов предприятий" и Закон "О плате за землю", предусматривают лишь небольшую часть оснований для освобождения от налогов, устанавливаемых экологическим законодательством. Другие законы о налогообложении также содержат некоторые положения о незначительных налоговых льготах, которые могут применяться к природоохранной деятельности.

Правовой основой для деятельности ГФООПС является Постановление № 634 Кабинета Министров от 1998 года "О Государственном фонде охраны окружающей природной среды". В этом постановлении устанавливаются главным образом принципы, правила и процедуры для получения финансирования из ГФООПС. Однако в нем отсутствуют четкие правила для оценки эффективности утвержденных проектов и результативности их реализации.

В Постановлении № 1147 Кабинета Министров от 1996 года перечисляются виды природоохранной деятельности, которые могут финансироваться из национального, областных и местных фондов. В 2002 году МООПС, которое может пересматривать и обновлять меры в области планирования и финансирования по линии ГФООПС, издало приказ № 189 о планировании и финансировании природоохранной деятельности из Государственного фонда охраны окружающей природной среды. В этом приказе уточняются условия для получения средств и полномочия МООПС в отношении ГФООПС, разъясняются процедуры рассмотрения заявок и устанавливается, что ответственность за экологические компоненты полного проектного цикла несут территориальные подразделения МООПС. В Постановлении № 181 Кабинета Министров от 2002 года о внесении изменений в постановление 1998 года о Государственном фонде охраны окружающей природной среды были предусмотрены следующие изменения:

- целью ГФООПС как составляющей части государственного бюджета является консолидация целевых сборов для финансирования мероприятий и мер по охране окружающей среды. Эти мероприятия и меры направлены на предупреждение, уменьшение и устранение загрязнения окружающей среды, включая финансирование связанных с этим научных исследований;
- ГФООПС финансирует природоохранные и ресурсосберегающие меры, и его средства используются в пределах лимитов бюджетных программ, определенных законодательством. Это предполагает, что во время формирования бюджетных программ приоритет отдается согласованным мерам, направленным на предупреждение, уменьшение и ликвидацию загрязнения.

В Постановлении № 44 Кабинета Министров от 2001 года устанавливается процедура использования государственных средств на мероприятия по охране окружающей среды и порядок их финансирования из государственного, областного и местного бюджетов. В этом документе утверждается также перечень природоохранных мер, подлежащих финансированию из государственного бюджета, и поручается Совету Министров Автономной Республики Крым, областным органам власти и муниципальным органам Киева и Севастополя включать соответствующую деятельность в региональные и местные бюджеты и выделять для этого необходимые средства. Это постановление было отменено Постановлением № 1193 Кабинета Министров от 2002 года. Какого-либо нового постановления, определяющего основные направления

для выделения средств из природоохранных фондов на государственном уровне, принято не было. В силу отсутствия специального законодательства министерство финансов и министерство экономики все еще применяют Постановление № 1147 от 1996 года, с тем чтобы утверждать бюджетные рубрики, касающиеся государственных расходов на охрану окружающей среды.

Постановление № 773 Кабинета Министров от 2005 года об использовании ГФООПС дает МООПС право предусмотреть в бюджете ГФООПС линию, которая могла бы использоваться для сокращения расходов по выплате коммерческих кредитов на цели осуществления экологических проектов. Хотя МООПС все еще не использовало эту процедуру, оно надеется, что эта бюджетная линия поможет предприятиям в сокращении расходов по реализации природоохранных проектов. Средства по этой бюджетной линии использовались бы для предоставления компаниям низкопроцентных (или беспроцентных) займов и для выплат непосредственно банкам, которые предоставляют кредиты для таких проектов.

В соответствии с административным статутом МООПС, Государственный комитет лесного хозяйства и их местные органы, предприятия Украинской государственной железнодорожной компании "Укрзалізниця", занимающиеся сохранением лесных ресурсов, и органы рыбохозяйственного надзора освобождаются от начисления убытков за загрязнение окружающей среды, нарушение лесного законодательства, нецелевое использование природных ресурсов и использование рыбных ресурсов.

Закон "О специальных экономических зонах" (1992 года) был предназначен для привлечения, поощрения и защиты инвестиций. В нем определяются три типа экономических зон: специальные экономические зоны; территории со специальным инвестиционным режимом; а также территории приоритетного развития. Предприятия, действующие в этих районах, получают особые налоговые льготы (например, освобождение от налогов на корпоративный доход и НДС) и пользуются специальными условиями внесения платежей и инвестирования (см. вставку 6.1).

Вставка 6.1: Специальные экономические зоны (СЭЗ)

Начиная с 1996 года для ускорения регионального экономического развития была создана 21 специальная экономическая зона. Однако в Законе "О специальных экономических зонах" не содержится прямых ссылок на инвестиции, связанные с природоохранной деятельностью. Практика показывает, что органы, принимающие решения относительно тех или иных инвестиций, заботятся исключительно об экономических выгодах. Произвести оценку объема несобранных поступлений от различных экономических инструментов, связанных с окружающей средой, а также возможных экологических инвестиций компаний в СЭЗ довольно затруднительно. Отсутствие прозрачности делает оценку реализации экологической политики в этих зонах непростым делом.

МВФ и международные наблюдатели высказывали критику в отношении использования этих зон, утверждая, что их функционирование приводит к несбалансированному воздействию на остальную часть страны, например, искажая рыночную конкуренцию. Кроме того, учитывая независимость органов управления в вопросах расходования государственных средств и отсутствие прозрачности, уровень коррупции был таковым, что в начале 2005 года правительство решило упразднить эти зоны. Однако это решение имело настолько негативное воздействие на иностранные компании, вкладывавшие инвестиции в этих зонах, что правительство пересмотрело свое решение. Наконец, в начале 2006 года статус специальной экономической зоны был отменен.

Институциональные рамки

Помимо МООПС, многие другие государственные органы также расходуют средства на охрану окружающей среды. К ним относятся Государственное управление делами, министерство топлива и энергетики, Государственный комитет лесного хозяйства, министерство обороны, министерство промышленной политики, министерство аграрной политики, министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций, Государственный комитет по водному хозяйству, Государственный комитет по земельным ресурсам, Государственный комитет ядерного регулирования, Государственный комитет жилищно-коммунального хозяйства⁴, Национальное космическое агентство, Национальная академия наук, Украинская академия аграрных наук и Херсонская областная государственная администрация. Например, Херсонская область получила прямое финансирование на минимизацию последствий наводнений. В силу отсутствия единой методологии отчетности по экологическим затратам трудно проследить расходы этих организаций. Кроме того, как представляется, сотрудничество между различными органами находится на низком уровне: например, МООПС не известен объем ресурсов, запрошенных другими государственными органами на цели охраны окружающей среды (см. таблицу 6.3).

Основы политики и приоритеты для расходов

Предполагается, что экологические расходы должны соответствовать приоритетам, установленным в "Основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности" (1998 год). После 1998 года предпринимались и другие инициативы в области экологической политики, включая разработку стратегии устойчивого развития, рассмотрение которой неоднократно блокировалось парламентом (см. главу 1 и приложение III). Вследствие этого средства до сих пор выделяются согласно Постановлению № 1147 Кабинета Министров о перечне видов деятельности, относящихся к категории природоохранных мер, и "Основным направлениям" (см. главу 5).

Предполагается, что Автономная Республика Крым, каждая область и города Киев и Севастополь должны разрабатывать свои собственные природоохранные планы. Экологическая деятельность финансируется из местных бюджетов и фондов. Управление расходами на охрану окружающей среды отличаются на местном и областном уровнях. Согласно результатам исследования "Обзор потенциала областных фондов охраны окружающей природной среды в Украине", подготовленного международной консалтинговой компанией КОВИ в 2001 году, половина поступлений расходуется на неинвестиционные проекты и виды деятельности, некоторые из которых даже не связаны с охраной окружающей среды. Однако это не исключает существования местных фондов, которые расходуют средства в строгом соответствии с природоохранными целями.

Фонды руководствуются Положением о ГФООПС, в котором содержатся общие направления финансируемой деятельности, но не указаны экологические приоритеты. Некоторые области осуществляют также региональные планы действий по охране окружающей среды (РПДООС), а некоторые города - местные планы действий по охране окружающей среды (МПДООС). Например, Киевская область располагает пятилетней природоохранной программой. Расходы по проекту, рассчитанному на несколько лет, распределяются по годам и используются в целях реализации годовых проектов за тот же период. Если фактические расходы по проекту превышают смету на тот или иной год, власти могут запрашивать у МООПС дополнительное финансирование из ГФООПС. Руководство ГФООПС анализирует представленные заявки в рамках длительной процедуры, и после их утверждения выделяется запрашиваемая сумма.

⁴ В 2005 году вошел в министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства.

В порядке общего правила МООПС и его региональные и местные управления устанавливают приоритеты, которые должны утверждаться Кабинетом Министров. МООПС предпочитает утверждать максимальное число проектов независимо от приоритетов и потребностей даже при отсутствии необходимых средств. Единственным критерием является соответствие проекта перечню вышеупомянутого Постановления № 1147 Кабинета Министров. Современные методы оценки с использованием анализа на предмет затратоэффективности и соотношения затрат и выгод применяются редко. Сотрудники, занимающиеся управлением фондами, признают нехватку специалистов, способных производить такие оценки. Вероятно, возможно изменить устав фондов, предусмотрев специальный бюджет для найма специалистов, которые осуществляли бы анализ проектов на предмет затратоэффективности.

Партнерство государства с частным сектором

В настоящее время в Украине такого партнерства не существует. МООПС работает над решением вопроса о передаче некоторых полномочий частным предприятиям. Задача борьбы с коррупцией и создания атмосферы доверия обуславливает необходимость прозрачности всех финансовых мер. Например, когда существуют подозрения в отношении несоблюдения тендерной процедуры, проект замораживается.

Методика сбора данных и учета

Методика сбора данных и учета расходов по охране окружающей среды разрабатывалась в советскую эпоху. В нее были внесены некоторые изменения, но они затронули только структуру статистических докладов и таблиц. До 2002 года инвестиции в лесное и рыбное хозяйства систематически не включались в расходы по охране окружающей среды. Нынешняя методология и методология ОСЗ⁵ ОЭСР в некоторой степени сопоставимы. Статистическая отчетность предприятий по нынешней методологии является более подробной и всеобъемлющей, чем отчетность по методологии ОСЗ ОЭСР, но не очень надежна. Еще одна проблема заключается в том, что понятие "экологических расходов" в методологии ОСЗ ОЭСР является более широким.

Не все учреждения используют одинаковую методологию для отчетности о своих экологических расходах. Поскольку их отчетность не соответствует международным стандартам, оценка экологических расходов является довольно затруднительной. Государственный комитет статистики и МООПС при поддержке ОЭСР совместно работают над согласованием отчетности в отношении данных об экологических расходах. Они применяют концепции, разработанные по методике ОСЗ ОЭСР/Евростата. Этот проект направлен на разработку системы классификации и отчетности для всей страны, которая 1) облегчает отчетность и помогает директивным органам; и 2) позволяет проводить сопоставление с другими странами. Разработка методики отчетности для предприятий почти завершена, но в отношении отчетности по домохозяйствам она все еще продолжается. Система отчетности подлежит утверждению правительством и будет применяться всеми государственными органами. Работникам различных государственных органов необходимо будет пройти подготовку по использованию этой системы в двух полномочных органах.

Информирование общественности

Информация об экологических расходах необходима для разработки эффективной экологической политики и предписаний, включая решения, касающиеся национального, региональных и местных бюджетов государственных органов и создания административных и экономических инструментов в поддержку охраны окружающей среды. Кроме того, эта информация

⁵ Методология ослабления и сокращения загрязнения (ОСЗ) была разработана ОЭСР и согласована с Европейской системой сбора экономической информации по окружающей среде (СЭИОС) Евростата.

может способствовать лучшему пониманию взаимосвязей и компромиссов при проведении экологической и бюджетно-финансовой политики, политики в отношении рынка труда, энергетики и в других сферах государственного управления. Вместе с тем в большинстве стран ВЕКЦА информация о расходах - будь то в области охраны окружающей среды или в других секторах - редко используется при разработке политики.

Постановление № 634 Кабинета Министров о Государственном фонде охраны окружающей природной среды устанавливает обязательство МООПС публиковать ежегодный доклад о расходах ГФООПС на национальном уровне.

С 2002 года данные, поступающие из некоторых областей, имели сомнительное качество, поскольку они не обязаны отчитываться о своих экологических мероприятиях перед МООПС и Государственным комитетом статистики. Аналогичным образом, лишь несколько областей представляют в Государственный комитет статистики отчеты об использовании их экологических фондов. Невозможность управлять огромным количеством местных фондов и отсутствие требований в отношении отчетности в области охраны окружающей среды свидетельствуют о слабости нынешней структуры экологических фондов. Таким же образом местные фонды не обязаны отчитываться перед МООПС об израсходованных средствах и достигнутых результатах.

6.5 Выводы и рекомендации

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

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

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

Рекомендация 6.1:

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

См. также рекомендации 1.1 и 5.4.

Кроме того, общие расходы на охрану окружающей среды могут оцениваться неточно из-за существующей методологии сбора данных и отчетности. Поскольку единая для всех государственных органов система отчетности отсутствует, могут оставаться неучтенными затраты, которые могли бы считаться связанными с природоохранной деятельностью, или же, напротив, определяться в качестве экологических расходов, которые фактически ими не являются. Отраслевые министерства и другие государственные учреждения производят затраты, включающие экологический компонент, но такие расходы не учитываются отдельно. Государственный комитет статистики и МООПС разработали систему классификации для отчетности по экологическим расходам в промышленности, совместимую с практикой и методологией, которые применяются на международном уровне и в ЕС. Такая единая система отчетности позволила бы разработчикам политики лучше прогнозировать и контролировать государственные расходы на охрану окружающей среды.

Рекомендация 6.2:

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

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

См. рекомендацию 5.4.

***ЧАСТЬ III: УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ В
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СЕКТОРОВ И
ПОЩРЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ***

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ

7.1 Энергетический сектор¹

Производство энергии

Украина сильно зависит от импорта нефти и газа, необходимых для собственного производства энергии. В 1996 году импорт составил 50% от общего объема поставок первичных энергоносителей (ООППЭ), а в 2003 году - 57%. После 2000 года внутреннее производство энергии в Украине продолжало сокращаться. Общий объем добытой сырой нефти (в 1996 году - 4,1 Мт) сокращался до 2000 года, а затем медленно увеличивался и к 2003 году почти вернулся к уровням 1996 года. Аналогичная динамика была характерна для внутреннего производства природного газа, которое в 1996 году достигло показателя в 18,4 млрд. м³, а затем снижалось до 2000 года и после этого вновь возрастало, достигнув 20 млрд. м³ в 2003 году. В настоящее время в Украине большое внимание уделяется снижению зависимости страны от импорта нефти и газа.

С 1996 года отмечалось сокращение ООППЭ (таблица 7.1). Импорт энергоносителей в реальном выражении также уменьшился - от 77,4 Мтн.э. в 1996 году до 76,1 Мтн.э. в 2003 году. За тот же период значительно увеличился экспорт энергоносителей - от 2,4 Мтн.э. в 1996 году до 19,1 в 2003 году. В энергетическом секторе в основном используются нефть и газ, причем 75% этих энергоносителей импортируются. В 1996-2003 годах импорт нефти возрос на 150%, тогда как импорт природного газа сократился за тот же период на 16% (таблица 7.1). На эти оба энергоносителя приходится 55% ООППЭ. Доля угля, получаемого в основном внутри страны, составляет 31%. Остальные 14% ООППЭ составляют ядерная энергетика (13%) и возобновляемые источники (1%). В настоящее время Украина импортирует газ из Российской Федерации и Туркменистана, сырую нефть из Российской Федерации и нефтепродукты из Российской Федерации, Балтийских государств, Казахстана и Западной Европы. Кроме того, Российская Федерация и Польша продают Украине уголь.

Энергоемкость

На протяжении 1990-х годов в результате сокращения производства потребление энергии в Украине уменьшалось (рис. 7.1). В период 1999-2004 годов ВВП увеличился на 50%, а его годовой рост в 2004 году составил 12,1% и был самым высоким в Европе. В тот же период отмечалось сокращение ООППЭ и конечного потребления энергии. Хотя в 1997-2003 годах энергоемкость ВВП уменьшилась на 30%, Украина все еще является одной из наименее энергоэффективных стран мира. Энергоемкость в Украине выше, чем во всех странах ВЕКЦА, за исключением Азербайджана, Таджикистана и Туркменистана.

Факторы, которые способствовали (и продолжают способствовать) высокой энергоемкости, включают: медленную реструктуризацию энергоемких отраслей; устаревание основных фондов в государственном, промышленном и жилищно-коммунальном секторах; и неадекватные реформы в секторах тепло- и электроэнергетики. Наиболее важными факторами являются низкие тарифы в

¹ В настоящей главе не охватываются вопросы воздействия на окружающую среду ядерных установок или ядерной безопасности.

тепло- и электроэнергетическом секторах и широкое распространение перекрестного субсидирования промышленными потребителями энергопользования в домашних хозяйствах, а также субсидирование электроэнергетикой угольной отрасли. В 1990-х годах эффективность работы тепло- и электроэнергетической отраслей оставалась низкой по причине малых капиталовложений в энергетическом секторе. По сравнению со странами ЕС для выработки единицы энергии используется большее количество топлива. Генерирующие мощности, преобразующие первичные энергоносители в тепловую и электрическую энергию, имеют низкие коэффициенты полезного действия при высоких технических и коммерческих потерях в магистральных и распределительных сетях. На рис. 7.2 показаны тенденции в энергоёмкости и энергоэффективности.

С учетом большой зависимости Украины от угля и его низкой энергоэффективности удельный расход углерода в 2003 году составлял в стране 2,1 тонны углерода на 1 000 долл. США (по ППС 1995 года) по сравнению с 0,6 в Литве и 1,2 в России. Вместе с тем этот показатель является лучшим, чем в 1996 году, когда удельный расход был равен 2,8 тонны углерода на 1 000 долл. США (по ППС 1995 года).

По данным Института общей энергетики при Национальной академии наук Украины, потенциал энергосбережения мог бы достигать примерно 42-48% для всей страны. В промышленности можно было бы добиться 38% энергосбережения, в жилищно-коммунальном секторе (центральное теплоснабжение) - 30% и в топливно-энергетическом секторе - 17%.

Электроснабжение

По показателю установленной мощности на уровне 54 ГВт электроэнергетический сектор Украины занимает двенадцатое место среди крупнейших в мире. После провозглашения независимости выработка и потребление электроэнергии резко сократились, однако с 2000 года постоянно нарастают. В 2003 году в Украине выработано 177 млрд. кВт·ч электроэнергии (по сравнению с 178 млрд. кВт·ч в 1997 году). В настоящее время в электроэнергетической отрасли страны проходит приватизация и связанная с ней реорганизация, расширяется использование существующих мощностей и завершается строительство двух новых атомных электростанций.

В Украине имеется достаточно генерирующих мощностей, чтобы обеспечить электроснабжение в объеме, более чем вдвое превышающем ее электроэнергетические потребности. В 2004 году теплоэлектростанции (работающие на мазуте, природном газе и угле) произвели 40% электроэнергии, атомные электростанции - 50%, а гидроэлектростанции - примерно 10%. Однако распределительная система страны нуждается в капиталовложениях и технической поддержке, поскольку значительные объемы электроэнергии утрачиваются вследствие сетевых потерь. С 1997 года эти потери увеличились от 8% до 10%.

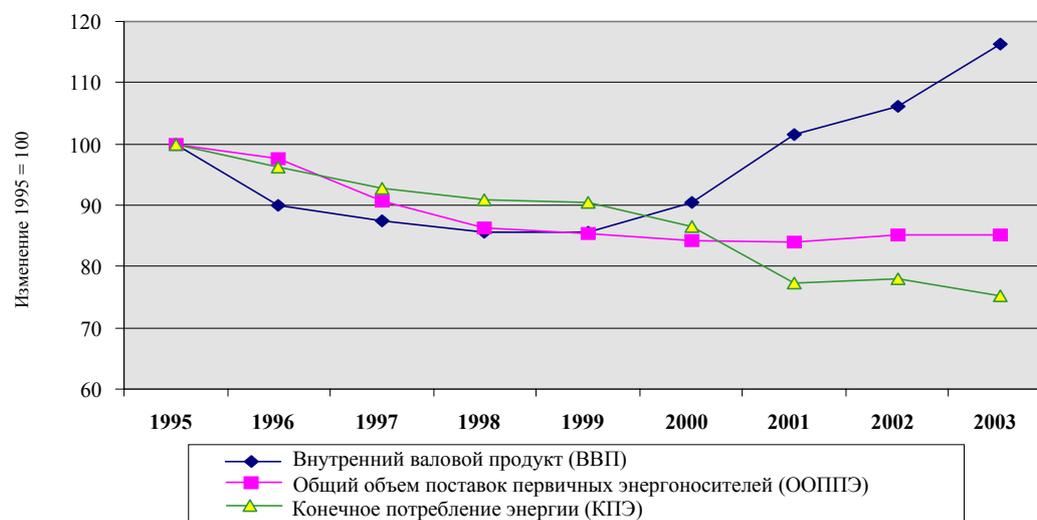
Таблица 7.1: Энергетический баланс (в млн. тонн нефтяного эквивалента)

Год	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ресурсы - ООПЭ¹	154,0	142,9	141,2	139,6	130,1	132,0	132,6
Внутреннее производство	79,0	80,4	80,9	82,3	72,0	72,8	75,5
Экспорт:	2,4	4,4	7,7	7,2	8,6	12,5	19,1
Импорт:	77,4	66,9	68,0	64,4	66,7	71,7	76,1
Нефть	9,3	9,9	9,5	6,1	13,6	19,4	23,0
Нефтепродукты	5,6	6,1	4,7	4,4	2,0	1,3	1,1
Природный газ	54,8	44,9	50,3	49,7	47,7	47,1	46,3
Уголь	6,7	5,2	3,1	4,0	3,2	3,4	5,0
Другое	1,0	0,9	0,6	0,2	0,2	0,5	0,6
Конечное потребление энергии:	98,5	89,2	88,9	84,9	76,0	76,8	74,0
Промышленность и строительство	47,0	39,1	38,4	36,9	31,2	31,3	30,8
Сельское хозяйство	4,1	3,8	3,3	3,0	2,7	2,9	2,9
Транспорт	6,6	7,0	6,2	5,5	7,4	7,8	7,4
Домохозяйства	27,4	25,9	26,9	25,8	23,9	23,8	22,5
Сфера услуг	9,5	9,6	10,3	10,0	8,8	8,7	7,9
Прочие	3,2	2,9	3,0	2,9	0,3	0,3	0,3
Неэнергетическое использование	0,8	0,9	0,9	0,9	1,7	1,9	2,1

Источник: International Energy Agency. Energy Balances of Non-OECD Countries 1999-2003, 2005 Edition.

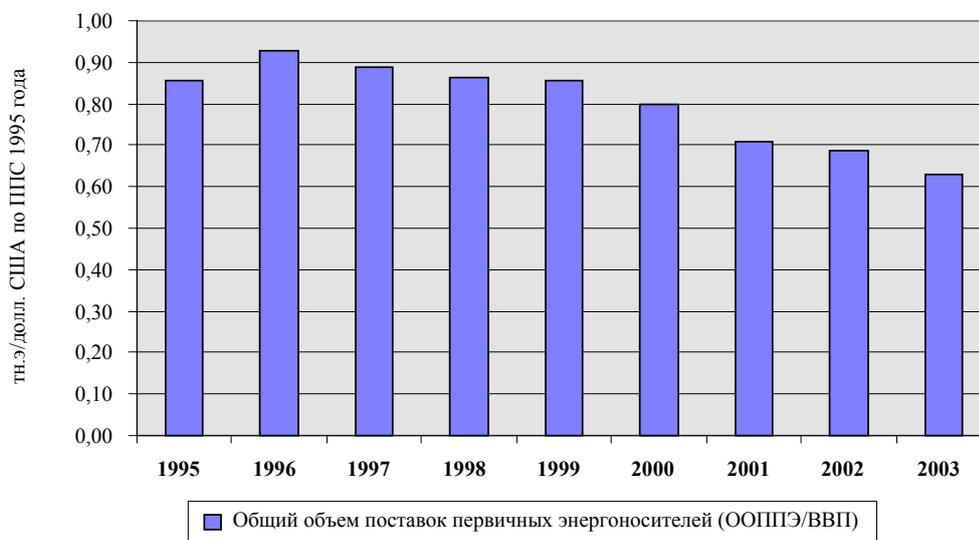
Примечание: ¹ Общий объем поставок первичных энергоносителей.

Рис. 7.1: Тенденции в ВВП и рост потребления энергии



Источник: International Energy Agency. Energy Balances of Non-OECD Countries 1999-2003, 2005 Edition.

Рис. 7.2: Энергоемкость



Источник: International Energy Agency. Energy Balances of Non-OECD Countries 1999-2003, 2005 Edition.

Хотя на теплоэлектростанции приходится самая высокая доля из общей установленной производительности (36,4 ГВт), они работают на весьма низкой мощности и поэтому производят меньше электроэнергии, чем атомные электростанции. 96% электростанций исчерпали свой эксплуатационный ресурс, а почти половина из них превысили свой максимальный срок эксплуатации. После 1980 года было построено только 10% соответствующих мощностей.

В настоящее время в Украине работают четыре атомные электростанции с общей установленной электрогенерирующей мощностью в 13,8 ГВт. В 2004 году генераторы атомных электростанций использовались почти на полную мощность (81,4%). В декабре 2000 года Украина окончательно закрыла третий энергоблок Чернобыльской АЭС мощностью в 925 МВт, остановив последний работающий реактор Чернобыльской атомной электростанции. Выведение из эксплуатации самых старых реакторов начнется в 2010 году. Два новых блока на Ровненской и Хмельницкой атомных электростанциях были построены в 2004 году и подключены к сети в 2005 году.

Сектор центрального теплоснабжения

В Украине, как и в других странах ВЕКЦА, в теплоэнергетическом секторе доминирует центральное теплоснабжение. В крупных городах такие централизованные системы обеспечивают теплом до 65% всех жилищ. Общая протяженность трубопроводов составляет 45 000 км, а общая мощность теплосети - 200 000 МВт тепла. Однако эта инфраструктура находится в плохом состоянии, что приводит к значительным потерям. Это оказывает воздействие на цену теплоснабжения, которая увеличивается и становится недоступной для некоторых потребителей. В настоящее время эффективность установленного оборудования для выработки тепловой энергии весьма низка. Многие котельные как в промышленности, так и в жилищно-коммунальном хозяйстве вообще не работают, и коэффициент использования находится на очень низком уровне. Это в значительной степени объясняется отсутствием технического обслуживания и капитального ремонта в последние годы. Согласно оценкам, потребление топлива в теплоэнергетическом секторе можно сократить до 30% просто посредством усовершенствования такого оборудования, как котлы, трубы,

насосы и клапаны. Дополнительное энергосбережение можно обеспечить за счет соответствующего проектирования станций и эффективного измерения потребления тепла в коммунально-бытовом секторе.

Индивидуальный учет на системах отопления практически отсутствует, и его трудно внедрить в существующих домах. Эффективное измерение потребления тепла в жилищно-бытовом секторе способствовало бы не только энергосбережению, но и улучшению показателей собираемости даже после увеличения тарифов. В данное время из-за последовательного соединения радиаторов и отсутствия на них регулирующих кранов жильцы не могут контролировать температуру помещений или потребление тепла. Жилищно-коммунальные службы, в управлении которых находятся жилые комплексы - иногда в составе нескольких домов с сотнями квартир в каждом, - не осуществляют какого-либо регулирования теплоснабжения. Индивидуальный учет потребовал бы установки оборудования (по несколько счетчиков тепла на одну квартиру, реконструкции всей системы теплосетей, термостатические клапаны), что повлекло бы за собой высокие капитальные затраты.

Системы центрального теплоснабжения в Украине устарели и подчас слабо изолированы. 70 000 многоэтажных жилых домов в Украине (к которым относятся строения с пятью и более этажами) потребляют приблизительно 40% всех теплоэнергетических ресурсов страны. Потери тепла при передаче (между генерирующей установкой и конечным потребителем) могут достигать от 8% до 25% в зависимости от протяженности системы. Переход к современным методам прокладки и изолирования трубопроводов может дать экономию топлива до 22% и значительно снизить выбросы парниковых газов (ПГ).

Первичные энергоносители

Уголь

В 2003 году за счет сжигания угля было обеспечено примерно 30% всего производства электро- и теплоэнергии, что было меньше показателя в 50% в 1996 году. Уголь, используемый на тепловых электростанциях - в основном отечественного происхождения - имеет высокую зольность (35%) и большое содержание серы (1,5-2%), и поэтому при его сжигании выделяются большое количество пыли и выбросы SO₂. Все электростанции, сжигающие уголь, оборудованы электростатическими осадителями и скрубберами для улавливания твердых частиц (пыли); однако на них отсутствуют установки для сероочистки отходящих газов. Применение на сжигающих уголь электростанциях технологии горения во псевдосжиженном слое позволило бы существенно сократить выбросы пыли и в атмосферу, но такая технология используется только на одной теплоэлектростанции в Украине, Старобешивской электроцентрали (блок № 4 мощностью 200 МВт), на которой соответствующее оборудование было закуплено благодаря кредитам Европейского банка реконструкции и развития.

Низкое качество угля создает проблемы и для коксохимической промышленности. На коксохимических заводах при содержании серы в перерабатываемом угле свыше 1%, что соответствует характеристикам отечественного угля в Украине, необходимо производить десульфуризацию выбросов в атмосферный воздух. Установками для десульфуризации отработанных газов оборудованы лишь 4 из 16 коксохимических предприятий (см. вставку 7.1). С другой стороны, использование кокса можно было бы рассматривать в качестве рационального экономического варианта для предприятий, изыскивающих альтернативные энергоресурсы после резкого повышения цен на газ и введения правительством лимитов на потребление газа. Если эта альтернатива получит развитие с применением существующих коксохимических технологий, это будет иметь негативное воздействие на окружающую среду.

Уголь является наиболее углеродосодержащим топливом, в связи с чем к успешному применению чистых угольных технологий (ЧУТ) проявляют интерес как коксохимическая, так и коксосжигающая промышленность. ЧУТ предназначены для повышения эффективности, а также для

обеспечения экологической приемлемости добычи, подготовки и использования угля. ЧУТ, наряду с существенным снижением загрязняющих выбросов, обеспечивает значительный прирост в эффективности. Однако внедрение таких технологий нуждается в поддержке, поскольку они требуют крупных капиталовложений и длительных периодов достижения рентабельности (хотя связанные с ними оперативные расходы ниже, чем при использовании других технологий). Украина располагает огромными угольными ресурсами и хорошо развитой угледобывающей промышленностью (см. главу 8). Закрытие угольных шахт лишило бы страну важного отечественного источника энергоресурсов и создало бы социальные проблемы для трудящихся. Это является одной из причин, по которым ЧУТ можно было бы предпочесть по сравнению с другими вариантами электроснабжения. Их внедрение стало бы возможным в случае принятия мер по поощрению инвестиций в этом секторе. Например, ЧУТ включались бы в проекты совместного осуществления по Киотскому протоколу, так как их использование повышает эффективность производства электроэнергии и тем самым сокращает спрос на топливо (в данном случае уголь), необходимое для производства эквивалентного объема энергии, и следовательно, снижает выбросы ПГ (в отношении информации об осуществлении Киотского протокола см. главу 4).

Вставка 7.1: Авдеевский коксохимический комбинат

Авдеевский коксохимический комбинат (АКХК) является одним из крупнейших комплексных комбинатов Украины и находится в Донецкой области. Он занимается производством широкого спектра продуктов - от доменного кокса до высококачественной угольной нефти, а его производительность в 2004 году составляла 4,8 млн. т коксопродуктов. 75% продукции изготавливается из сухого кокса, а остальная ее часть - из мокрого кокса. Кроме того, АКХК обеспечивает теплом, водой, паром и электроэнергией город Авдеевку.

На АКХК имеются 13 цехов: два цеха по подготовке угля для дальнейшей переработки (уголь поступает от единственного угледобывающего предприятия, чья мощность составляет 6 млн. т, четыре коксоперерабатывающих цеха мощностью 6,4 млн. т кокса), цеха по извлечению химических компонентов из коксового газа (смола, бензолы, аммиак, сероводорода), блока по очистке сточных вод и других цехов, перерабатывающих химические продукты, регенерируемые из коксового газа. Поскольку в цехах, где происходит рекуперация химических продуктов из коксового газа, и других цехах по переработке кокса образуются сточные воды, содержащие феноловые и другие соединения, на АКХК установлен блок по очистке сточных вод, включающий этап биологической очистки. Качество сбросов сточных вод постоянно контролируется аккредитованной экологической лабораторией и не свидетельствует о превышении установленных норм.

В настоящее время на АКХК внедряется передовая технология, разработанная фирмой Hal dog Торное A/S для извлечения сероводорода из коксового газа с целью производства серной кислоты. Очищенный коксовый газ содержит 0,5 г/м³ сероводорода и соответствует наиболее строгим международным требованиям в отношении выбросов в атмосферный воздух.

Нефтепереработка

Украина располагает шестью нефтеперерабатывающими заводами с общей пропускной способностью примерно в 1 млн. баррелей в день. Однако нефтеперерабатывающие заводы Украины используются далеко не на полную мощность. До последнего времени они даже не получали достаточно поставок сырой нефти для удовлетворения внутреннего спроса на нефтепродукты в стране. Для обеспечения достаточных поставок сырой нефти для своих нефтеперерабатывающих заводов Украина предложила экспортерам нефти в России и Казахстане пакеты акций нефтеперерабатывающих заводов страны. Успех в приватизации этих заводов позволил стране обеспечить достаточные поставки нефти для удовлетворения внутренних потребностей, а также

привлечь средства на цели необходимой модернизации и увеличения коэффициента использования мощностей своих нефтеперерабатывающих заводов. Коэффициент использования мощностей на этих заводах возрос с 20% в 1997 году до 41,5% в 2004 году. В настоящее время качество топлив, производимых в Украине, не соответствует установленным в 2005 году требованиям в отношении использования низкосерного мазута (ТНТ) и дизельного топлива, удовлетворяющим экологическим нормам ЕС. Среднее содержание серы в ТНТ, производимом в Украине, составляет 3,5%; а в отношении дизельного топлива этот показатель достигает 0,2%. Модернизация нефтеперерабатывающих заводов путем установки сероочистительного оборудования стоила бы 500 млн. долл. США на один завод. Высококачественные нефтяные продукты способны производить только два приватизированных нефтеперерабатывающих завода (Кременчугский и Лисичанский), поскольку они уже были модернизированы. Одесский нефтеперерабатывающий завод, принадлежащий российскому нефтяному гиганту "Лукойл", закрыт с июля 2005 года для проведения масштабной реконструкции, включающей установку комплекса каталитического крекинга и электрогенерирующих мощностей. Согласно оценкам, реконструкция будет стоить свыше 300 млн. долл. США и, как ожидается, продлится до 2009 года. Остальные три государственных нефтеперерабатывающих завода, которые производят 23% нефтепродуктов Украины, только начали подготовку к необходимой модернизации в конце 2005 года. Она будет включать установку сероочистительного оборудования для производства бензина и дизельного топлива в соответствии со стандартом Евро-2 и более высокими стандартами. Это в значительной степени объясняет, почему реализация стандартов Евро-2 для транспортных средств была отложена на годы, что оборачивается высокими уровнями загрязнения источниками со стороны транспортного сектора (см. главу 9). Кроме того, использование высокосерного ТНТ в целях производства электроэнергии и тепла означает высвобождение больших количеств SO_2 в атмосферу, поскольку украинские теплоэлектростанции не оборудованы установками для сероочистки отработанных газов.

Возобновляемые источники энергии

В настоящее время в Украине имеется довольно мало возобновляемых источников энергии (ВИЭ). В 1997 году из ВИЭ было получено 0,1% ООППЭ, но в результате политики правительства по поощрению использования ВИЭ и осуществления проектов инвестиций и технической помощи различными международными донорами к 2006 году доля ВИЭ достигнет примерно 3% от ООППЭ. В этом году основными электрогенерирующими ВИЭ были ветряные турбины (с установленной мощностью в 200 МВт) и 63 малых гидроэлектростанций (с общей установленной мощностью в 105 МВт). Украина намеревается к 2020 году сделать ветроэнергетику важным источником производства электроэнергии (см. вставку 7.2).

Вставка 7.2: Ветроэнергетические проекты

Промышленная Донецкая область является самым крупным потребителем энергии в Украине. Энергетический сектор области состоит из теплоэлектростанций, которые работают на низкокалорийном угле. Донецкая областная государственная администрация совместно с компанией "Виндэнерго" реализует программу замещения тепловых электростанций ветровыми для сокращения выбросов ПГ и улучшения качества местного воздуха. Программа предусматривает к 2020 году получать от ветровых турбин 20%-30% всей производимой в области электроэнергии. Например, существуют планы по замене одного блока на Углегорской теплоэлектростанции ветроэнергетическим блоком мощностью в 500 МВт. За средства, выделенные из государственного бюджета, на побережье Азовского моря были введены в эксплуатацию ветроэнергетические турбины мощностью 21,3 МВт. Сооружение других объектов затрудняется нехваткой финансирования из государственного бюджета.

Проекты ветроэнергетики могли бы развиваться более эффективно с использованием гибких механизмов Киотского протокола или за счет привлечения иностранных инвесторов при внедрении льготных тарифов или фиксированном повышении закупочных цен на электроэнергию, произведенную при помощи ВИЭ. Судьба ветроэнергетических проектов зависит от принятия законопроекта о "зеленых тарифах" для электроэнергии из возобновляемых источников, который находится на рассмотрении парламента с марта 2005 года. Без этого закона ветроэнергетические проекты не будут доходными для частных инвесторов в Украине.

Делаются попытки значительно увеличить ветроэнергетический потенциал в Крыму, который является наиболее благоприятным районом для ветроэнергетических проектов. Киевская компания ООО "Нова-эко" (Украина) планирует построить в Крыму ветроэлектростанцию мощностью 300 МВт. Этот проект был предложен австрийской программе МЭЧР/СО, Всемирному банку, Европейскому углеродному фонду, Джей-пауэр, НЕФКО и некоторым другим покупателям и получил позитивные отклики от потенциальных инвесторов. "Нова-эко" планирует установить ряд турбин мощностью по 2-3 МВт. Компания, которая поставит турбины, еще не выбрана, и "Нова-эко" в настоящее время рассматривает ряд предложений. Местный производитель оборудования для ветроэнергетики "Виндэнгеро" получит заказ на сооружение турбинных вышек, тогда как швейцарская компания АББ предоставит электропроводку и обеспечит сетевые подключения. Общие капиталовложения в реализацию проекта оцениваются в размере 354 млн. евро. Осуществление проекта зависит от способности разработать его в рамках Киотского протокола и зарегистрировать его в качестве проекта совместного осуществления (см. главу 4).

Кроме того, Украина начинает деятельность по переработке биотоплива. Согласно требованиям ЕС, потребление биотоплив и других возобновляемых топлив в структуре потребления стран - членов ЕС должно достигнуть 2% к концу 2005 года и 5,7% к концу 2010 года (с расчетом на общий объем биотоплива в 520 000 тонн). В декабре 2005 года была утверждена Концепция Программы развития производства дизельного биотоплива на период до 2010 года (Распоряжение № 576 Кабинета Министров). Ее цель заключается в том, чтобы обеспечить сельское хозяйство и транспортный сектор отечественным биотопливом. Украинская компания КМТ, работающая в Винницкой области, уже производит рапсовое масло и экспортирует его европейским производителям биодизельного топлива. КМТ планирует совместно с иностранными инвесторами построить завод по производству биодизельного топлива. До недавнего времени использование биодизельного топлива в Украине не поощрялось ни экологическими стандартами, ни экономическими стимулами. В феврале 2006 года в украинское законодательство были внесены положения о некоторых экономических и финансовых стимулах к производству и использованию бензиновой смеси на основе биоэтанола.

7.2 Воздействие производства энергии на окружающую среду

Загрязнение атмосферного воздуха

В 2004 году все выбросы в атмосферный воздух из стационарных источников загрязнения составили 4,2 млн. тонн. На энергетический сектор приходилось 1,8 млн. т, или 43% от общего количества, причем выбросы SO₂, NO_x и пыли оставались довольно стабильными с 1998 года (рис. 7.3). В 1996 году Украина приняла Национальную энергетическую программу до 2010 года, которая была разработана с целью реконструкции работающих теплоэлектростанций, с тем чтобы продолжить их эксплуатацию еще на 25 лет. В качестве путей реализации поставленных задач программа предусматривает специальные технологические улучшения, использование возобновляемых источников энергии и модернизацию электростанций, включая снижение их вредного воздействия на окружающую среду. В программе также отмечается, что для достижения

приемлемых уровней безопасности необходимо улучшить газотурбинное оборудование комбинированного цикла, равно как и большую часть вспомогательного оборудования. Для уменьшения экологического ущерба должен использоваться уголь хорошего качества. Однако реализация многих из этих проектов реконструкции и модификации серьезно затягивается из-за нехватки финансирования из государственного бюджета, неблагоприятного законодательства и отсутствия частных инвестиций.

В 2003 году выбросы ПГ в Украине составили 527 Мт CO₂, или примерно 2% от всех таких выбросов в мире. При этом объем выбросов ПГ от сжигания топлива (81% от всех выбросов ПГ) в том же году был равен 429 Мт, что означало небольшое сокращение (на 2%) по сравнению с 1997 годом (439 Мт). Выбросы ПГ при производстве энергии сократились от 296 Мт в 1990 году до 150 Мт в 1997 году и до 103 Мт в 2003 году². В качестве страны Приложения I к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) и страны, подписавшей Киотский протокол в 1999 году, Украина согласилась к 2008-2012 годам стабилизировать свои выбросы ПГ на уровнях 1990 года. Нынешние выбросы в Украине более чем на 30% ниже уровней 1990 года, ввиду чего страна имеет право на совместное осуществление по Киотскому протоколу и могла бы воспользоваться поддержкой промышленно развитых стран. Однако она нуждается в незамедлительном создании всех необходимых механизмов, если она стремится к закреплению своего сравнительного преимущества до открытия совместного осуществления для развивающихся стран (см. главу 4).

Загрязнение вод

В энергетическом секторе (тепловые и атомные электростанции) вода в основном используется в целях охлаждения. В 2004 году общее потребление воды в целях охлаждения достигало примерно 3 млрд. м³. Для среднего годового производства электроэнергии в количестве 172 млрд. кВт·ч в 2004 году потребовалось осуществить сброс сточных вод в количестве 208 млн. м³, из которых 90% не очищались (эти данные не включают сбросы охлаждающих вод). Каких-либо статистических данных в отношении соответствующих нагрузок загрязняющих веществ, содержащихся в этих водах, не имеется, хотя в аналогичных случаях эти нагрузки, как правило, незначительны в силу преимущественно термального характера загрязнения.

Твердые отходы

В 2004 году токсичные отходы энергетического сектора составили 15,9% от общего количества опасных отходов, образовавшихся в этом году. Основными токсическими отходами, образующимися в результате деятельности энергетического сектора и ООППЭ, являются свинец, никель и нефтепродукты. В период 2001-2004 годов в энергетическом секторе отмечалась стабилизация образования токсических отходов (см. рис. 7.4). Зола, накапливающаяся при сжигании угля на тепловых электростанциях, складировается на золоотвалах на территории станций. С 1997 по 2003 годы количество золы, накапливавшейся непосредственно на территории станции, увеличивалось, а затем отмечалась обратная тенденция. Складирование золы под открытым небом на территории предприятий приводит к вымыванию дождевыми водами, поскольку не принимаются достаточные меры предосторожности. Предприятия ежегодно отчитываются перед областными властями об образовавшихся отходах, заполняя соответствующие формы по отходам и опасным отходам. На основании этих отчетов рассчитываются налоги, собираемые с предприятий (см. главу 5).

² Национальный доклад о кадастре ПГ в Украине, Министерство охраны окружающей природной среды Украины, 2003 год.

Вставка 7.3: Трипольская тепловая электростанция

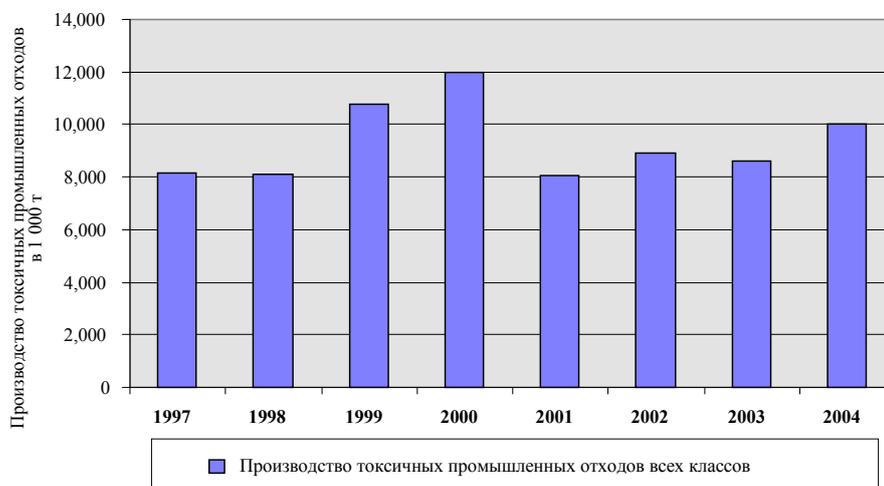
Одним из крупнейших источников загрязнения при производстве электроэнергии является **Трипольская** тепловая электростанция мощностью 1 740 МВт, которая расположена в Обуховском районе Киевской области. Эта электростанция включена в специальный перечень предприятий, являющихся наиболее опасными источниками загрязнения атмосферы, и ежегодно проверяется экологической инспекцией на обязательной основе. В 2004 году эта теплоэлектростанция выбросила в атмосферу 131 000 т загрязняющих веществ, или примерно 8% от общих выбросов электрогенерирующих объектов в Украине. На предприятии, где отсутствует оборудование для сероочистки отработанных газов, сжигается около 2,5 млн. тн.э. угля, 1,6 млн. тн.э. природного газа и 0,5 млн. тн.э. высокосерного ТНТ в год. В 2004 году годовые выбросы SO₂ на этом предприятии превысили 10% от годовых выбросов SO₂ из источников в электрогенерирующем секторе, а выбросы пыли - 8% общих пылевых выбросов предприятий всего сектора. С 1996 года на станции осуществляется ряд мер по сокращению загрязнения, в результате чего выбросы пыли уменьшились на 6 000 т, выбросы SO₂ - на 8 500 т и выбросы NO_x - на 20 000 т в год. Эти меры включали реконструкцию электрофильтров (в результате чего эффективность улавливания пыли повысилась до 96%), установку контрольного оборудования для оптимизации параметров процессов сжигания, переоснащение горелок и установку горелок с низким уровнем образования NO_x. Несмотря на то, что **Трипольская** тепловая электростанция является таким крупным источником загрязнения, она не превышает действующие предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в воздухе окружающей среды, что объясняется в основном ее высокими трубами (две трубы по 180 м каждая), которые широко рассеивают выбросы. Однако эта ситуация изменится после внедрения новых стандартов выбросов в воздух загрязняющих веществ из стационарных источников, утвержденных Приказом №. 309 МООПС от 27 июня 2006 года и вступивших силу в августе 2006 год. Электростанция будет вынуждена соблюдать эти новые стандарты.

Рис. 7.3: Выбросы SO₂, NO_x и пыли с тепловых электростанций и производство электроэнергии



Источник: Министерство охраны окружающей природной среды, 2005 год.

Рис. 7.4: Производство токсичных промышленных отходов в энергетическом секторе



Источник: Государственный комитет статистики. Окружающая среда Украины, 2004 год.

Ядерная безопасность

После Чернобыльской аварии особенно острой экологической проблемой в Украине является ядерная безопасность. Были созданы специальные условия, с тем чтобы продолжить на некоторое время функционирование энергоблока № 3 Чернобыльской атомной электростанции. Хотя Чернобыльская атомная электростанция была закрыта в 2001 году, удаление радиоактивных отходов остается проблематичным и радиоактивные материалы все еще не устранены.

В целом на всех атомных электростанциях Украины соблюдаются приемлемые уровни ядерной и радиационной безопасности, и Украина выполняет положения Конвенции о ядерной безопасности. Для достижения и сохранения необходимого уровня безопасности на атомных электростанциях принимается ряд технических и организационных мер. Однако в настоящее время из-за нехватки запасных частей ремонт оборудования всех украинских атомных электростанций производится посредством перестановки частей некоторых годных к эксплуатации элементов или ремонта поломанных частей (свариванием, наплавлением и т.п.), что приводит к повторным поломкам оборудования.

7.3 Осуществление и контроль за осуществлением политики в области смягчения воздействия на окружающую среду

Интеграция экологических задач в политику и стратегии в области энергетики

До настоящего времени основным документом экологической политики, регулирующим сокращение воздействия на окружающую среду в энергетическом секторе, является "Основные направления национальной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности" 1998 года. Другие важные международные директивные документы, такие, как Экологическая стратегия для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и План действий ЕС-Украина на 2005-2007 годы, обеспечивают следующие широкие направления для энергетической политики:

- включение задач энергоэффективности (ЭЭ) в стратегии по смягчению изменения климата;
- интеграцию экологической политики ЭЭ в секторальные программы;
- ликвидацию энергетических субсидий;
- мобилизацию инвестиций для проектов по возобновляемым источникам энергии (ВИЭ);
- использование гибких механизмов Киотского протокола для проектов по ЭЭ и ВИЭ;
- разработку современного законодательства и экономических механизмов для содействия в развитии ВИЭ и ЭЭ.

Кроме того, План действий ЕС-Украина предусматривает цели для конвергенции с энергетической политикой ЕС, приближения к принципам, регламентирующим рынки электроснабжения и газоснабжения в ЕС, достижения прогресса в развитии инфраструктуры по поставкам энергоносителей, достижения прогресса в развитии ЭЭ и ВИЭ, а также сотрудничества в области ядерной безопасности. Однако имеются значительные задержки с реализацией некоторых из связанных с этим мер, в частности, отмечается небольшой прогресс в принятии энергетической политики, которая в большей степени согласовывалась бы с задачами энергетической политики ЕС.

До недавнего времени основным директивным документом была Национальная энергетическая программа до 2010 года, которая была принята в 1996 году. В целях снижения зависимости страны от импорта энергоносителей президент издал указ о мерах по обеспечению энергетической безопасности в Украине (21 октября 2005 года) и призвал к разработке энергетической стратегии, охватывающей период до 2030 года. Новая Энергетическая стратегия на период до 2030 года была утверждена Постановлением № 145-р Кабинета Министров в марте 2006 года. Ее основными целями являются:

- повышение уровня энергетической безопасности страны;
- сокращение энергоемкости на производстве;
- интеграция Объединенной энергосистемы Украины в Европейскую энергосистему и увеличение экспорта электроэнергии;
- укрепление позиций Украины как транзитной страны для транспортировки нефти и природного газа;
- создание условий для надежного удовлетворения спроса на энергоресурсы;
- сокращение воздействия топливно-энергетического сектора на окружающую среду и обеспечение безопасности населения.

Стратегия сосредоточена на традиционных энергетических отраслях, а именно: газовой, нефтяной, атомной и угольной промышленности. В ней кратко упоминаются возобновляемые источники энергии и не охватываются новые энергетические технологии. Увеличивающийся спрос на тепло- и электроснабжение предлагается удовлетворить посредством сооружения 22 новых атомных реакторов (позволяющих обеспечить дополнительные 18,5 ГВт). Финансирование развития атомной энергетики ожидается в размере 230 млрд. грн., тогда как финансирование развития ВИЭ - только 7 млрд. грн. В конечном счете Стратегия нацелена на уменьшение энергетической

зависимости страны, в частности от импорта природного газа. В Стратегии также рассматриваются вопросы неустойчивого ценообразования в энергетике и вопросы задолженности. Хотя в Стратегии поставлена цель увеличения доли альтернативных источников энергии в топливно-энергетическом балансе до 19%, неясно, как можно достичь этой цели. В своем нынешнем формате Энергетическая стратегия подвергается резкой критике со стороны экологических экспертов, НПО и других заинтересованных сторон, поскольку в ней уделяется недостаточное внимание мерам по обеспечению энергосбережения и энергоэффективности.

Правительство Украины стремится открыть свой энергетический сектор для западных инвестиций, с тем чтобы обеспечить энергоснабжение, улучшить в нем энергоэффективность и увеличить добычу внутренних резервов углеводородов. Несмотря на это, недавно в парламенте был зарегистрирован законопроект, ограничивающий иностранные инвестиции в разработку запасов на шельфе посредством установления требования о закреплении за государственными компаниями 60% акций предприятий по разработке шельфовых месторождений. Этот законопроект был одобрен парламентским Комитетом по вопросам топливно-энергетического комплекса, что, вероятно, затруднит усилия по привлечению прямых иностранных инвестиций для производства энергии в Украине.

Политика повышения энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии

Правительство приняло ряд конкретных мер для поощрения более низкого энергопотребления и повышения энергоэффективности. В 1995 году оно учредило Государственный комитет по энергосбережению. Этот Комитет занимался осуществлением Комплексной государственной программы энергосбережения (КГПЭС) и Программы государственной поддержки развития новых и возобновляемых источников энергии (ППРНВИЭ), которые были утверждены Кабинетом Министров в 1997 году. Упомянутые программы обновляются с целью учета мер по повышению энергетической безопасности, которые были утверждены Указом президента (№ 1863 от декабря 2005 года). После повышения цен на газ в начале 2006 года была принята новая программа по сокращению энергопотребления. Эта программа предусматривает 30-процентное сокращение потребления газа к 2030 году.

Энергетическая безопасность является для Украины чрезвычайно важной проблемой. Недавнее (в январе 2006 года) повышение цен на российский природный газ затрагивает деятельность металлургической и химической отраслей, которые обеспечивают свыше 30% экспортных поступлений и нуждаются в больших поставках газа. Правительство выражает беспокойство по поводу сверхвысокого потребления газа, в частности в металлургической промышленности. Оно ставит задачу достижения Украиной самодостаточности, диверсификации источников для производства энергии (включая нефть, газ, урановую руду, уголь и возобновляемые ресурсы) и сотрудничества с ведущими компаниями, позволяющему начать проекты по восстановлению старых нефтяных месторождений. Нефтепроводы также нуждаются в обновлении. Однако к числу основных факторов, которые обеспечат надежное энергоснабжение для Украины, относятся сокращение энергоемкости ВВП и повышение энергоэффективности.

Основные цели реализации политики по обеспечению энергоэффективности и энергосбережения состоят в сокращении общего потребления энергоносителей (в первую очередь таких импортных энергоносителей, как газ, сырая нефть и нефтепродукты); повышении конкурентоспособности внутренних экономических отраслей на внутренних и международных рынках и сокращении неблагоприятного воздействия на окружающую среду. В КГПЭС поставлены четкие задачи по обеспечению энергосбережения для всей страны, каждого региона и экономических отраслей. До конца 2005 года Государственный комитет по энергосбережению регулировал и контролировал деятельность частных и государственных предприятий. Для реализации поставленных задач были разработаны соответствующие меры и были определены средства для их

финансирования. В ПГПРНВИЭ предусмотрены задачи для ВИЭ и меры по их развитию. Использование ВИЭ в Украине также является одной из основных целей Национальной энергетической программы 1996 года и упоминается в Национальной энергетической стратегии 2006 года.

Для мониторинга осуществления предприятиями программ по энергосбережению Государственный комитет по энергосбережению внедрил систему отчетности для предприятий. Областные инспекции по энергосбережению собирают отчеты предприятий и представляют обобщенные доклады по своим областям. Анализ результатов осуществления КППЭС показывает, что в 2004 году общее энергосбережение достигало 7,88 Мтн.э., а за весь период 2001-2004 годов - 19,9 Мтн.э. Таким образом, задачи, установленные в КППЭС, были реализованы на более чем 90%, и потребление сократилось на 10%. Такие результаты могут в значительной степени объясняться низкокзатратными и институциональными мерами.

Для Украины существенное значение имеет согласование экономических и экологических интересов посредством экономических стимулов. В 2006 году Национальное агентство по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов разработало законопроект об энергоэффективности, направленной на поощрение обеспечения энергоэффективности на украинских предприятиях. Предприятия, которые будут повышать свою энергоэффективность, будут пользоваться налоговыми льготами.

Реструктуризация и дерегулирование

В Украине либерализован только нефтяной сектор. С 1997 года предпринимались попытки либерализовать газовый, угольный и электроэнергетический сектора, но эти попытки провалились. Рынок электроэнергии не был либерализован, хотя в марте 1997 года в электроэнергетической отрасли была проведена реструктуризация. Международное давление в сочетании с внутренними политическими проблемами обусловили "украинское решение" - сектор был реорганизован, но не подвергся достаточной либерализации или приватизации. В целях поощрения инвестиций были разработаны планы по приватизации в 2003 и 2004 годах всех 27 областных электрораспределительных компаний. Однако только шесть украинских распределительных компаний были полностью приватизированы.

С 1997 года Национальная комиссия регулирования электроэнергетики (НКРЭ) способствует функционированию централизованного рынка для оптовых поставок электроэнергии. Производители электроэнергии продают ее на общем рынке "Энергорынка", а группа в составе 27 распределительных компаний распределяет электроэнергию среди конечных потребителей. Резко сократилось количество неплатежей и бартерных сделок, которые были весьма распространенным явлением во время проведения первого ОЭРД, и в настоящее время денежные платежи составляют почти 100% стоимости сделок. НКРЭ является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом. Это - формально независимый орган, который не подведомствен какому-либо министерству или государственному комитету и отчетывается непосредственно перед президентом и Кабинетом Министров. Однако на практике независимость этого регулирующего органа является сомнительной, что не способствует созданию соответствующих условий для инвестиций.

Государственные энергопроизводящие компании обязаны закупать отечественный уголь по предложенным ценам (которые примерно на 20% выше рыночной цены), а правительство контролирует цены и производительность генерирующих компаний. В результате они менее конкурентоспособны, чем частные энергопроизводящие компании. Правительство также принимает меры для поддержки развития ядерной энергетики и ее финансирования, что приведет к дальнейшему

сокращению производства электроэнергии с использованием ископаемого топлива и к дальнейшему ослаблению государственных энергопроизводящих компаний.

Законодательные рамки

В Украине действуют сложные законодательные рамки для энергетического сектора, которые включают сотни законов, подзаконных актов, предписаний и распоряжений. Это относится также к энергоэффективности и энергосбережению. Закон "Об энергосбережении" 1994 года предусматривает систему институциональных и регуляторных мер и стимулов, направленных на поощрение экономии топливно-энергетических ресурсов. В 1997 году были утверждены как Комплексная государственная программа энергосбережения (КГПЭС) (Постановление № 148 Кабинета Министров), так и Программа государственной поддержки развития нетрадиционных и возобновляемых источников энергии (ПГПРНВИЭ) (Постановление № 1505 Кабинета Министров). Ввиду трудной экономической ситуации во время реализации КГПЭС в 1999 году в нее были внесены поправки, а в 2000 году были приняты дополнительные меры по широкомасштабному внедрению энергосберегающих технологий (Постановление № 1040 Кабинета Министров "О неотложных действиях по выполнению Комплексной государственной программы энергосбережения Украины"). До настоящего времени реализованы большинство положений Закона "Об энергосбережении". Регуляторная основа энергосбережения включает следующее:

- стандартизацию и порядок нормирования удельных затрат энергетических ресурсов в энергоемких отраслях (Постановление № 786 Кабинета Министров от 1997 года);
- экономические санкции для компаний, превышающих лимиты удельных затрат, установленные системой государственных стандартов, и административные санкции за невыполнение нормативных документов по энергосбережению (Постановление № 1071 Кабинета Министров от 2000 года);
- определение круга ведения Государственной инспекции по энергосбережению (Постановление № 1039 Кабинета Министров от 2000 года) и санкции за невыполнение положений о рациональном использовании топливно-энергетических ресурсов (Постановление № 1071 Кабинета Министров от 2000 года). В настоящее время статья 255 Кодекса административных правонарушений уполномочивает сотрудников Государственной инспекции по энергосбережению составлять акты об административных нарушениях;
- обязательную экспертизу на предмет энергосбережения на этапе разработки новых строительных проектов (Постановление № 1094 Кабинета Министров от 1998 года); невыполнение требований экспертизы влечет за собой административные санкции.

Существует свыше 100 законодательных актов и предписаний, касающихся энергосбережения и развития использования ВИЭ. Четырьмя основными законами в этой области являются Закон "Об альтернативных видах жидкого и газового топлива" (2000 года); Закон "Об использовании энергии ветра" (2000 года); Закон "Об альтернативных источниках энергии" (2003 года); и Закон "О комбинированном производстве тепловой и электрической энергии" (2005 года).

Институциональные и регулирующие рамки

Энергетика также является одной из отраслей, в которых частые изменения в институциональной структуре и законодательстве ослабляют потенциал людских ресурсов и препятствуют развитию и осуществлению основательной долгосрочной комплексной энергетической и экологической политики. Энергетическая политика разрабатывается и реализуется многочисленными агентствами и учреждениями, включая министерство экономики, министерство топлива и энергетики, Агентство по вопросам обеспечения эффективного использования

энергетических ресурсов, Национальную комиссию регулирования электроэнергетики (НКРЭ), министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства и национальные и государственные акционерные энергетические компании, в том числе Нафтогаз Украины, Энергоатом и Государственную энергетическую компанию Украины. Инспекции по энергосбережению проводят на предприятиях проверки на предмет выполнения требований в отношении энергосбережения и выдают так называемые "энергетические паспорта".

В 2005 году Государственный комитет по энергосбережению был упразднен (Указом президента № 678). Хотя этот исполнительный орган при осуществлении контроля и мониторинга за энергосбережением применял вместо экономических стимулов по сути административно-командные методы, он добился некоторых положительных результатов. В конце 2005 года было создано Национальное агентство по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов (Указ президента № 1900 от 31 декабря 2005 года), которое является центральным исполнительным органом для проведения общей энергетической политики, включая политику в области использования энергии, сохранения энергии и развития нетрадиционных и альтернативных источников энергии.

Большое количество регулирующих органов, частые изменения в институциональной структуре, хаотичное законодательство, отсутствие политической воли и накопление задолженности - все это значительные препятствия, мешающие успешной реструктуризации и модернизации энергетического сектора, с тем чтобы он мог привлекать инвестиции и осуществлять долгосрочную ориентированную на рынок энергетическую политику, позволяющую уменьшить воздействие сектора на окружающую среду. После 1997 года регулирующие органы энергетического сектора несколько раз переживали слияние и разделение. Министерство топлива и энергетики было создано в 2000 году путем слияния четырех органов - Государственного департамента нефтяной и газовой промышленности, министерства угольной промышленности, министерства энергетики и Государственного комитета по вопросам ядерной энергетики. В 2005 году министерство угольной промышленности было вновь отделено от министерства топлива и энергетики.

Экологические стандарты

В настоящее время правительство рассматривает вопрос о кардинальной реформе своей природоохранной разрешительной системы. Руководящую роль в разработке новой системы играет Управление охраны атмосферного воздуха министерства охраны окружающей природной среды (МООПС). Новый, ориентированный на НИМ подход к выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в воздух был предусмотрен в Законе "Об охране атмосферного воздуха" (2001 года), за которым последовали ряд подзаконных актов (постановления Кабинета Министров). МООПС подготовило законопроект об утверждении предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в отработанных газах стационарных источников продуктов горения. Эти стандарты будут постепенно ужесточаться с целью обеспечения их соответствия требованиям ЕС, которые применяются в соответствии с Директивами о крупных сжигающих установках (КСУ) и содержании серы. Согласно Постановлению Кабинета Министров "О постоянном мониторинге выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух предприятиями" такой постоянный мониторинг должен осуществляться в отношении всех действующих предприятий, выбросы которых превышают 75 кг NO_x и SO₂ в год, и в отношении теплоэлектростанций, выбросы которых содержат более 150 кг NO_x и/или более 10 кг твердых частиц в год. Для новых сжигающих установок должны применяться стандарты, предписываемые Директивой по КСУ. Все эти меры являются позитивными шагами.

Гораздо труднее будет реализовать экологические стандарты для топлив. В Украине отсутствуют какие-либо требования в отношении содержания серы или зольности угля. Зольность угля, используемого на теплоэлектростанциях, достигает 35%. Что касается мазута - тяжелого

нефтяного топлива (ТНТ), которое используется в Украине, то в среднем оно содержит 3,5% серы, а дизельное топливо - до 0,2%. С 2005 года украинскими предписаниями установлено требование о том, чтобы содержание серы в ТНТ не превышало 2%, однако осуществление этого стандарта является весьма трудным делом, поскольку только два из шести нефтеперерабатывающих заводов способны производить нефтепродукты с более низким содержанием серы.

Проблемы осуществления и правоприменения, в частности разрешительная система, оценка воздействия на окружающую среду и мониторинг, более подробно рассматриваются в главе 2.

Ценообразование в энергетике

В Украине цены на сырую нефть и нефтепродукты в значительной степени регулируются рыночными механизмами. Цены на уголь дерегулированы лишь частично. Для домохозяйств они устанавливаются областными администрациями.

В централизованном теплоснабжении, которое занимает ведущие позиции в снабжении тепловой энергией в Украине, существует монополия государственных коммунальных предприятий и поставщиков тепла. Цены на тепло регулируются местными органами самоуправления. Эти органы устанавливают цены для промышленных пользователей, государственных и общественных учреждений и домашних хозяйств. Хотя за последние годы цены для конечных пользователей возросли, они все еще значительно отстают от уровней самокупаемости. Что касается тепловой энергии, то согласно оценкам, приведенным в исследовании Европейского банка реконструкции и развития в 2002 году, цена для населения покрывает 17% долгосрочных предельных расходов, тогда как промышленная цена составляет 27% таких расходов. В отношении электроснабжения цена для населения оценивается на уровне 25% от долгосрочных предельных расходов, а цена для промышленных потребителей едва ли достигает 29% таких расходов. В теплоэнергетических секторах существует весьма значительное перекрестное субсидирование в пользу таких общественных учреждений, как больницы, школы и детские сады, а также жилищно-коммунальных предприятий, в частности служб водоснабжения и водоотведения. Кроме того, отключение неплательщиков не производится.

Аналогичное положение складывается с ценами на газ, при котором промышленные цены выше цен, применяемых для жилищно-коммунального сектора и государственных учреждений (см. раздел по энергетике в главе 5). Во избежание возникновения социальных проблем и по причине того, что уголь является единственным отечественным энергоносителем, имеющимся в избытке, угольная промышленность также получает огромные субсидии.

Экономические инструменты

Хотя в Украине широко применяется принцип "платит загрязнитель", сборы за загрязняющие выбросы в атмосферный воздух значительно ниже, чем в странах ЕС. В силу низких ставок таких сборов они не обеспечивают стимулов к энергосбережению или сокращению загрязнения. (Более подробную информацию по сборам за загрязнение см. в главе 5.)

Развитие использования возобновляемых источников энергии поощряется рядом экономических стимулов. В 2000 году было принято предписание об увеличении среднего тарифа на электроэнергию на 0,75% и выделении средств, полученных от этой надбавки, на финансирование научных исследований и разработку и производство ветроэнергетических генераторов. С марта 2005 года в парламенте блокируется рассмотрение проекта законодательства о "зеленых тарифах", что, по имеющимся сообщениям, объясняется сопротивлением со стороны сторонников развития атомной энергетики. Последняя редакция законопроекта о "зеленых тарифах" была представлена парламенту в августе 2006 года.

В 2000 году Комитет по энергосбережению внедрил ряд экономических стимулов для поощрения энергосбережения. В 1997 году была создана и утверждена система штрафов. Комитет установил нормы для потребления энергии на единицу продукции и выдает "энергетические паспорта" предприятиям с годовым потреблением энергии, превышающим 1 000 тн.э. Инспекция по энергосбережению проводит проверки и в случае нарушения этих норм накладывает штрафные санкции. Эти штрафные санкции предусматривают взимание двойной цены за количество энергии, потребленной сверх нормы. Поступления от штрафов направляются в государственный бюджет. Мероприятия, связанные с контролированием центральными органами мер, направленных на обеспечение энергосбережения и энергоэффективности, осуществление КППЭС и надзорная деятельность финансируются из государственного бюджета.

Были разработаны планы по использованию механизма государственной поддержки/финансирования мер по обеспечению энергоэффективности через специальный внебюджетный фонд энергосбережения, который пополнялся бы из средств, поступающих по линии специального налога на потребление энергии. Однако созданию такого фонда помешал экономический кризис, и до 2001 года не существовало каких-либо специальных централизованных фондов для государственной поддержки конкретных мероприятий по обеспечению энергоэффективности. В то же время плановое повышение энергоэффективности осуществлялось в отдельных экономических секторах, главным образом путем низкзатратных мер. В 2001 году из бюджета было ассигновано 5 млн. долл. США специально для поддержки реализации конкретных приоритетов в области повышения энергоэффективности. Начиная с 2001 года на цели осуществления мер по повышению энергоэффективности, предусмотренных в КППЭС, предоставлялось больше средств: в 2001 году на эти цели было затрачено 100 млн. долл. США, а в 2004 году - свыше 262 млн. долл. США (14 млн. долл. США поступило из государственного бюджета, 52 млн. долл. США - из местных бюджетов, 154 млн. долл. США - от компаний, и 40 млн. долл. США из других источников, в основном на кредитной основе).

7.4 Выводы и рекомендации

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

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

Рекомендация 7.1:

- *Министерству экономики в сотрудничестве с министерством финансов, министерством топлива и энергетики и Национальным агентством по вопросам обеспечения эффективного*

использования энергетических ресурсов следует разработать политику по такому ценообразованию в энергетике, которое отражало бы фактические затраты и по информированию как предприятий, так и населения о неизбежности более высоких цен на энергоносители. Следует разработать более реалистичный график для постепенного повышения цен и сокращения перекрестного субсидирования;

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

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

Рекомендация 7.2:

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

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

Рекомендация 7.3:

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

Энергетические проблемы должны быть одним из приоритетов министерства охраны окружающей природной среды. Комплексный подход к достижению максимальной экономии топливных ресурсов и сокращению выбросов должен применяться посредством осуществления экологически благоприятной политики в энергетическом секторе. Необходима информационная

кампания для повышения осведомленности энергоснабжающих предприятий и общественности. Украина ратифицировала Киотский протокол и разрабатывает и осуществляет адекватное законодательство. Проекты совместного осуществления и разрешения на торговлю квотами CO₂ могут способствовать продвижению энергетического сектора в более устойчивом направлении, включая энергосбережение и расширение использования возобновляемых источников энергии. Гибкие механизмы Киотского протокола можно использовать для привлечения инвестиций, для осуществления проектов по развитию возобновляемых источников энергии (ветроэлектростанций, биотоплива и малых гидроэлектростанций) и реализации чистых угольных технологий. Эти технологии могли бы способствовать сокращению зависимости Украины от импорта энергоносителей.

Рекомендация 7.4:

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

См. также Рекомендацию 4.3 об осуществлении Киотского протокола.

Глава 8

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ПРОМЫШЛЕННОМ СЕКТОРЕ

8.1 Тенденции развития в промышленности¹

Обзор

Реструктуризация в промышленности сдерживалась медленным ходом рыночных реформ. Основная задача страны состояла в диверсификации, с тем чтобы уйти от концентрации промышленного производства в целом ряде отраслей, зависящих от государственных субсидий, которые также являются крупными загрязнителями окружающей среды и даже стали менее жизнеспособными после обрушения традиционных экспортных рынков. Приватизация и иностранное инвестирование развивались в Украине медленнее, чем в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), причем, по имеющимся сведениям, методы приватизации были лишены прозрачности. В настоящее время приватизация малых предприятий почти завершена, но приватизация крупных промышленных предприятий продвигалась более медленными темпами (в начале 2006 года были приватизированы 5 849 из 6 874 крупных предприятий, которые насчитываются в основных отраслях). Отмечается слабый приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ), а предпринимательская среда Украины остается непривлекательной для иностранных инвесторов.

Украина унаследовала энергоемкий промышленный сектор от советских времен. Доля тяжелой промышленности в экономике велика (примерно 35%), а смещение акцента в сторону сферы услуг, являющейся менее энергоемкой, происходит медленно. Хотя потребление энергоносителей в промышленности уменьшилось, промышленность Украины все еще является в несколько раз более энергоемкой, чем промышленность в странах ЦВЕ и Западной Европы. Это частично объясняется относительно низкими ценами на энергоносители и продолжающимся использованием старого и устаревшего промышленного оборудования. Быстрый экономический рост вследствие подъема промышленности в 2002-2004 годах способствовал увеличению спроса промышленности на энергоносители.

Добыча полезных ископаемых

С 2001 года наблюдается умеренный, но устойчивый рост добывающей промышленности. В 2003 году на горнодобывающую промышленность приходилось 9% промышленного производства. Украина занимает пятое место среди крупнейших производителей железной руды в мире (63 млн. т в 2003 году), экспортируя примерно 15% ее общей добычи. Украина является также одним из крупнейших производителей марганца, угля, титана, графита и каолина. Наиболее крупномасштабные разработки полезных ископаемых ведутся в районах Донбасса, Кривбасса, Прикарпатья и Приднепровья.

В разработке энергоресурсов преобладает добыча угля, нефти и природного газа. В 2003 году разведанные запасы угля в Украине составляли 37,6 млрд. тонн. Согласно оценкам, в Донецком угольном бассейне, наиболее важной базе полезных ископаемых в Украине, сосредоточена примерно

¹ Не включает деятельность энергетического сектора.

половина угольных запасов бывшего Советского Союза. За период 1990-1995 годов произошло резкое сокращение годовой добычи - до примерно 80 млн. т сырого угля в год, и с тех пор объемы добычи не менялись. Весь добываемый уголь потребляется внутри страны: примерно две трети используется на электростанциях, а остальной уголь - в производстве кокса для металлургического сектора. Украина находится на втором месте в мире по уровню смертности от аварий на угольных шахтах, на которых только в 2004 году погибли 200 человек и со времени провозглашения независимости в 1991 году - 4 000 человек. Однако позитивной тенденцией является ежегодное сокращение количества смертных случаев на шахтах, которое отмечалось в период 2000-2004 годов. Причины аварий с большим числом смертных случаев коренятся в высвобождении и возгорании высоких концентраций метана, находящегося в угольных пластах и горных породах, окружающих украинские угольные шахты. Авариям на шахтах способствуют также неэффективные нормы безопасности и устаревшее оборудование (свыше половины всех шахт эксплуатируются по 50-60 лет). Имеется приблизительно 165 угольных рудников (162 шахты и три карьера), из которых приватизировано 25 шахт. Эти 25 шахт производят около 35% всего угля в стране. В угледобывающей промышленности занято примерно 300 000 трудящихся. Этот сектор, для которого характерно большое число нерентабельных шахт и который до недавнего времени получал крупные субсидии из государственного бюджета, нуждается в реструктуризации. Правительство уже разработало две программы (в 1994 и 2001 годах) в секторе угольной промышленности, предусматривающие модернизацию существующих шахт и строительство новых для увеличения производства угля в стране. Однако осуществление этих программ натолкнулось на ряд трудностей, включая отсутствие финансирования. В настоящее время в соответствии с Концепцией развития угольной промышленности, утвержденной Кабинетом Министров (Постановление № 236 от июня 2005 года), разрабатывается новая программа для угольного сектора на период до 2030 года (первый этап - до 2010 года), которая предусматривает почти такие же цели, как и предыдущие программы.

Разведанные запасы нефти в Украине составляют 1,3 млрд. тонн. В 2004 году общий объем производства сырой нефти и газового конденсата достигал 4,2 млн. т (на 5% больше показателя предыдущего года). Добычей нефти занимается преимущественно государственная нефтегазовая компания Нафтогаз Украины. После приватизации Украиной ряда своих нефтеперерабатывающих заводов в 1999-2000 годах новые российские и казахстанские владельцы инвестировали значительные средства в нефтеперерабатывающую отрасль. В 2003 году нефтеперерабатывающие заводы Украины переработали 21,2 млн. т нефти, что представляло собой 9-процентное увеличение по сравнению с показателями 2002 года. Однако в 2005 году нефтеперерабатывающие заводы в Украине переработали 17,4 млн. т нефти, что означало снижение, объяснявшееся сокращением поставок нефти из Российской Федерации. Значительное большинство нефтепродуктов, произведенных в Украине, экспортируется. Разведанные в Украине запасы природного газа составляют до 6,4 трлн. м³. Общее производство газа в 2004 году достигало 19 млрд. м³, что было достаточно для удовлетворения чуть больше одной четверти внутренних потребностей страны. В 2003-2004 годах вслед за стагнацией на протяжении большей части периода после провозглашения независимости в стране отмечался умеренный рост добычи нефти и газа.

Обрабатывающая промышленность

На сектор обрабатывающей промышленности приходится свыше 75% общего промышленного производства, и за последние пять лет именно эта отрасль была движущей силой устойчивого экономического роста Украины. В 2000-2004 годах среднегодовой рост объема производства сектора превысил 15%.

Экономический подъем, начавшийся в Украине в 2000 году, в значительной степени опирался на отрасли обрабатывающей промышленности, обеспечивавшие низкую прибавочную стоимость, особенно металлургию, на которую приходилось примерно 22,1% промышленного производства. За этот же период роль отраслей, выпускавших продукцию с более высокой прибавочной стоимостью

(включая машиностроение и пищевую и легкую промышленность), также становилась все более важным фактором роста. Подсектор пищевой промышленности, быстрое восстановление которого отмечалось в последние годы и который является основным реципиентом прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в стране, выпускает продукцию объемом в 18,9% от всего промышленного производства. В 2003 году самым быстрым ростом в секторе обрабатывающей промышленности отличалось машиностроение, являющееся подсектором с относительно высокой прибавочной стоимостью продукции, составившей в этом году 13,4% промышленного производства. Коксохимическое производство является еще одним крупным подсектором, бурно развивавшимся в последние годы (8,3% промышленного производства в 2003 году). За тот же период продукция химической и нефтехимической промышленности и легкой промышленности составила соответственно 7,2% и 1,4% всего промышленного производства. По данным министерства промышленной политики, в 2004 году предприятия химической и нефтехимической промышленности Украины увеличили выпуск своей продукции на 14,4% по сравнению с 2003 годом. Производство товаров химической промышленности увеличилось на 11%, а производство резиновых изделий и пластмасс - на 28,8%. В 2004 году внутреннее потребление товаров химической и нефтехимической промышленности увеличилось более чем на 30% по сравнению с 2003 годом. В экспорте этих продуктов преобладают традиционные группы сырьевых товаров, в частности неорганические химические вещества (синтетический аммиак, кальцинированная сода, диоксид титана), органические химические соединения (адипиновая кислота, уксусная кислота, капролактан, хлорвинил) и минеральные удобрения (карбамиды).

Строительные материалы

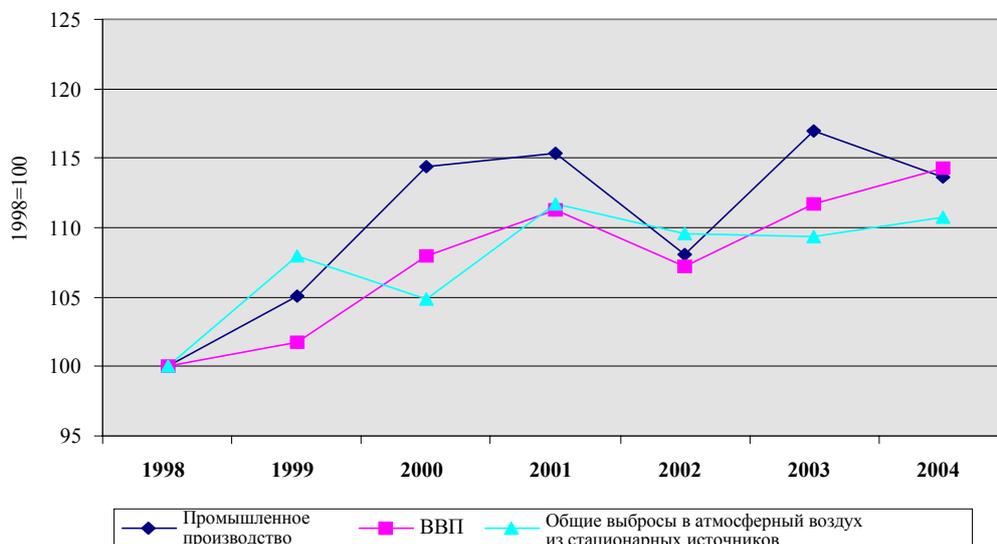
После резкого сокращения в 1999 году, обусловленного прекращением инвестирования и экономической деятельности в результате экономического кризиса в масштабе всего региона, первые признаки возрождения сектора строительных материалов появились в 2000-2001 годах. После своей малорезультативной деятельности в 2002 году этот сектор показывал рост в реальном выражении примерно на 25% как в 2003 году, так и в 2004 году. Такой подъем производства был обусловлен главным образом текущими строительно-монтажными работами в нефтяном и газовом секторе и в системах железнодорожного транспорта. Он также отражал увеличение финансирования (как из государственного, так и из местных бюджетов), при котором выделялись средства на строительство, ремонт и техническое обслуживание дорог и автодорожной инфраструктуры. Еще одним важным фактором расширения сектора за последнее время стало бурное развитие жилищного строительства.

8.2 Экологическая нагрузка промышленной деятельности

Основные промышленные зоны страны являются также экологическими "горячими точками", что обуславливается не только предыдущим и нынешним загрязнением атмосферного воздуха, почвы, а также поверхностных и грунтовых вод, но и риском промышленных аварий. Кроме того, процессы промышленного производства приводят к образованию огромных количеств отходов, включая опасные отходы.

Наиболее серьезное воздействие на окружающую среду оказывают производство и обработка металлов и горнодобывающая и химическая промышленность. К числу самых загрязненных областей относятся Донецкая, Днепропетровская, Запорожская и Луганская области. Самыми загрязненными городами страны являются Мариуполь и Киев.

Рис. 8.1: Тенденции в ВВП, промышленное производство и выбросы в атмосферный воздух из стационарных источников (1998 год = 100)



Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

Промышленные выбросы в атмосферный воздух

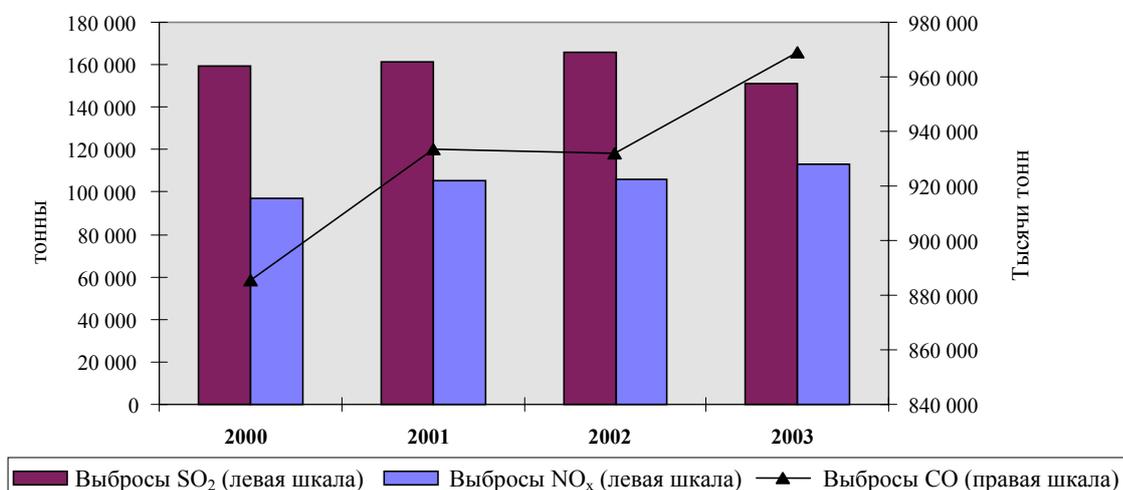
После энергетического сектора промышленность является одним из основных секторов экономики, загрязняющим атмосферный воздух в Украине. С 1998 по 2004 год между выбросами в атмосферный воздух из стационарных источников (включая энергетику) и увеличением ВВП и промышленного производства не наблюдалось прямой зависимости (см. рис. 8.1). Фактически более медленное чем ожидалось увеличение выбросов в воздух из стационарных источников может объясняться некоторыми мерами по восстановлению ранее установленного оборудования для снижения загрязнения атмосферного воздуха, которые принимались в основном на крупных металлургических заводах (например, ремонт электростатических фильтров), хотя в целом применяются по-прежнему устаревшие технологии, не подвергшиеся какой-либо значительной модернизации.

В 2004 году выбросы в атмосферный воздух ведущих промышленных секторов распределялись следующим образом: 62% от предприятий перерабатывающей промышленности, 37% от горнодобывающей промышленности и 1% от предприятий по производству строительных материалов. По сравнению с 2003 годом выбросы увеличились во всех ведущих промышленных секторах. Вместе с тем выбросы подсекторов, в которых образуется больше прибавочной стоимости, таких, как машиностроение и производство электрического и электронного оборудования, в 2004 году, напротив, сократились.

В 2004 году выбросы при добыче металлов, минералов и энергетических ресурсов составили в общей сложности 991,4 тыс. т, что означало увеличение на 10% по сравнению с 2003 годом. На одни металлургические предприятия приходилось 75% всех выбросов предприятий обрабатывающей промышленности в 2004 году, а именно 1 210,1 тыс. т, что было на 6% больше показателя предыдущего года. Среди всех выбросов в атмосферный воздух предприятий обрабатывающей промышленности 5% выбросов образовалось при производстве неметаллических минеральных продуктов. В 2004 году в этом подсекторе отмечалось резкое увеличение выбросов - примерно на 22% по сравнению с 2003 годом. В секторе производства строительных материалов за тот же период наблюдалось незначительное (2%) увеличение выбросов в атмосферный воздух.

Основными источниками выбросов в воздух таких загрязняющих веществ, как окись углерода (CO), оксиды азота (NO_x), летучие органические соединения (ЛОС), диоксид серы (SO₂), твердые частицы менее 10 микронов (ТЧ₁₀) и менее 2,5 микронов (ТЧ_{2,5}), свинец (Pb) и другие тяжелые металлы, были производственные процессы в промышленности (процессы производства химических и сопутствующих продуктов, обработки металлов, в нефтяной и нефтехимической промышленности, другие производственные процессы и удаление и рециркуляция отходов). Отсутствие полных данных о промышленном загрязнении воздуха в стране затрудняет более глубокий анализ положения в области загрязнения атмосферного воздуха предприятиями этого сектора. Имеющиеся данные по основным загрязняющим веществам, поступающим в воздух из источников в промышленном секторе, показывают увеличение в 2000-2003 годах выбросов как CO, так и NO_x, а также увеличение выбросов SO₂ до 2000 года, за которым последовало их сокращение в 2003 году (рис. 8.2). Большинство выбросов SO₂ и CO образуется при производстве металлов и минеральных продуктов, тогда как источниками выбросов CO, ЛОС и NO_x являются в основном предприятия химической и нефтехимической отраслей.

Рис. 8.2: Промышленные выбросы в атмосферный воздух основных загрязняющих веществ, 2000–2003 годы



Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

40% всех выбросов в атмосферный воздух в Украине образуется в одной лишь Донецкой области, за которой по количеству выбросов следуют Днепропетровская (21%) и Запорожская (6%) области. На город Мариуполь, Донецкая область, приходится около 5% всех выбросов в Украине. Этот огромный объем выбросов в атмосферный воздух объясняется в основном работой в городе крупных металлургических заводов (Азовсталь и Мариупольского металлургического комбината им. Ильича).

По данным национальной инвентаризации парниковых газов (ПГ), проведенной в 2003 году, общий объем выбросов CO₂ в результате производственных процессов в промышленности достигал 45 175 Гг², что означало увеличение на 20% по сравнению с 1998 годом. Это увеличение было обусловлено в основном расширением производства металла. Однако выбросы CO₂ в результате промышленных процессов все еще ниже их уровня в 1990 году, когда они составляли 65 817 Гг. Обрабатывающая и строительная отрасли также являются крупными источниками выбросов CO₂ (по причине сжигания топлива), которые уступают в этом отношении лишь предприятиям энергетического сектора. В 2003 году выбросы CO₂ из этого источника составили 94 322 Гг, т.е. на

² Гигаграммы, или тонны, в эквиваленте диоксида углерода (CO₂-э).

8% больше показателей 1998 года. В период 1998–2003 годов неконтролируемые выбросы CH_4 угледобывающей, а также нефте- и газодобывающей отраслей увеличились от 5 351 Гг до 7 631 Гг, что объяснялось главным образом активизацией деятельности нефтегазового сектора. По мере наращивания промышленного производства выбросы ПГ будут увеличиваться, если только не будут приняты решительные меры по восстановлению поглощающих устройств и минимизации источников.

В 2004 году за наибольший объем сбросов сточных вод была ответственна металлургия (1,545 млрд. м^3), за которой следовали угольная промышленность и химический и нефтехимический подсектора (соответственно 581 млн. м^3 и 218 млн. м^3). Доля недостаточно очищенных и неочищенных сточных вод во всех сбросах является самой высокой в угольной промышленности (89%), металлургической промышленности (70%) и в химической и нефтехимической отраслях (60%). В 2004 году объем сбросов сточных вод в угольной промышленности увеличился на 6,5% по сравнению с 2003 годом. При угледобыче грунтовые воды откачиваются в отстойники и в большинстве случаев сбрасываются без очистки в ближайшую речную систему. Шахтные воды отличаются высокой минерализацией и содержат повышенные концентрации фенолов и взвешенных частиц с сульфатами, нитратами, железом, медью, а также величинами ХПК и БПК, зачастую превышающими лимиты. Еще одной серьезной проблемой, связанной с шахтными хвостами, является дренаж кислых шахтных вод, поскольку существует высокая вероятность загрязнения грунтовых вод тяжелыми металлами (см. следующий раздел). Когда шахта закрывается и откачка вод временно прекращается, горизонт вод поднимается и воды затапливают взаимосвязанные угольные шахты. В 2004 году существенных изменений по сравнению с предыдущим годом не отмечалось в сбросах сточных вод другими подсекторами, такими, как металлургическая, химическая и нефтехимическая, нефтегазовая, машиностроительная, пищевая промышленность, в секторе производства транспортного оборудования и в строительной отрасли.

В Украине на свалках и полигонах для захоронения отходов накоплено огромное количество твердых промышленных и бытовых отходов, общий объем которых составляет свыше 25 млрд. тонн. Опасные (токсические) отходы накоплены в объеме 4,5 млрд. тонн. В 1998–2000 годах общая интенсивность образования отходов (включая промышленные и бытовые отходы и исключая радиоактивные отходы) увеличивалась, однако в последующий период уменьшалась (рис. 8.3).

Вставка 8.1: Метан угольных шахт как проблема охраны окружающей среды и безопасности: пример шахты им. Засядько в Донецкой области

По количеству выбросов метана угольных шахт (МУШ) в абсолютном выражении Украина занимает пятое место в мире. Увеличение рекуперации и использования МУШ принесло бы значительные выгоды для Украины, включая сокращение выбросов парниковых газов (ПГ), улучшение техники безопасности на шахтах и производительности шахт, уменьшение энергетической зависимости и частичную замену более грязных видов топлива на более чистое по составу продуктов сгорания. Подземные угольные пласты и окружающие твердые породы содержат большие объемы метана, запасы которого оцениваются как превышающие 11 трлн. м^3 . В процессе добычи угля этот газ высвобождается в шахтные разработки и в атмосферу. Метан представляет собой серьезную проблему безопасности шахтного дела, а также является глобальной экологической проблемой. Многие несчастные случаи, повлекшие гибель людей в процессе угледобычи, являются результатом взрывов при воспламенении взрывоопасных концентраций метана. Кроме того, метан является потенциальным парниковым газом, по своей силе превосходящим диоксид углерода в 21 раз. В настоящее время системами дегазации улавливается приблизительно 15% всех выбросов МУШ на украинских угольных шахтах, а используется только половина этого объема. Сокращение выбросов могло бы также приносить финансовые выгоды для страны за счет торговли углеродными квотами.

Шахта им. Засядько, расположенная в городе Донецке, является одной из наиболее прибыльных угольных шахт страны. Она была открыта в 1958 году, и в настоящее время на ней работают примерно 10 300 человек. Запасы коксового угля составляют примерно 125 млн. т, а запасы шахтного метана содержат примерно 18,9 млрд. м³ газа. Ежегодно на шахте добывается около 4 млн. т угля, а общие выбросы высвобождаемого метана достигают 300 млн. м³ в год. С 2001 года на шахте осуществляется ее собственная программа дегазации, сбора и удаления угольного метана, позволяющая перерабатывать примерно 150 млн. м³ метана в год. На шахте также работает опытная установка для ограниченного использования метана (около 4 млн. м³ в год) путем сжигания метана в котле с углем и применения метана в качестве топлива для грузовых автомобилей.

В апреле 2005 года шахта им. Засядько совместно с австрийскими партнерами разработала проект совместного осуществления (СО) для рекуперации и использования угольного метана в целях производства электроэнергии в рамках осуществления Киотского протокола. В соответствии с этим проектом МУШ, который откачивается и улавливается в действующих и заброшенных шахтных разработках и системах шахтной вентиляции, а также метан, который добывается из поверхностных колодцев на шахте им. Засядько, будет использоваться для i) производства электроэнергии, необходимой для шахтных работ, что приведет к сокращению и предупреждению выбросов метана в атмосферу; ii) замены угля, который используется для получения тепла в нынешнем бойлере более эффективной системой посредством установки устройств для рекуперации тепла на газовых электрогенераторах, что позволит обеспечить теплоснабжение шахтных и внешних потребителей, включая коммунальные котельные; и iii) путем очистки смеси шахтного газа - для получения природного газа рыночного качества в целях внутреннего, коммерческого и промышленного использования, включая использование газа в качестве топлива для грузовых автомобилей. Ежегодно в процессе угледобычи на шахте им. Засядько улавливается около 150 млн. м³ МУШ, которых будет достаточно для годового производства 340 ГВт электроэнергии и 295 Гкал. тепла, 100 млн. м³ очищенного газа для бытового потребления и примерно 10 млн. м³ газа для использования в качестве автомобильного топлива.

Ожидается, что оперативная фаза проекта составит 15 лет - с 2005 года по 2020 год. В период кредитования с 2008 года по 2012 год планируется обеспечить сокращение выбросов в размере 11,9 млн. т в эквиваленте CO₂.

Однако после проведения первого ОРЭД резко сократилась интенсивность образования опасных отходов, что свидетельствует о совершенствовании управления ликвидацией таких отходов (рис. 8.3). Количество всех перерабатываемых отходов увеличилось от 81,3 млн. т в 1998 году до 125,4 млн. т в 2004 году. Отмечены улучшения и в переработке опасных отходов, которая выросла на 9,3% за период с 1998 года.

Промышленные отходы

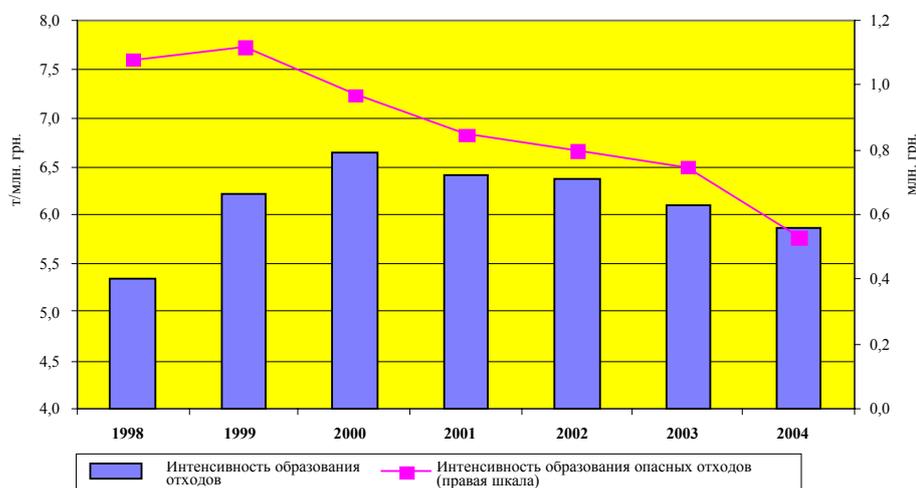
Промышленные отходы преобладают среди всех видов отходов, накапливаемых в стране, тогда как опасные отходы составляют 9% от общего количества отходов. Крупными источниками промышленных отходов являются горнодобывающая, химическая и нефтехимическая, металлургическая, машиностроительная, деревообрабатывающая и бумажно-целлюлозная промышленность. В 2004 году в промышленном секторе образовалось 564 млн. т отходов, что означало увеличение на 41% по сравнению с 1998 годом (рис. 8.4). В 2004 году образовалось примерно 63 млн. т опасных отходов, из которых 58% складировалось на организованных полигонах. После 1999 года образование опасных отходов резко сократилось (33,5%) (рис. 8.4).

Вследствие отсутствия самодостаточной национальной инфраструктуры для управления отходами многие регионы Украины сталкиваются с серьезными проблемами в деле переработки и удаления опасных отходов. Большинство компаний вынуждены хранить опасные отходы в опасных количествах на своих производственных площадках. Лишь немногие компании располагают

надлежащими инженерно оборудованными объектами по удалению отходов, пригодными для этой цели.

Специальных площадок для централизованной переработки опасных отходов недостаточно. Получение основных данных в отношении образования, накопления, рециркуляции и удаления отходов во многих случаях осуществляется путем оценок, а не измерений, и в целом ряде случаев возникает необходимость дополнительного изучения этого вопроса по причинам недостатков системы сбора национальных статистических данных и затруднений в получении надежной статистической информации от частных компаний. Рециркуляция этих отходов могла бы стать важным источником сырьевых материалов для промышленности. Уровень использования отходов в качестве вторичного сырья оставался довольно стабильным с 1998 года. В 2004 году лишь 18% промышленных отходов (например, древесины, резины, нефти и органических отходов), образовавшихся в этом году, подверглись рециркуляции и повторному использованию. Остальные 82% хранились на промышленных площадках или удалялись на свалки или в пруды-накопители.

Рис. 8.3: Интенсивность суммарного образования отходов и опасных отходов, в тоннах/миллионах гривен



Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

Добыча, переработка черных металлов и черная металлургия ежегодно генерируют примерно 120 млн. т отходов, из которых 71% дают горнорудные разработки, 25% - металлургия, 2,6% - коксохимические процессы и 1,4% - ферросплавы. Шахтные хвосты и отходы являются крупными источниками загрязнения тяжелыми металлами из-за образования дренажа кислых шахтных вод в плохо содержащихся или заброшенных хвостохранилищах и отвалах отходов. Вследствие низкого значения рН шахтных вод (от 1,5 до 3,0) такие тяжелые металлы, как медь, цинк, кадмий, мышьяк и свинец, могут вымываться из твердых пород и перемещаться, что приводит к сильному загрязнению поверхностных и грунтовых вод, почвы и растительности. Как следствие, тяжелые металлы могут попадать в природные и пищевые цепи и аккумулироваться в них на биологическом уровне, создавая серьезную угрозу для здоровья людей. Кроме того, шахтные и другие промышленные отвалы отходов генерируют примерно 10 млн. т пыли в крупных и малых городах Украины. Только в Донецкой области имеется около 600 отвалов отходов, образовавшихся в результате угледобычи, причем большинство из них расположены в городах.

Свалки являются типичным средством удаления промышленных отходов, особенно на территории предприятий. Лишь на немногих свалках и шахтных хвостохранилищах были проведены реабилитационные работы (обустройство водостойкими придонными слоями, дренажными стоками и

контрольными скважинами). На некоторых свалках, используемых для химических и металлургических отходов, в целях улучшения защиты грунтовых вод от инфильтрации были спроектированы сушильные площадки или рвы для отстоя различных типов.

Основными видами опасных промышленных отходов в Украине являются отходы нефти, шлаки черной и цветной металлургии, остатки органохимического происхождения (например, фенолы, растворители, нефтепродукты) и отстой, содержащие тяжелые металлы (например, свинец, железо, марганец, никель, кобальт, кадмий, медь). Отходы образуются в основном в горнодобывающей, металлургической, химической и нефтеперерабатывающей промышленности. В Украине существуют четыре класса опасных отходов, определяемых по степени их токсичности (наиболее токсичные отходы отнесены к классу I). В 2003 году было получено 8 911 т опасных (токсических) отходов класса I, включая 3 533 т свинца, 92 т никеля, 14 т меди, 31 т ртути, 26 т гальванических отходов, 7 т отходов нефтепереработки и 6 т бензо(а)пирена.

Одной из важных проблем, возникающих на промышленных площадках, является загрязнение земель и подземных вод тяжелыми металлами. Для удаления промышленных отходов, которые не могут быть повторно использованы, промышленные предприятия располагают специально оборудованными местами для складирования, которые теоретически должны быть изолированы и находиться под охраной.

Однако зачастую места удаления отходов не соответствуют нормам и создают реальную угрозу для почв и подземных вод. По данным министерства охраны окружающей природной среды (МООПС), концентрация тяжелых металлов в почвах промышленных регионов (например, в Донецке и Днепропетровске) является весьма высокой и превышает предельно допустимые концентрации (ПДК), особенно вблизи шахт и промышленных предприятий. Для настоящего доклада не имелось данных в отношении радиоактивных отходов, образовавшихся в результате добычи и обогащения урана.

Рис. 8.4: Образование и вторичное использование промышленных и опасных отходов, 1998-2004 годы



Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

8.3 Учет проблем охраны окружающей среды и устойчивого развития в промышленной политике

Политика и законодательство

Правовые рамки охраны окружающей среды описаны в главе 1 настоящего обзора. К числу наиболее важных законов, касающихся промышленного сектора, относятся Закон "Об охране атмосферного воздуха" (в редакции 2001 года), Закон "Об отходах" (1998 года с поправками, внесенными в 2002 году) и Закон "Об экологическом аудите" (2004 года). В Законе "Об охране атмосферного воздуха" содержится требование в отношении включения предприятий, выбросы которых превышают пороговые значения отдельных веществ, в Государственный регистр выбросов в атмосферный воздух. В настоящее время разрабатываются закон об экологической безопасности и новый кодекс о недрах. Кроме того, в целях реформирования национальной системы технического регулирования парламент принял законы "О стандартизации" (2001 года), "О подтверждении соответствия" (2001 года) и "Об аккредитации органов по оценке соответствия" (2001 года). Эти законы касаются соответственно стандартизации, сертификации и аккредитации.

Недавние постановления Кабинета Министров "О проведении индексации платежей за использование природных ресурсов и расширении применения стимулов в отношении природоохранной деятельности" (от июня 2004 года) и "О нормативах платы (сбора) за использование природных ресурсов" (от февраля 2005 года) направлены на поощрение инвестирования предприятиями средств в охрану окружающей среды и оборудование для мониторинга путем предоставления налоговых льгот и освобождения от экологических платежей. Однако, за исключением промышленных объектов повышенной опасности, в стране все еще отсутствует правовая основа для обеспечения экологического страхования. Этот тип страхования широко применяется к промышленным предприятиям повсюду в мире и имеет особо важное значение для горнодобывающего сектора, к котором экологическая реабилитация после закрытия предприятий остается серьезной проблемой.

Кроме того, Украина присоединилась ко многим международным конвенциям, касающимся окружающей среды и промышленности, в частности к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 1979 год), Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 1989 год), Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 1992 год) и Киотскому протоколу к РКИКООН (2004 год). (В отношении обзора об осуществлении международных соглашений и обязательств см. главу 4.)

Природоохранные стратегии и программы, касающиеся промышленности

В 1998 году Украина приняла Стратегию европейской интеграции и разработала План действий ЕС-Украина, который был утвержден в 2005 году. В отношении промышленного сектора План предусматривает продолжение согласования Украиной своей политики и практики с мерами регулирования и административной практикой ЕС и другими международно признанными видами практики в этой области, эффективную реструктуризацию шахт по добыче твердых топлив и осуществление положений Киотского протокола.

Одной из основных целей Экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), принятой министрами на Киевской Конференции "Окружающая среда для Европы" в 2003 году, является региональное осуществление Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР), который включает вопросы, связанные с устойчивым индустриальным развитием.

Национальная комиссия по устойчивому развитию, созданная в 2002 году, утвердила рамочную программу осуществления решений, принятых на ВВУР. Был подготовлен проект национальной стратегии устойчивого развития, хотя она еще не утверждена.

В 1998 году в Украине была принята Национальная стратегия по охране окружающей среды ("*Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности*"), на основе которой разрабатывались программы в таких областях, как экологическая безопасность, устойчивое управление природными ресурсами и обеспечение более чистых технологий. Министерство промышленной политики (МПП) разработало такие секторальные программы, как Государственная программа угольной промышленности и металлургии до 2010 года и Программа развития химических технологий для химической и нефтехимической промышленности. В целом интеграции вопросов экологической устойчивости в промышленную политику и секторальные программы не отмечается. В настоящее время разрабатывается стратегия обращения с твердыми промышленными отходами до 2030 года. В 2005 году закончился срок действия Государственной программы обращения с токсичными отходами (2000 года) и Программы использования отходов производства и потребления на период до 2005 года (1997 года). Новая классификация отходов была разработана в 2005 году, но она еще не утверждена. Эта классификация подготовлена на основе Базельской конвенции и Европейского классификатора отходов (перечня описаний, утвержденного решением 2000/532/ЕС2 Европейской комиссии), который касается в основном промышленных отраслей и материалов и процессов, включая опасные отходы.

Осуществление Программы "Украинский уголь" (2001 года) продвигается довольно медленно. До сих отсутствуют конкретные меры по реструктуризации угледобывающей промышленности, включая спецификацию шахт, подлежащих закрытию, хотя в 2003 году угольные шахты были объединены в 21 государственное предприятие, в 2004 году была проведена классификация шахт (по их рентабельности, формам собственности и потребностям в инвестициях), в 2004 году была создана национальная угольная компания и в 2004-2005 годах имела место частичная приватизация. В 2000 году министерство труда США выделило средства на финансирование программы по обеспечению техники безопасности на угольных шахтах Украины, которая была завершена на протяжении 2003 года. В 2004 году Агентство торговли и развития США предоставило Донецкой областной администрации грант в размере 585 000 долл. США для подготовки технико-экономического обоснования предлагаемого проекта использования метана угольных шахт и угольных пластов в Донецком регионе в целях увеличения внутренних поставок природного газа, а также повышения безопасности и улучшения экологических условий на шахтах. План сотрудничества между НАТО и Украиной на 2005 год включает разработку и реформирование системы использования минеральных ресурсов на период 2004-2010 годов. Он будет охватывать инвентаризацию шахтных хвостохранилищ и свалок, рециркуляцию этих отходов и очистку сточных вод на угледобывающих предприятиях.

Внедрение более чистого производства

Со времени проведения первого ОРЭД отмечалось медленное внедрение в стране более чистого производства. Одной из немногих инициатив в области обеспечения более чистого производства был опытный проект 1998-2000 годов в рамках Программы трансграничного сотрудничества ТАСИС/ФАРЕ в Украине и Румынии. Этот проект осуществлялся на трех украинских деревообрабатывающих предприятиях, расположенных в Черновицкой области. В стране существует два центра более чистого производства - в Киеве и Днепропетровске. Однако эти центры функционируют не очень активно и разработали только несколько маломасштабных проектов.

В 2005 году эксперты Академии наук разработали для Экологического комитета и Комитета по промышленной политике проект стратегии по внедрению более чистого производства в Украине. Стратегия предусматривает формулирование политики в области более чистого производства и

создание экономических стимулов для предприятий, участвующих во внедрении более чистых технологий, а также учреждение национального агентства по более чистым технологиям, которое будет действовать в качестве национального центра по обеспечению более чистого производства. В настоящее время стратегия находится на рассмотрении других министерств с целью ее представления на утверждение парламентом и осуществления.

Учет факторов риска в промышленности

Учет факторов риска в промышленности осуществляется на основе Закона "Об объектах повышенной опасности" (2001 года), в котором содержатся принципы директивы ЕС Севесо II и Конвенции о промышленных авариях ЕЭК ООН. Этот закон предусматривает требования в отношении предоставления разрешений, касающиеся, в частности, декларации безопасности и финансового страхования ущерба, который может становиться результатом чрезвычайных ситуаций на промышленных объектах (статья 13). Предприятия также обязаны готовить внутренние планы действий в чрезвычайных ситуациях, возникающих в случае аварий, и представлять их местным, региональным и национальным властям для внешней координации планирования таких мероприятий (статья 11). План действий в чрезвычайных ситуациях должен пересматриваться каждые пять лет. Министерство по чрезвычайным ситуациям координирует эти планы в сотрудничестве с МООПС и министерством промышленной политики. Кроме того, министерство по чрезвычайным ситуациям разработало методологию оценки рисков с учетом антропогенных и технологических факторов и применяет программное обеспечение для расчета факторов риска в промышленности и составления прогнозов в отношении чрезвычайных ситуаций.

На основании постановления КМ "Об идентификации и декларировании объектов повышенной опасности" 2002 года были подготовлены два реестра. Реестр потенциально опасных объектов включает 9 500 предприятий, а реестр объектов повышенной опасности - 5 020 предприятий. В принятом в 2002 году постановлении КМ о порядке и правилах проведения экологического страхования гражданской ответственности в связи с авариями на объектах повышенной опасности приводится методология расчета ущерба от аварий и соответствующего финансового страхования, которое является обязательным при выдаче разрешений таким промышленным предприятиям. В 2004-2005 годах МООПС с участием других заинтересованных сторон подготовило закон об экологическом страховании, но он пока не утвержден парламентом.

8.4 Инструменты экологического менеджмента в промышленности

Разрешения

Перед получением разрешений на начало своей деятельности промышленные предприятия должны проходить экологическую экспертизу или оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС). Разрешения на выбросы в атмосферный воздух, сбросы сточных вод и образование отходов выдаются государственными управлениями охраны окружающей природной среды в областях, причем весьма важную роль в их согласовании играет министерство здравоохранения. Разрешения пересматриваются каждые два-пять лет. Недавно в положения о разрешениях на выбросы в атмосферный воздух были внесены изменения, предусматривающие их действительность в течение десяти лет с 2006 года (см. главу 2).

В настоящее время правительство рассматривает проект реформы своей природоохранной разрешительной системы. Первые шаги в направлении имплементации комплексной разрешительной системы в Украине были предприняты в связи с проектом Всемирного банка по оказанию технической помощи в 2003 году. В МООПС была создана рабочая группа по комплексной разрешительной системе. В отношении крупнейших предприятий МООПС предусматривает выдачу комплексных разрешений на загрязнение согласно директиве ЕС по КПОЗ (96/61/ЕС). Секторы и

типы установок, подлежащие охвату комплексной разрешительной системой, были предложены в исследовании, проведенном при поддержке Целевой группы ОЭСР по осуществлению ПДОС в 2004 году ("Подход к внедрению комплексной разрешительной системы в области охраны окружающей среды в Украине"). В настоящее время консультанты Всемирного банка готовят доклад о первом этапе экологического аудита восьми предприятий, содержащий рекомендации относительно выбора предприятий для подробного анализа на втором этапе аудита. На основе этого доклада Всемирный банк и МООПС отберут три предприятия для второго этапа анализа. Эти предприятия станут потенциальными кандидатами на внедрение системы комплексных разрешений на загрязнение и в силу этого получают право на поддержку капиталовложениями в рамках предлагаемого Всемирным банком кредита на цели сокращения загрязнения окружающей среды украинскими промышленными предприятиями (см. также главу 2 в разделе о выдаче разрешений и согласовании с директивой ЕС по КПОЗ).

Мониторинг и отчетность в отношении выбросов в промышленности

Промышленные предприятия обязаны осуществлять мониторинг своих выбросов в атмосферный воздух, сбросов сточных вод и отходов. Все крупные предприятия располагают собственными аккредитованными лабораториями. Вместе с тем большинство промышленных предприятий все еще не оборудованы средствами для постоянного автоматического измерения и регистрации веществ, загрязняющих воздух. Областным управлениям МООПС, областным комитетам по водным ресурсам, Государственному комитету статистики и другим соответствующим органам представляются годовые отчеты о результатах самостоятельного мониторинга (в отношении обзора проблем, связанных с самоконтролем, см. главу 2). В 2005 году формы статистической отчетности по мониторингу атмосферного воздуха промышленными предприятиями были изменены в целях их согласования с методологией КОРИНЭЙР; они также содержат показатели ЕАОС.

Государственный комитет статистики, который ведет реестр предприятий, получает от конкретных предприятий данные, касающиеся загрязнения атмосферного воздуха и вод, образования опасных отходов, а также потребления топлива и объемов промышленного производства. Данные относительно сброса сточных вод и образования и удаления отходов все еще предоставляются предприятиями, по совокупным показателям, т.е. без разбивки, позволяющей сделать надлежащую привязку к установкам или технологическим процессам.

Системы экологического менеджмента (СЭМ), стандартизация, сертификация, аккредитация и эко-маркировка

За разработку политики в области стандартизации, сертификации и аккредитации отвечает Государственный комитет технического регулирования и потребительской политики. В задачи Украинского научно-исследовательского и учебного центра стандартизации, сертификации и проблем качества входит поощрение внедрения и осуществление международных экологических стандартов (например, серии ISO 14000 и СЭМА), подготовка и сертификация экологических аудиторов и аккредитация аналитических лабораторий. Для содействия в сертификации был создан Институт качества менеджмента по стандартам серии ISO 14000. В стране существует 154 технических комитета по разработке стандартов, из которых два - технические комитеты 82 и 93 - занимаются экологическими стандартами. Международные стандарты, такие, как стандарты, указанные в сериях ISO 9000 и ISO 14000, не получили распространения на украинских промышленных предприятиях.

В 2004 году осуществлялся проект ТАСИС по стандартам экологического менеджмента для предприятий, направленный на поощрение и реализацию систем экологического менеджмента (СЭМ) по стандартам серии ISO 14001. На пяти отобранных украинских предприятиях, которые были рекомендованы для сертификации, был проведен сертификационный аудит. Кроме того, была подготовлена группа в составе 13 новых аудиторов по стандартам серии ISO 14001. К концу

2005 года примерно 30 компаний были сертифицированы в соответствии со стандартами серии ISO 14000, включая несколько компаний в промышленном секторе, в частности концерн "Стирол" (см. вставку 8.2), лакокрасочный завод ЛАКМА, харьковский машиностроительный завод ФЭД и Житомирский маслозавод. По состоянию на июнь 2006 года в качестве аудиторов по стандартам серии ISO 14000 были сертифицированы 68 человек и 25 юридических лиц. Кроме того, сертификацию по национальным стандартам экологического менеджмента получили 47 украинских промышленных компаний, работающих в таких отраслях, как фармацевтика, переработка нефти и газа, металлургия, виноделие и изготовление безалкогольных напитков. Компании считают, что получение сертификата является дорогостоящим делом. Хотя стандарты серии ISO 14000 являются инструментом для улучшения результативности экологической деятельности, они не обеспечивают выполнения сертифицированным предприятием своих регуляторных обязательств.

Украинская НПО "Живая планета" проводит сертификацию с экомаркировкой по международному стандарту серии ISO 14024 в Системе независимой сертификации (СНС, Канада). До настоящего времени были сертифицированы 68 украинских продуктов в рамках национальной Программы по экомаркировке.

Сборы за загрязнение

Со времени проведения первого ОПЭД и до 2004 года ставки сборов за загрязнение оставались стабильными, а затем были увеличены с коэффициентами 1,082 в 2005 году и 2,373 в 2006 году (см. главу 5). До сих пор ставки сборов были слишком низкими, и маловероятно, чтобы предприятия побуждались ими к инвестированию в экологически благоприятные инновации вместо уплаты сборов. Предельные величины определяются для выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и воды, а также для удаления отходов, причем тарифы применяются в расчете на тонну (например, 80 грн. за тонну SO₂ до 2006 года и 180 грн. в последующий период). Сборов за величины, превышающие лимиты, равны пятикратной стандартной ставке. Ставки сборов подробно рассматриваются в главе 5.

Доля сборов за загрязнение в производственных расходах ведущих промышленных секторов весьма невелика - менее 0,5% (см. таблицу 8.1). Эта доля уменьшилась в 2004 году всего лишь до 0,14% в горнодобывающей отрасли, 0,03% в обрабатывающей промышленности и 0,01% в производстве строительных материалов.

Природоохранные расходы в промышленности

Большую часть природоохранных затрат осуществляют непосредственно предприятия при частичном финансировании трансфертами из государственного бюджета (см. таблицу 8.2). Природоохранные расходы за счет средств из Государственного фонда охраны окружающей природной среды представляют собой лишь малую часть экологических затрат промышленности.

Вставка 8.2: Экологический менеджмент в концерне "Стирол"

Концерн "Стирол" является химической компанией, основанной в 1933 году в городе Горловка в Донецкой области. С 1995 года он является акционерной компанией, в которой трудятся свыше 5 000 работников. Компания производит жидкие азотные удобрения, аммиак, мочевины, нитрат аммония, полистирол, мочевино-формальдегид, красящие материалы и фармацевтические продукты. "Стирол" является одним из ведущих производителей нитрата аммония (1,6%), аммиака (0,9%) и мочевины (3,03%) в мире. "Стирол" обеспечивает также примерно 26% производства аммиака, 26% - удобрений и 100% - полистирола в Украине.

В 1995 году "Стирол" стал одной из первых компаний в стране, получившей сертификацию по стандартам серии ISO 9002. Несколькими годами позднее компания с помощью гранта от ЮСЭЙД создала систему экологического менеджмента (СЭМ), с тем чтобы обеспечить необходимые условия для сертификации по стандартам серии ISO 14001. План экологического менеджмента (ПЭМ) "Стирола" устанавливает годовые целевые показатели по сокращению выбросов в атмосферный воздух, загрязнения вод и образования и удаления отходов. Осуществлением ПЭМ занимаются отделы стандартизации и сертификации и охраны окружающей среды, а также другие отделы предприятия.

В 2002 году Бюро Веритас выдало концерну "Стирол" сертификат СЭМ в соответствии с требованиями серии ISO 14001. Это повысило конкурентоспособность компании на международных рынках за счет роста доверия деловых партнеров. Кроме того, осуществление СЭМ принесло прямые экономические выгоды. В результате принятия более эффективных мер по охране окружающей среды уменьшилось потребление энергии и сырья. Сокращение выбросов, стоков и образования и накопления твердых отходов привели также к снижению производственных расходов и потребления ресурсов. С 1993 года "Стирол" использует автоматическую систему постоянного мониторинга качества окружающего воздуха. Компания также вложила средства в установку по очистке сточных вод с использованием технологии замкнутого цикла обратного осмоса. В 2001 году это позволило предупредить годовые сбросы в природные водоемы вредных веществ объемом в 17 000 т и прекратить использование пресной воды для нужд производства. Нынешняя технология очистки сточных вод (нано- и ультрафильтрация) позволяет компании повторно использовать после очистки сточные воды коммунальных предприятий и угольных шахт. В феврале 2005 года было подтверждено соблюдение "Стиролом" стандартов нового варианта серии ISO 14001.

Однако роль государственного бюджета в экологических расходах сохраняет свою важность в некоторых промышленных секторах, таких, как строительство (43%) и горнодобывающая промышленность (1,9%).

Распределение расходов на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов по промышленным секторам было в 2004 году следующим: горнодобывающая отрасль - 982 млн. грн.; обрабатывающая промышленность - 1,8 млрд. грн.; и производство строительных материалов - 18 млн. грн. (см. таблицу 8.2). Среди отраслей обрабатывающей промышленности больше всего расходов в 2004 году приходилось на металлургический подсектор (743 млн. грн.), за которым следовали химическая промышленность и производство кокса, нефтепереработка и производство ядерного топлива (соответственно 343 млн. грн. и 326 млн. грн.).

Таблица 8.1: Доля сборов за загрязнение в производственных издержках отдельных промышленных отраслей, 2004 год

	Фактические платежи сборов за загрязнение		Доля в производственных издержках
	в млн. долл. США	в % от всех платежей	
Горнодобывающая промышленность	9,4	15,70	0,14
Добыча угля и лигнита; добыча торфа	4,2	7,00	0,13
Добыча сырой нефти и природного газа	0,2	0,30	0,02
Разработка металлорудных месторождений	4,7	7,80	0,24
Другие горные разработки	0,3	0,50	0,06
Обрабатывающая промышленность	18,9	31,50	0,03
Производство коксoproдуктов	1,7	2,80	0,06

Химические продукты	1,6	2,70	0,05
Резиновые и пластмассовые изделия	0,1	0,10	0,00
Металлургия	11,9	19,80	0,07
Строительство	1,2	2,00	0,01

Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

Таблица 8.2: Расходы предприятий на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, в разбивке по ряду промышленных отраслей, 2004 год (в млн. долл. США)

	Число предприятий	Общие расходы	В том числе из		
			государственного бюджета	местных бюджетов	собственных средств
Горнодобывающая промышленность	363	184,6	3,5	0,0	181,1
Энергоносители	252	38,9	0,3	..	38,5
Кроме энергоносителей	111	145,8	3,1	0,0	142,6
Обрабатывающая промышленность	3 340	336,7	0,4	0,1	335,7
Продукты питания, напитки и табачные изделия	928	16,9	0,1	0,0	16,8
Текстиль и текстильные изделия	201	2,2	0,0	..	2,2
Кожа и кожаные изделия	49	1,6	..	..	1,6
Древесина и деревянные изделия	82	0,9	0,0	..	0,9
Целлюлоза, бумага и бумажные продукты, полиграфическая промышленность	101	8,0	0,0	..	7,6
Кокс, нефтепродукты и ядерное топливо	33	61,3	0,2	..	61,1
Химикаты, химические продукты и штучные волокна	163	64,5	0,0	0,1	64,3
Резиновые и пластмассовые изделия	90	2,0	..	0,0	2,0
Неметаллические минеральные продукты	315	6,5	0,0	0,0	6,5
Металлургия	294	139,6	0,0	..	139,6
Машиностроение	483	17,4	0,0	0,0	17,4
Электроприборы и электронное оборудование	251	6,2	..	..	6,2
Транспортное оборудование	198	8,8	..	..	8,8
Строительство	530	3,4	1,5	0,0	1,9

Источник: Государственный комитет статистики, 2005 год.

8.5 Выводы и рекомендации

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

Рекомендация 8.1:

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

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

Рекомендация 8.2:

Министерству угольной промышленности в сотрудничестве с другими соответствующими министерствами следует:

а) незамедлительно разработать и осуществлять национальную программу по обеспечению безопасности на шахтах, призванную сократить риски аварий и повысить безопасность на угольных шахтах; и

б) принять конкретные меры по дальнейшему осуществлению программы реструктуризации угольного сектора, включая компиляцию реестра конкретных шахт, подлежащих закрытию, и учет связанных с этим экологических, социальных и экономических последствий.

Существует значительный потенциал улучшения экологических показателей в промышленности путем замены устаревших технологий более чистыми технологиями и наилучшими имеющимися методами (НИМ), которые связаны с поэтапным внедрением Директивы по КПОЗ в Украине. Уже были предприняты первые шаги в направлении внедрения комплексной разрешительной системы. В то же время недавно был подготовлен проект национальной стратегии внедрения более чистого производства. Однако для обеспечения эффективной реализации комплексной разрешительной системы в Украине необходимы разработка политики и правовых основ, базы данных по НИМ, техническое ориентирование в отношении секторальных и горизонтальных НИМ и подготовка по процедурным и техническим аспектам НИМ.

Рекомендация 8.3:

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

См. также рекомендацию 2.2.

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

Рекомендация 8.4:

Министерству охраны окружающей природной среды следует:

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

b) разработать нормативные документы по обращению с шахтными отходами.

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

Глава 9

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ТРАНСПОРТНОМ СЕКТОРЕ

9.1 Транспортная инфраструктура

По своему географическому расположению Украина является транзитной страной между Центральной Европой и Кавказским регионом, а также между Южной Европой и Россией. Механизированные транспортные системы включают железнодорожный, автодорожный транспорт, внутреннее и морское судоходство и воздушный транспорт. Трубопроводный транспорт в настоящем докладе не рассматривается.

Государственные сети железнодорожного, автодорожного и авиационного транспорта не получали достаточно капиталовложений и мало подвергались реструктуризации. В 2003 и 2004 годах строительный сектор вырос примерно на одну четверть в реальном выражении. Это стало результатом в первую очередь текущих инженерно-строительных работ в нефтегазовом секторе и системах железнодорожного транспорта. Это также отражало рост инвестиций (как из государственного, так и из местных бюджетов) в строительство, ремонт и эксплуатацию дорог и дорожной инфраструктуры. Однако поездки во многие местности, особенно в сельских районах, по-прежнему осуществляются в трудных условиях. Как проблемы наземного транспорта, так и неадекватная инфраструктура черноморских портов не позволяли стране успешно осуществлять торговлю на экспорт.

В 2004 году *железнодорожная сеть* включала в общей сложности 22 000 км путей, из которых 9 250 км были электрифицированы. Железные дороги соединяют Украину со всеми соседними странами. Однако использование Украиной широкой колеи препятствует совместной эксплуатации железнодорожного транспорта со странами на ее западной границе, использующими более узкую колею.

Хотя железнодорожная сеть остается более надежной, чем автодорожная и автомагистральная система, она также приходит в упадок и остро нуждается в инвестициях. Доходы железных дорог используются в основном для покрытия эксплуатационных расходов, а для капиталовложений остается немного средств. Грузоперевозки, по-видимому, более прибыльны, и поэтому поступления от них используются для перекрестного субсидирования пассажироперевозок. Остатки главным образом поглощаются государственным бюджетом и вследствие этого не могут реинвестироваться в инфраструктуру. Поэтому большая часть подвижного состава эксплуатируется гораздо дольше желательных сроков, и также отмечается отставание в обновлении большей части маршрутов.

И все же недавно в работе железнодорожного транспорта произошли улучшения. Были сделаны долгожданные инвестиции, в какой-то мере позволившие обновить парк железнодорожных вагонов, и некоторые железнодорожные линии были модернизированы, с тем чтобы максимальная скорость поездов достигала 130 км/ч (такими маршрутами стали линии Киев-Харьков с 2002 года и Киев-Днепропетровск с 2003 года). Помимо этого, были проведены определенные восстановительные и строительные работы; например, главный железнодорожный вокзал Киева был реставрирован и расширен до пассажироемкости, вдвое превышающей прежнюю.

Общая протяженность *автодорожной сети* составляет примерно 170 000 км (данные 2003 года). Почти 97% автодорожной сети составляют дороги с твердым покрытием, однако в

последние годы многие из них содержались в плохом состоянии. В стране имеется примерно 2 000 км автомагистралей, которые (особенно в районе Киева) соответствуют западноевропейским стандартам.

Парк легковых автомобилей в Украине все еще сравнительно мал. С учетом наличия в собственности примерно 110 легковых автомобилей на каждую 1 000 жителей Украина отстает по этому показателю от соседних стран. (По соответствующим данным 2000 года применительно к Беларуси и Польше, в этих странах имелось соответственно около 150 и свыше 250 автомобилей на 1 000 человек.) Отчасти положение в Украине является пережитком советского прошлого, когда показатель количества частных автомобилей на душу населения составлял 25-40% от восточноевропейского уровня, но в основном оно отражает нынешнюю ограниченную покупательную способность большинства украинских потребителей. Вместе с тем парк легковых автомобилей быстро растет и к 2004 году увеличился на 66% по сравнению с 1990 годом. Особенно усиленный рост автопродаж отмечался с 2002 года.

Внутреннее, морское и комбинированное речно-морское судоходство традиционно использовалось для грузовых и пассажирских перевозок, которые, однако, резко сократились после 1998 года (таблица 9.2). Общая протяженность внутренних водных путей составляет 2 200 км. Почти 1 670 км этих путей приходится на реки Днепр и Припять, которые пригодны для внутреннего коммерческого судоходства. Южную границу Украины образуют Черное и Азовское моря с береговой линией протяженностью соответственно 1 600 км и 1 100 км. На этом побережье расположены некоторые крупные коммерческие незамерзающие порты (из которых наиболее крупным является порт Одессы).

Быстро растет *сектор гражданской авиации*. По состоянию на 2005 год Украина располагала 14 аэропортами, в которых имелись взлетно-посадочные полосы длиной свыше 3 000 м. Крупные города страны имеют международные аэропорты.

Если продолжится экономический рост страны, то станет неизбежным будущее расширение *деятельности всех видов транспорта*. Кроме того, Украина будет играть важную роль транзитной страны в силу своего географического положения. Поэтому транспортная политика Украины направлена на улучшение всей транспортной инфраструктуры.

9.2 Эффективность работы транспорта

Перевозки товаров и пассажиров механизированными средствами транспорта всегда связаны с использованием ресурсов и негативным воздействием на окружающую среду. Данные о пробеге транспортных средств являются хорошим косвенным показателем масштабов и хронологической динамики воздействий на окружающую среду, особенно в случае автодорожного транспорта. В официальной украинской статистике не имеется или не публикуется таких данных. Еще одним полезным показателем является эффективность работы транспорта, которая выражается главным образом в единицах грузооборота (в тоннах) или пассажирооборота и протяженности перевозок (в км). Показатель эффективности работы транспорта включает разбивку по видам транспорта, которая показывает вклад каждого из них (с их различающимся воздействием на окружающую среду) в общую эффективность работы транспорта. Тенденции в показателе эффективности работы транспорта и разбивка по его видам являются важными показателями для оценки воздействия транспорта на окружающую среду.

Пассажирский транспорт

Данные о пассажирском транспорте имеются за десятилетие 1995-2004 годов. Эти данные не показывают существенных изменений в количестве перевозок или общей эффективности работы

транспорта (см. таблицу 9.1). Пассажирские перевозки железнодорожным транспортом незначительно сократились, тогда как перевозки автобусами, трамваями, троллейбусами и метрополитеном увеличились. На воздушном транспорте они быстро росли, но все еще находятся на сравнительно низком уровне. Согласно имеющимся данным, на пассажирские перевозки поездами и другими видами рельсового транспорта, такими, как трамваи, троллейбусы и метро, приходится почти 60% всего пассажирооборота, составляющего около 130 млрд. пассажирокилометров.

Однако данные о пассажирских перевозках являются неполными, поскольку в статистическую информацию не включаются данные о перевозках на личном автотранспорте. Если предположить, что средний годовой пробег примерно 5,4 млн. легковых пассажирских автомобилей в Украине составляет 10 000 км, общий пробег в стране можно было бы оценить на уровне примерно 55 млрд. машинокилометров, а пассажирооборот - 100 млрд. пассажирокилометров. Эта примерная оценка пассажирских перевозок только личным автотранспортом дает почти такой же высокий показатель, как для всего остального автодорожного пассажирского транспорта (см. таблицу 9.1). Поэтому официальная статистика неадекватно отражает показатели в абсолютном выражении или рост пассажирских транспортных перевозок в Украине.

Грузовой транспорт

Что касается грузового транспорта, то данные в отношении его эффективности имеются за десятилетие 1995-2004 годов (см. таблицу 9.2). После сокращения на начальном этапе и затем резкого спада в 1999 году грузоперевозки вновь возросли, в основном за счет их расширения на железнодорожном транспорте. Согласно этим данным, железнодорожный транспорт обеспечивает 85% всех грузоперевозок. Кроме того, на долю трубопроводного транспорта приходится около 70% всей транспортной деятельности с использованием мобильных транспортных средств.

Однако в данных по соответствующим видам транспорта отмечаются относительно большие годовые колебания, которые можно объяснить изменениями в определениях, используемых при сборе данных. (См., например, данные о морских перевозках.) Помимо этого, такие статистические данные не отражают грузовые перевозки частными грузовыми автомобилями, в результате чего можно ошибочно предположить, что грузовые перевозки по автодорогам составляют менее 10% всех перевозок с использованием мобильных транспортных средств. После 1997 года парк частных грузовых автомобилей увеличился более чем на 60%, и сейчас его доля составляет около 30% от всех грузовых автомобилей. Таким образом, в отношении грузоперевозок можно предположить более высокие абсолютные показатели и более значительный рост транспортной деятельности.

9.3 Воздействие транспорта на окружающую среду

Воздействие механизированного транспорта на окружающую среду может приобретать многообразные формы. Например, к нему относятся энергопотребление и связанные с этим выбросы, отрицательно влияющие на климат, здоровье людей, экосистемы и строения; шумозагрязнение; использование земель для инфраструктуры; и фрагментацию природной среды обитания. Поскольку в этой связи имеется мало информации и отсутствует всеобъемлющий обзор, следующий анализ ограничивается воздействием энергопотребления, выбросов двуокиси углерода и выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ во время эксплуатации транспортных средств. Кроме того, отсутствие данных делает невозможным рассмотрение других видов воздействия на окружающую среду, таких, как шумозагрязнение, использование земли, загрязнение вод и воздействие в результате производства транспортных средств или инфраструктуры. Как правило, прямой ущерб от аварий на транспорте не рассматривается в качестве воздействия на окружающую среду.

Таблица 9.1: Пассажирооборот различных видов транспорта, 1995-2004 годы

	в млрд. пассажиро-километров									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Всего	120,2	116,1	111,3	109,9	108,2	113,1	112,8	117,2	121,2	128,6
Железнодорожный транспорт	63,8	59,1	54,5	49,9	47,6	51,8	49,7	50,5	52,6	51,8
Автомобильный транспорт (рейсовые и маршрутные пассажирские автобусы)	34,8	34,8	27,3	26,3	26,8	28,8	31,0	35,8	40,1	47,5
Трамваи, троллейбусы, метро	17,7	19,0	27,0	31,5	32,0	30,7	30,2	28,3	24,6	23,9
Морской транспорт	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Речной транспорт	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Воздушный транспорт	3,3	2,9	2,4	2,1	1,7	1,7	1,8	2,5	3,8	5,3

Источник: Государственный комитет статистики. Транспорт и связь. Статистический ежегодник. Киев, 2004 год.

Примечание: В таблицу не включены данные о частных транспортных средствах. Согласно оценкам, доля пассажиров, перевозимых частными автомобилями, составляет 90% от общего количества пассажиров, перевозимых автомобильным транспортом.

Таблица 9.2: Грузооборот различных видов грузового транспорта, 1995-2004 годы

	в млрд. тонно-километров									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Всего	359,1	253,9	217,6	202,3	194,2	206,6	209,8	227,1	264,8	278,0
Железнодорожный транспорт	195,8	163,4	160,4	158,7	156,3	172,8	177,5	193,1	225,3	234,0
Автомобильный транспорт	34,5	22,2	20,5	18,3	18,2	19,3	18,5	20,6	24,4	28,8
Морской транспорт	123,1	62,4	31,2	19,5	14,1	8,6	10,1	8,8	9,9	10,1
Речной транспорт	5,7	5,9	5,5	5,8	5,6	5,9	3,7	4,2	4,7	4,8
Воздушный транспорт	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	0,3
Итого, включая трубопроводы	544,0	450,3	402,4	391,7	388,0	394,1	394,0	411,3	457,5	480,1
Трубопроводы	184,9	196,4	184,8	189,4	193,8	187,5	184,2	184,2	192,7	202,1

Источник: Государственный комитет статистики. Транспорт и связь Украины. Статистический ежегодник. Киев, 2004 год.

Примечание: В таблицу не включены данные о частных грузовых автомобилях. Согласно оценкам, доля грузов, перевозимых частными грузовыми автомобилями, составляет 72% от общего объема грузов, перевозимых автомобильным транспортом.

Энергопотребление и выбросы CO₂

В 2005 году правительство Украины в рамках своей отчетности по климату в соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) представило данные об энергопотреблении и выбросах двуокиси углерода в транспортном секторе. Однако секретариат РКИКООН указал на серьезные несоответствия и необъяснимо большие колебания во временных рядах данных. Например, приводились данные о резком сокращении энергопотребления в период 1990-2004 годов (сокращение потребления дизельного топлива на 96% и бензина - на 98%), тогда как согласно всем наблюдениям в указанный период отмечался быстрый

рост транспортной деятельности. До настоящего времени украинские власти не подготовили других, более надежных, данных по этому вопросу.

Согласно приблизительной оценке, сделанной на основе численности парка автотранспортных средств и примерных допущений в отношении годового пробега каждого автомобиля и среднего потребления топлива, в 2003 году потребление топлива в автодорожном секторе Украины могло находиться в пределах 300 ТДж (тогда как в докладе по РКИКООН приводилась цифра 20 ТДж). Эти оценки соответствуют данным Международного энергетического агентства, которые показывают потребление бензина в объеме примерно 200 ТДж, а дизельного топлива и керосина - примерно 100 ТДж в 2002 году.

Одним из возможных объяснений этих расхождений является то, что в официальных данных отражено только потребление топлива транспортными средствами государственных предприятий или учреждений. Этот подход к отчетности был распространен в советский период, но при значительном увеличении количества транспортных средств, не находящихся в собственности государства, уже не отражает фактическое потребление.

Поскольку выбросы диоксида углерода, образующиеся при работе транспорта, рассчитывались на основе потребления топлива, надежность этих данных также проблематична. Предположительно значительное сокращение энергопотребления и выбросов диоксида углерода на транспорте, о котором заявляли после 1990 года, по-видимому, чисто статистический артефакт, полученный в основном за счет устаревшей системы отчетности. Поэтому эти данные нельзя использовать для точной оценки результативности экологической деятельности в транспортном секторе Украины.

Выбросы в атмосферу

Основные выбросы в атмосферу из транспортных средств с двигателями внутреннего сгорания образуют окись углерода (СО), оксиды азота (NO_x), углеводороды (УВ) (включающие бензол) и твердые частицы. Объемы выбросов этих веществ определяются в основном типом сгорания и очистки выхлопных газов. В силу токсичности для людей и экологической значимости выбросов этих веществ они в процессе новых индивидуальных регистраций ограничиваются законом. Кроме того, регулируется содержание определенных веществ (например, соединений свинца, серы и бензола) в топливах.

В Украине регулированию и последующему контролю подлежат только автодорожные транспортные средства. До недавнего времени все транспортные средства должны были соответствовать отдельным стандартам для выхлопных газов в отношении выбросов NO_x, СО и УВ от бензиновых двигателей (советские стандарты ГОСТ 1987 года) и в отношении выбросов сажи (дымности) от дизельных двигателей (советские стандарты ГОСТ 1975 года). С 2006 года действуют государственные стандарты Украины (ГСУ), которые постепенно согласуются с соответствующими стандартами ЕС. Проверка транспортных средств может производиться на стационарных пунктах проверки министерства внутренних дел, и теоретически автомобили должны проверяться дважды в год. Кроме того, автотранспортные средства подлежат также выборочным проверкам, как правило, осуществляемым Государственной автоинспекцией (ГАИ) в ходе ежегодного месячника, проводимого в рамках кампании "Чистый воздух". Однако система проверок не является оптимальной, не гарантирует точности экологического контроля и не ограждена от коррупции.

С 1 января 2006 года тракторы, автомобили и автобусы, ввозимые в Украину, должны соответствовать стандарту Евро-2. Это касается также транспортных средств, произведенных в Украине, на которые приходится примерно 10% всех новых регистраций. Все другие вновь зарегистрированные транспортные средства должны соответствовать стандарту Евро-2 с 1 января 2007 года. Однако вызывает сомнение способность соответствующих учреждений обеспечить соблюдение требований этого стандарта. Количество зарегистрированных на данный момент

пассажирских автомобилей, оборудованных каталитическими конверторами или отвечающих требованиям Евро-1 и Евро-2 в отношении предельных значений выбросов, не известно. Хотя в стране используются современные пассажирские автомобили с каталитическими конверторами, поступающие из Западной Европы, их доля в настоящее время является весьма незначительной, но возрастающей.

Низкое качество топлив, доступных в Украине, также оказывает негативное воздействие на уровни выбросов и работу двигателей. Продажа этилированного бензина была запрещена с 2003 года, а содержание серы в топливах уже ограничивается законодательством на уровне 500 ч. на млн. для бензина и 500-2 000 ч. на млн. для трех разных типов дизельного топлива. Для сравнения в Европейском Союзе содержание серы как в бензине, так и в дизельном топливе в настоящее время ограничено до 50 ч. на млн. Хотя фактическое содержание серы в топливах в Украине неизвестно, отсутствие десульфурационных установок на украинских нефтеперерабатывающих заводах, по всей видимости, означает довольно высокое содержание серы во всех топливах. Содержание бензола в бензине ограничено до 5%.

Что касается уровня выбросов CO, УВ и NO_x в результате работы транспорта, то на этот счет имеется мало общедоступной информации. Соответствующие значения, рассчитанные на основе оценок Государственного комитета статистики, приводятся в таблице 9.3. Как представляется, данные Государственного комитета статистики, по крайней мере за период 1995-2004 годов, являются надежными. За этот период выбросы в атмосферу от автомобильного транспорта увеличились примерно на одну четверть (от 1,6 млн. т до 2,0 млн. т). Выбросы от других видов транспорта составляют сравнительно малую долю всех выбросов и являются значительными только в отношении оксидов азота.

Таблица 9.3: Выбросы в атмосферу в результате деятельности транспорта, 1990-2004 годы

Выбросы от автомобильного транспорта (в килотоннах)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Все выбросы ^a	6 110	5 541	3 637	2 707	2 146	1 797	1 579	1 433	1 885	1 747	1 949	1 995	2 027	2 010	2 077
CO	..	..	..	..	..	1 427	..	1 144	1 530	1 435	1 546	1 582	1 608	1 591	1 643
УВ ^b	..	..	..	..	..	263	..	203	243	207	267	272	276	272	279
NO ^c	..	..	..	..	..	107	..	85	112	105	121	124	126	128	135

Выбросы от других видов транспорта (железнодорожного, водного транспорта и гражданской авиации)^d (в килотоннах)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CO	28	29
УВ ^b	11	11
NO ^c	44	45

Источник: Государственный комитет статистики.

Примечания:

^a Сводные данные Государственного комитета статистики относительно всех вредных веществ (CO, HC, NO, SO₂ и сажи).

^b Углеводороды, включая метан.

^c Для оксида азота применяется обозначение NO, а не NO₂ (как правило, используемое в международной статистике).

^d Отчетность была введена в 2003 году.

Таблица 9.4: Стандарты качества воздуха в Украине и Европейском Союзе

Загрязняющие вещества	Украинские стандарты	Нынешние стандарты качества воздуха ЕС
Диоксид азота (NO ₂)	0,04 мг/м ³ *	0,04 мг/м ³ (2010)*
Твердые частицы (ТЧ)	0,15 мг/м ³ *	0,04 мг/м ³ (ТЧ ₁₀)*
Диоксид серы (SO ₂)	0,05 мг/м ³ *	0,125 мг/м ³ в качестве среднесуточного значения
Окись углерода (CO)	3,00 мг/м ³ *	10 мг/м ³ в качестве среднего значения за 8 час.

Источник: Министерство охраны окружающей природной среды и нормы ЕС.

Примечание: * Предельно допустимая среднегодовая концентрация.

Качество воздуха на местном уровне

Помимо энергопотребления и выбросов загрязняющих веществ, еще одним показателем результативности экологической деятельности в транспортном секторе является качество воздуха местной среды, на которое непосредственно влияет дорожное движение. Оно определяется концентрацией загрязняющих веществ вдоль городских дорог с интенсивным движением.

Украинские государственные стандарты качества воздуха предусматривают ограничения такого же порядка, как стандарты, предусмотренные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в *Рекомендации по качеству воздуха в Европе*. Согласно украинским стандартам качества воздуха в окружающей среде, для конкретных загрязняющих веществ установлены предельно допустимые концентрации (ПДК), которые применяются единообразно на территории всей страны. Единственным исключением являются курортные зоны, где используется ограничительный коэффициент 0,8 ПДК. Имеющиеся данные мониторинга касаются ежегодных или суточных уровней концентрации в атмосфере NO_x, CO, SO₂ и ТЧ.

Почти во всех крупных городах Украины наблюдается превышение лимитов конкретных загрязняющих веществ, которые предусмотрены как национальными стандартами, так и стандартами ВОЗ. Превышение значений диоксида азота и твердых частиц отмечается почти на всех станциях мониторинга в стране, что объясняется сочетанием выбросов промышленности и электростанций с выбросами, образующимися в результате дорожного движения. Города с самым загрязненным воздухом находятся в Донецко-Приднепровском промышленном регионе. Здесь также превышаются среднегодовые лимиты концентраций окиси углерода и иногда двуокиси серы.

В Киеве в последние годы значительно возросла интенсивность дорожного движения. Данные в отношении пробега транспортных средств отсутствуют. С 1995 по 2004 год парк транспортных средств увеличился на 70%, а за последнее десятилетие почти утроился парк частных пассажирских автомобилей.

Хотя качество воздуха в Киеве все еще в значительной степени определяется выбросами промышленных предприятий и электростанций, увеличение концентраций оксида азота явно свидетельствует об увеличении выбросов в результате дорожного движения. С 1995 по 2004 год среднегодовые концентрации, измеряемые на семи киевских станциях мониторинга, которые все расположены на загруженных основных дорогах, увеличились почти на 40% и сейчас в 2,75 раза выше ПДК. В настоящее время такие концентрации обнаруживаются лишь в немногих западноевропейских городах и только отдельными измерительными станциями мониторинга при наличии чрезвычайно неблагоприятных дорожных и метеорологических условий. Поэтому особенно резкий скачок этих концентраций, отмечаемый в последние годы в Киеве, вызывает тревогу.

9.4 Принципы политики и правовые и институциональные основы охраны окружающей среды

Министерство транспорта и связи является основным государственным органом, отвечающим за разработку и осуществление государственной политики в области развития автомобильного, железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта и за обеспечение безопасности на транспорте. Министерство транспорта и связи контролирует деятельность компаний в аспектах, связанных с негативным воздействием работы транспорта на окружающую среду и экологической безопасностью в транспортном секторе. Министерство охраны окружающей природной среды как главный государственный орган, ведающий всеми вопросами охраны окружающей среды, отвечает за экологический менеджмент и осуществление национальной природоохранной политики во всех секторах экономики, включая транспорт.

Украина не располагает комплексной государственной стратегией развития транспортного сектора. Разработка национальной стратегии в области транспорта предусмотрена в Плане действий ЕС-Украина на 2005-2007 годы. Основным директивным документом, регламентирующим деятельность транспортного сектора, является Государственная программа развития транспортно-дорожного комплекса (Постановление № 1931 КМ от 30 декабря 2000 года). Был подготовлен проект концепции (основ) развития транспортно-дорожного комплекса в среднесрочной перспективе и до 2020 года, который предположительно вскоре будет утвержден. Что касается сферы транспорта и окружающей среды, то какой-либо комплексный директивный документ в этой области также отсутствует, хотя и существуют некоторые смежные программы и планы. Они включают План мер по уменьшению негативного воздействия автомобильных транспортных средств на 2004-2010 годы (см. ниже), План реализации в транспортной отрасли *Основных направлений государственной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности* на 2002-2006 годы (приказ министерства транспорта и связи № 291 от 29 апреля 2002 года), а также Отраслевую программу энергосбережения и внедрения альтернативных видов топлива на 2006-2010 годы (приказ министерства транспорта и связи № 114 от 9 февраля 2006 года).

Таблица 9.5: Среднегодовые концентрации диоксида азота, измеренные на основных дорогах с интенсивным движением в Киеве

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
NO ₂	0,08	0,08	0,08	0,10	0,08	0,08	0,06	0,08	0,12	0,11

Источник: Государственная гидрометеорологическая служба Украины, 2005 год.

Примечание: * Средние значения в мг/м³, полученные от семи станций. Украинские стандарты для предельно допустимой среднегодовой концентрации NO₂ составляют 0,04 мг/м³.

Украина присоединилась к некоторым важным международным соглашениям, что должно найти свое отражение в национальной политике в области транспорта и окружающей среды, и в частности в 2000 году - к Женевскому соглашению 1958 года о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и/или использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний. Положения этого соглашения регулярно обновляются и предусматривают поэтапный переход ЕС от стандартов Евро-1 к стандартам Евро-5 (в настоящее время применяются стандарты Евро-4, которые будут заменены на стандарты Евро-5 1 января 2008 года). Свыше 80 из этих предписаний приняты Украиной в качестве национальных стандартов для новых транспортных средств. Тем не менее Украина довольно сильно отстает в реализации Женевского соглашения. Стандарты Евро-2 (которые

были введены в ЕС к 2000 году) являются обязательными для всех вновь регистрируемых тракторов, автобусов и автомобилей с января 2006 года и должны применяться ко всем вновь зарегистрированным транспортным средствам с 2007 года. Украина все еще не внедрила стандарты Евро-2 в отношении транспортных средств, уже зарегистрированных в стране.

Украина также ратифицировала другие соглашения, имеющие непосредственное отношение к транспортному сектору: Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) в 1997 году и Киотский протокол к ней в 2004 году. В качестве страны с переходной экономикой и стороны Приложения I Украина обязалась к 2012 году стабилизировать свои выбросы парниковых газов на уровне 1990 года. Украина присоединилась к ряду конвенций по загрязнению воздуха, включая Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР) и три протокола к ней, в том числе касающиеся выбросов оксидов азота и серы (более подробно см. в главе 4).

В Украине действуют только несколько внутренних законодательных актов, конкретно касающихся технических стандартов на транспорте и связанных с ними выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду в результате деятельности транспортного сектора. Существующее законодательство в основном вытекает из предписаний вышеупомянутого Женевского соглашения, которые были заимствованы и утверждены в качестве изменений к законодательству относительно внедрения стандартов Евро-2, принятых в 2005 году. Закон "О транспорте" (1994 года) также содержит положения, касающиеся охраны окружающей среды. Однако, если нормы и существуют, то нет никаких доказательств обеспечения их надлежащего выполнения. Это особенно относится к стандартам в отношении качества топлива, выбросов в атмосферный воздух и технических требований к оборудованию транспортных средств. Заведомо низкое качество топлива оборачивается более высокими выбросами, как это явствует из высоких лимитов выбросов, установленных национальными стандартами. Подлежат регулированию 12 показателей топлива, включая бензол, фенол, углеводороды и серу, хотя это регулирование все еще не отвечает стандартам ЕС; использование этилированных топлив запрещено с 2003 года. Несмотря на требования в отношении сертификации всех видов топлива и контроля его качества на заправочных станциях, выборочные проверки на этих станциях время от времени обнаруживают нарушения топливных стандартов.

Стандарты качества воздуха нарушаются во многих городах. Автомобильный транспорт вносит существенный вклад в загрязнение воздуха в городах, в частности выбросами NO_2 . В 2004 году Постановлением Кабинета Министров № 37 был утвержден План мер по уменьшению негативного воздействия автомобильных транспортных средств на окружающую среду на 2004-2010 годы, который был совместно подготовлен МООПС и министерством транспорта и связи. В этом Плане содержится перечень экологических требований, подлежащих внедрению, в частности в отношении топлив. Были внедрены новые стандарты, в большей степени соответствующие стандартам ЕС. Например, МООПС разработало два национальных стандарта по нормам и методам измерения прозрачности выхлопных газов и содержанию оксида углерода и углеводородов в выхлопных газах автомобилей с газовыми и бензиновыми двигателями, и эти стандарты стали обязательными с 2006 года.

Что касается требований в отношении проверки экологических показателей по стандартам Евро-2, то регулярные технические инспекции новых транспортных средств обязательно проводятся каждые два месяца в случае пассажирских автобусов, ежегодно - транспортных средств предприятий и раз в два года - частных автомобилей. Согласно новому Закону "Об автомобильном транспорте", принятому в феврале 2006 года, осмотр транспортных средств будет осуществляться аккредитованными техническими центрами. Первый такой центр сооружается Государственным научно-исследовательским институтом автомобильного транспорта. Однако он сможет проводить проверки только по стандартам Евро-2, и для того чтобы обеспечить возможность проверок по

стандартам Евро-4, соответствующим нынешним требованиям Женевского соглашения 1958 года, будут нужны дополнительные существенные капиталовложения.

9.5 Выводы и рекомендации

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

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

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

- за последнее десятилетие почти утроился парк частных легковых автомобилей;
- вследствие увеличения объема перевозок и отсутствия каталитических преобразователей даже на новых транспортных средствах в Киеве ухудшилось положение в области загрязнения атмосферного воздуха;
- после 2001 года увеличились концентрации диоксида азота, которые в настоящее время почти в 2,75 раза выше, чем предписывается национальными стандартами.

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

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

органом, а ответственность за ее проведение распределена между рядом министерств, учреждений и областными и местными органами власти.

Рекомендация 9.1:

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

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

Рекомендация 9.2:

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

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

Необходимыми предпосылками для повышения осведомленности относительно экологических проблем и для осознания того, что транспортный сектор остро нуждается в улучшениях, являются более глубокие знания в области воздействия транспорта на окружающую среду и возросшее чувство политической ответственности. Как правило, технические меры принимаются с большей готовностью, поскольку они не влияют на поведение участников дорожного движения и, по меньшей мере, в некоторых сферах оказываются весьма эффективными. Например, выбросы в воздух основных загрязняющих веществ из транспортных средств, соответствующих нынешним стандартам ЕС, более чем на 90% ниже выбросов из транспортных средств, соответствующих нынешним украинским национальным стандартам. Важное значение имеет как можно более быстрое сближение требований национальных стандартов в отношении выбросов загрязняющих веществ из новых транспортных средств с лимитами выбросов, применяемыми в ЕС. Однако покупка новых транспортных средств зависит от их экономической доступности для потенциального потребителя. Поэтому еще определенное время будут по-прежнему использоваться многие автомобили, укомплектованные в соответствии с устаревшими экологическими стандартами, а также будут использоваться топлива низкого качества. Для эффективности директивных мер необходимо, чтобы они включали меры по улучшению нынешнего парка транспортных средств.

Улучшение качества топлив и их проверка на соответствие стандартам качества также способствовали бы сокращению загрязнения атмосферного воздуха. Оборудование автомобилей катализаторами и фильтрами еще больше сокращает выбросы оксида азота, окиси углерода, углеводородов и, возможно, твердых частиц. Для того чтобы остановить рост энергопотребления и выбросов парниковых газов, необходимо рассмотреть целесообразность принятия других мер и

обеспечить строгую и регулярную техническую инспекцию автомобилей. Как правило, такие меры, когда они сопровождаются изменениями в характере вождения, приводят к сокращению потребления топлива и тем самым выбросов в атмосферный воздух.

Рекомендация 9.3:

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

а) предложить соответствующим органам, включая Государственную таможенную службу, обеспечить незамедлительное внедрение стандартов Евро-2, а также проводить подготовку к переходу на стандарты Евро-3 и Евро-4;

б) в сотрудничестве с министерством топлива и энергетики внедрить стандарты ЕС на моторные топлива EN 228-2004 и EN 590-2004 в качестве национальных стандартов для транспортных средств с лучшими экологическими показателями, способствовать улучшению качества топлива, в частности в отношении содержания серы, и укреплять обеспечение выполнения соответствующих стандартов качества;

в) создать стимулы для поощрения обновления автомобильного парка и, по возможности, предоставления сравнительных преимуществ автомобилям с хорошей экологической результативностью;

г) создать национальный центр технического осмотра для проверки соблюдения требований международных стандартов в отношении различных типов транспортных средств.

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

Рекомендация 9.4:

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

а) разработки программы модернизации железнодорожной инфраструктуры;

б) принятия мер по улучшению городского общественного транспорта в сотрудничестве с муниципальными властями. Это включает модернизацию пассажирского транспортного парка с целью уменьшения выбросов вследствие его работы (например, путем переоборудования дизельных транспортных средств с установкой фильтров для улавливания твердых частиц, использования природного газа и других более чистых топлив для автобусов и расширения трамвайных, троллейбусных сетей и метрополитена), создания более благоприятных условий для движения общественного транспорта, оптимизации расписаний и маршрутов и принятия других соответствующих мер по предоставлению преимуществ общественному транспорту.

Глава 10

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ И ИХ ОХРАНА

10.1 Классификация земель и землепользование

Согласно Земельному кодексу 2001 года, земельный фонд делится на девять категорий: земли жилищной и общественной застройки; земли сельскохозяйственного назначения; земли промышленности, транспорта, связи; земли природоохранного назначения; земли рекреационного назначения; земли оздоровительного назначения; земли историко-культурного назначения; земли лесохозяйственного назначения; и земли водного фонда. Каждая из категорий земельного фонда имеет свои резервы. Эти категории и многочисленные подкатегории образуют основу для определения прав и обязанностей, структуры землепользования и управления земельными ресурсами, статистической отчетности и распределения административных обязанностей между государственными учреждениями и органами местного самоуправления.

Земли в городских и сельских населенных пунктах

В Украине существует сложная система пространственного планирования, которая включает генеральную схему планирования территории Украины, крупномасштабные планы для областей, районов и городов, среднемасштабные и подробные планы для сельских населенных пунктов и городских районов, и маломасштабные планы для земельных участков и индивидуальных строений. Эти планы содержат описания и графические изображения, дающие информацию о типе землепользования, категории развития, городских услугах и инфраструктуре, но для большей части территории страны нужна разработка или обновление таких планов. В настоящее время процесс регулирования развития и использования территории далек от оптимального.

Процедура получения всех необходимых разрешений для застройщика является сложной и обременительной. Она предусматривает возложение всего финансового риска на инвестора, поскольку инвестор не имеет законного права использовать ипотечный залог для финансирования строительства. Невозможность определить существующие модели и права собственности на этапах планирования и строительства приводит к задержкам в осуществлении программ городского развития, неустойчивому развитию и деградации окружающей среды. Повсюду в стране имеются многочисленные площадки неоконченного строительства, что объясняется недостатком финансирования, спорами сторон относительно прав собственности и аналогичными причинами. В этом неясном контексте осуществляется огромное политическое давление на проекты развития и получает широкое распространение коррупция. Закон "О планировании и застройке территорий" (2000 года) предусматривает требования в отношении обеспечения участия общественности в процессе принятия решений о планировании городских территорий.

Сельскохозяйственные земли

Ситуация в сельском хозяйстве, основном секторе землепользования в Украине, является сложной. Сокращение производства в 1990-х годах привело к возникновению значительных социальных проблем. Во избежание расширения масштабов бедности в сельских районах и продолжения миграции в города необходимо создавать рабочие места вне ферм и улучшать обслуживание населения в сельских районах.

Вследствие изобилия весьма плодородных земель, включающих свыше 25% мировых запасов чернозема, доля обрабатываемых и пахотных земель очень высока. Из общей площади в размере 60,3 млн. га 41,7 млн. га отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения. Хотя доля пахотных земель - 32,5 млн. га - составляет 53,8%, эта цифра значительно выше в южных областях. В советские времена площадь пахотных земель постоянно расширялась до пределов, утрачивавших всякий экономический смысл. В 2000-2005 годах отмечалось небольшое сокращение площади пахотных земель, и вероятно, что со временем экономические факторы будут способствовать дальнейшему сокращению этих площадей.

В советский период была введена практика личной собственности на *небольшие земельные участки*. В сельских районах членам колхозов предоставлялись участки земли под индивидуальные сады и огороды и для разведения скота с целью производства дополнительных продуктов питания для собственного потребления и на продажу. В городских районах население (работники промышленных предприятий, ветераны войны, члены профсоюзов) получали такие участки для дачной застройки и садоводства без официальных прав собственности на землю, но с правом передачи по наследству в целях пользования и владения этими участками. В период "перестройки" начался процесс преобразования права на владение и пользование в право собственности. Во время спада экономики и сельскохозяйственного сектора в начале 1990-х годов эти небольшие участки приобрели большую важность для выживания населения, и правительство все больше признавало тот факт, что небольшие земельные участки являются ключевыми компонентами экономической деятельности. В настоящее время почти половина населения страны получила приусадебные участки. Однако не все из них находятся в собственности граждан, поскольку многие неохотно оплачивают сборы за инвентаризацию и регистрацию, которые необходимы для получения государственного акта (официального документа о праве собственности).

Таблица 10.1: Структура земельного фонда, 2004 год

Типы земель	Территория	
	в 1 000 га	в %
Общая территория	60 354,8	100,0
Водная поверхность	2 421,0	4,0
Общая площадь земель, из которых:	57 933,8	96,0
Сельскохозяйственные земли	41 800,4	69,3
Пахотные земли	32 544,1	53,9
Многолетние насаждения	912,8	1,5
Сенокосы и пастбища	7 938,7	13,2
Леса и другие облесенные территории	10 438,9	17,3
Застроенные территории из которых:	2 463,0	4,1
Жилые объекты	438,0	0,7
Промышленные объекты	229,2	0,4
Коммунальные сооружения	291,8	0,5
Улицы, площади, скверы	510,7	0,8
Транспортная инфраструктура	491,3	0,8
Заболоченные территории	951,8	1,6
Земли без растительного покрова	1 040,2	1,7
Прочие земли	1 239,5	2,0

Источник: Государственный комитет по земельным ресурсам, министерство охраны окружающей природной среды, 2005 год.

Еще одной формой фермерских хозяйств являются независимые частные фермы, которые появились в начале 1990-х годов. Для таких ферм земли выделялись не из площадей колхозов, а из государственного земельного резерва, который включал земли сельскохозяйственного назначения в целом более низкого качества и с плохим доступом к транспортной инфраструктуре. Ожидалось, что частные семейные фермерские хозяйства позволят сельскому населению развивать свои сельскохозяйственные навыки, а также собственную инициативу для повышения результативности и производительности в сельскохозяйственном секторе. В последние годы правительство решило расширить эту форму индивидуальных фермерских хозяйств, и в Земельном кодексе 2001 года была предусмотрена новая форма хозяйствования, состоящая в создании частных ферм на арендованных землях (земельных паях ряда семей). За последние 15 лет количество таких ферм увеличилось от 80 до 43 403 (по состоянию на 1 января 2004 года). Средний размер частной фермы составляет 66 га.

Принцип *паевания сельскохозяйственных земель* был определен в Земельном кодексе 1992 года с двумя целями: а) внутренней реорганизации коллективных сельскохозяйственных предприятий (КСХП) и б) общей реорганизации сельскохозяйственного производства и сельских общин. В 1994 году в соответствии с Указом президента "О неотложных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства" земли в коллективной собственности были поделены на "земельные паи", и члены коллективных хозяйств были вправе получить сертификаты о праве собственности на земельный пай. Эти паи все еще находились в общей собственности, но в каждом сертификате указывалась индивидуальная доля земельных активов хозяйства в стоимостном выражении. Вместе с тем, вопреки ожиданиям, политика земельных паев не принесла быстрых позитивных результатов, поскольку преобразование коллективной собственности в реальные частные права на землю было медленным. Кроме того, землеустроительные агентства регистрировали ухудшение качества земель.

Признавая эту неудачу, президент издал Указ "О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики" (от декабря 1999 года), в котором утверждалась новая политика реорганизации фермерских хозяйств на основе преобразования паев в реальные земельные участки. КСХП были реструктурированы в новые хозяйствующие объекты, действующие на основе частной собственности на землю. Этот указ создал правовую основу для общенациональной приватизации КСХП и сельскохозяйственных земель. Стержнем этой политики была концепция нового предприятия, которому активные фермеры будут предоставлять свои паи в виде основных фондов, а неактивные пайщики сдадут свои паи в аренду. За счет арендных отношений пассивные члены фермерских хозяйств получают регулярный годовой доход (арендную плату), тогда как активные фермеры, как ожидалось, возьмут на себя риски и пожнут плоды фермерского хозяйствования. Приватизация сельскохозяйственных земель (67,7% всей продуктивной земли) и распад колхозов кардинально изменили ландшафт земельных отношений в стране. С 2000 года улучшилась результативность сельскохозяйственного сектора и возросла урожайность, но более определенные выводы делать еще слишком рано.

Земельный кодекс 2001 года узаконил частную собственность на сельскохозяйственную землю. В нем были определены три формы собственности на землю: государственная собственность, муниципальная собственность и частная собственность (индивидуальных граждан и юридических лиц). В то же время Кодекс ввел мораторий на продажу сельскохозяйственной земли до 1 января 2007 года (в феврале 2006 года органы местного самоуправления обратились с просьбой продлить его действие до 2012 года) во избежание возможности того, что в силу непрозрачных процедур и низких цен сельскохозяйственные земли незамедлительно окажутся в руках небольшого числа крупных фермеров. Мораторий был призван дать новым землевладельцам шанс по достоинству оценить свои активы и предотвратить возможность быстрой перепродажи по нереалистическим ценам в обстановке несовершенства рыночных механизмов. Земельный кодекс запрещает иностранным физическим или юридическим лицам приобретать сельскохозяйственные земли.

Сельскохозяйственные земли, подвергшиеся сильной деградации, не были исключены из земель, подлежащих приватизации. Теперь частная собственность на землю затрудняет введение ограничений на ее использование или изъятие земель из сельскохозяйственного оборота.

Земля для промышленности, транспорта и связи

Хотя в Земельном кодексе 1992 года не разрешалась передача земли в частную собственность торговым, промышленным, транспортным, обслуживающим и энергетическим предприятиям, в нем была предусмотрена сдача предприятиям земли в аренду с выплатой государству арендной платы. Только после экономического кризиса 1998 года и принятия Земельного кодекса 2001 года стала возможной приватизация земли на территории городских предприятий, что должно было обеспечить привлекательность этих предприятий для инвесторов. Однако процесс приватизации земли протекал медленно из-за нежелания государственных и муниципальных учреждений расстаться с продуктивной землей и плохого экономического положения большинства предприятий.

Земли под охраной государства

Как сообщалось в первом Обзоре результативности экологической деятельности (глава 11), в 2005 году статус охраняемых зон был закреплен за землями, составляющими 4,6% территории Украины, что было больше соответствующего показателя 1999 года (3,9%). В законодательстве предусмотрены несколько категорий земель, которые нуждаются в защите и должны быть в государственной или муниципальной собственности: земли лесного фонда, природоохранные территории, рекреационные земли, земли под объектами историко-культурного значения и другие земли в исключительной государственной собственности (территории шахт, инфраструктуры энергетического и транспортного секторов, аэропортов, экспериментальных ферм и т.п.). Охранный режим этих земель предусматривает требование полномочного органа к пользователю обеспечивать охрану и сохранение земель во время и после их эксплуатации. Однако до настоящего времени природоохранная деятельность на этих землях была неэффективной из-за недостаточного финансирования, отсутствия подготовленных кадров и оборудования и слабости государственных организаций, ответственных за мероприятия по охране земель.

В 1998 году большая часть земель все еще была в государственной собственности. Однако в процессе приватизации в частную собственность были переданы земельные участки, включая земли, которые в настоящее время планируется охватить режимом охраны или ограниченного пользования. Инструменты, необходимые для применения охранных мер к частным землям, не были разработаны надлежащим образом, и теперь для выкупа или резервирования земель с целью их постановки под охранный режим потребуются финансовая компенсация или будет необходимо компенсировать землевладельцам ограничения в землепользовании. Например, существует необходимость в экономических инструментах и финансировании, с тем чтобы создать на сельскохозяйственных землях охраняемые "зеленые коридоры" Национальной экологической сети Украины (см. вставку 10.2).

Лесные угодья

10,5 млн. га (17,3% всей сухопутной площади) отнесены к категории облесенной территории и 9,6 млн. га покрыты лесами. Хотя доля этих территорий является низкой как исторически, так и по сравнению с другими странами Восточной и Северной Европы, с 1988 по 2004 год площадь лесов увеличилась почти на 900 000 гектаров. Между географическими районами существуют значительные различия в лесном покрове: от 51% в Закарпатской области до 4-5% в Херсонской и Запорожской областях. Леса включают пять различающихся экотон: смешанные леса в северных районах, лесостепь, степь, Карпатские горы и Крымские горы. В северных районах особую проблему

представляет собой радиоактивное загрязнение лесов в результате Чернобыльской аварии (см. подраздел по радиоактивному и иному загрязнению земель ниже).

Наиболее важные законодательные нормы, регламентирующие лесное хозяйство, содержатся в Земельном кодексе (2001 года) и Лесном кодексе (2006 года). Согласно Лесному кодексу (2006 года), леса разделены на четыре категории: защитные леса (34%), рекреационно-оздоровительные леса (8%), леса природоохранного назначения (14%) и эксплуатационные леса (44%). Доля эксплуатационных лесов уменьшается.

68% лесов находятся в ведении Государственного комитета лесного хозяйства, 17% - министерства аграрной политики и 7% - органов местного самоуправления. Остальные леса находятся в ведении различных учреждений, в частности министерства обороны и министерства транспорта и связи. 1% лесов входит в охраняемые зоны, подведомственные министерству охраны окружающей природной среды. В соответствии с нынешней политикой некоторые лесные площади (состоящие из бывших колхозных лесов) будут переданы от министерства аграрной политики и органов местного самоуправления Государственному комитету лесного хозяйства. Леса по-прежнему будут находиться в собственности государства или органов местного самоуправления, но небольшие лесные участки - лесонасаждения на непродуктивной или сельскохозяйственной земле, а также лесозащитные полосы - могут переходить в частную собственность.

В ряде директивных и законодательных документов поставлены такие важные задачи, как расширение площади лесов, улучшение производительности и сохранение биологического разнообразия. В частности, насаждение новых лесов является важным элементом государственной программы "Леса Украины" на 2002-2015 годы. Существуют планы по увеличению темпов насаждения защитных лесов от нынешних 10 000 га в год до 40 000 гектаров. Конечная цель состоит в "увеличении доли лесного покрова до оптимального уровня во всех природных зонах".

После провозглашения независимости государственное финансирование лесного хозяйства существенно сократилось, но с 2000 года финансирование стабилизировалось и даже незначительно увеличилось. Например, на цели осуществления программы "Леса Украины" до сих пор не выделяются средства в полном объеме.

Особое внимание уделяется развитию устойчивого лесоводства в Карпатах, где реализация соответствующих проектов при поддержке доноров проходит на фоне интенсивной нелегальной вырубке и расчистки горных склонов. Считается, что в результате вырубки деревьев катастрофические наводнения 1998 и 2001 годов, вызванные массивными осадками в Карпатах, имели более тяжелые последствия. На некоторых лесохозяйственных предприятиях были введены сертификаты Совета управления лесами. Хотя объемы коммерческих вырубок возросли от примерно 11,4 млн. м³ в 1997 году до 15,2 млн. м³ в 2005 году, в стране ощущается нехватка древесины. Нелегальная вырубка лесов затронула даже лесозащитные полосы вокруг сельскохозяйственных земель. Эти нарушения расследуются Государственным комитетом лесного хозяйства и местными правоохранительными органами. Нелегальной вырубке способствуют в основном высокая безработица и социальные проблемы, а также бедность в сельских районах.

Государственный комитет лесного хозяйства и его система лесохозяйственных предприятий объединяют функции контроля, административного управления и разработки политики с управлением лесными ресурсами и коммерческой деятельностью. Было бы желательно разделить эти функции, в связи с чем в 2006 году Кабинет Министров утвердил концепцию постепенного реформирования в этом направлении - "Концепцию реформирования и развития лесного хозяйства".

10.2 Деградация земель и ландшафтов

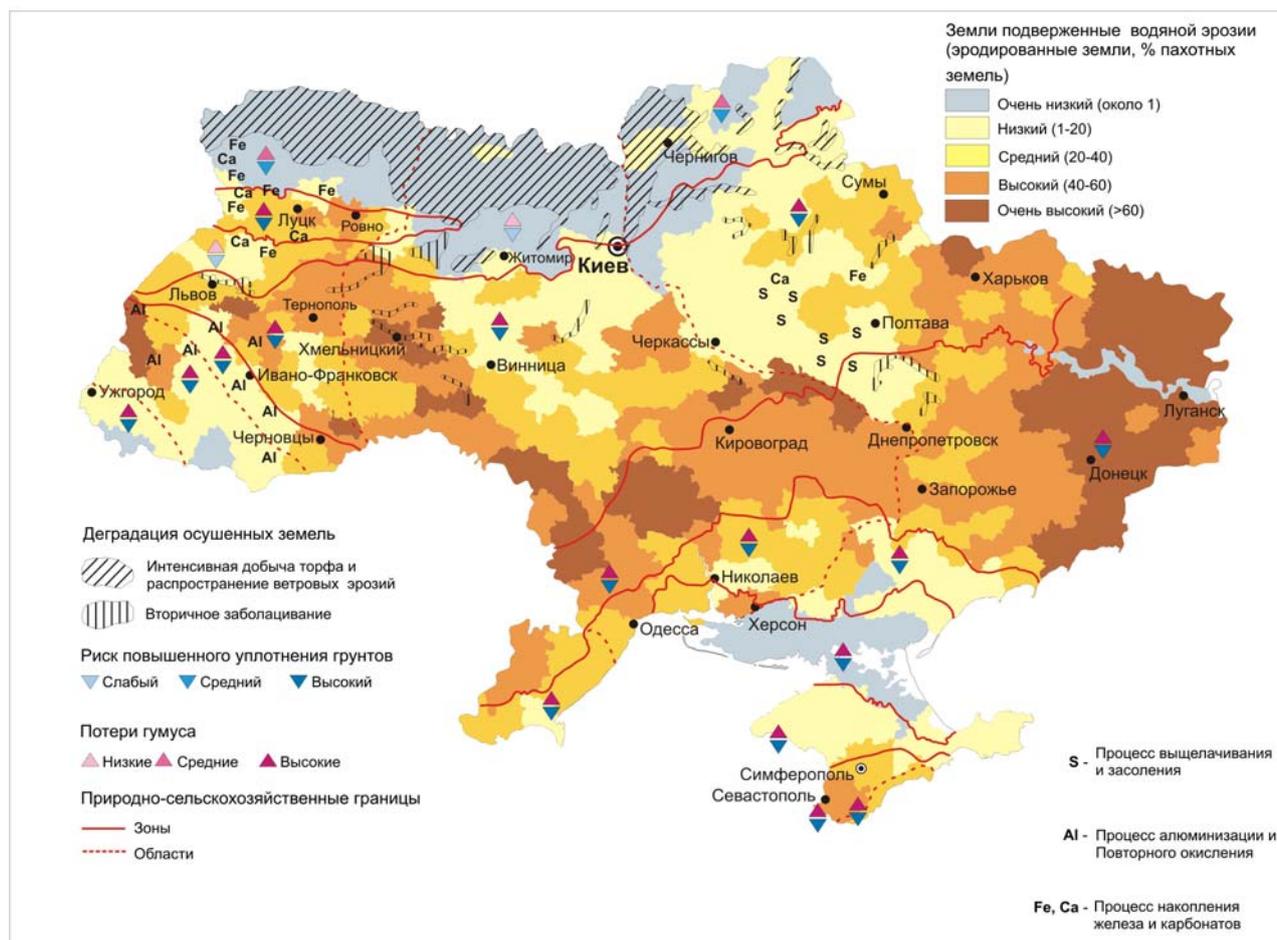
Плодородные сельскохозяйственные земли являются основным природным ресурсом Украины. Однако согласно данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) до 76% всех земельных ресурсов подверглись сильной деградации в результате деятельности человека. Эта высокая цифра в значительной степени объясняется длительным интенсивным использованием земли в сельскохозяйственных целях. Государственный комитет по земельным ресурсам оценил ежегодные экономические потери, вызванные деградацией земель, в более чем 22 млрд. грн. Утверждается, что 8 млн. га сильно деградированных сельскохозяйственных земель вместо приватизации должны быть изъяты из пользования в сельском хозяйстве или охватываться ограничениями в плане управления ими.

Закон "Об охране земель" (2003 года, № 962-IV), Закон "О землеустройстве" (2003 года, № 858-IV) и Закон "О государственном контроле за использованием и охраной земель" (2003 года, № 963-IV) включают положения по ограничению ненадлежащего использования земель, однако ресурсы для обеспечения их применения ограничены. Разрабатывается Государственная программа использования и охраны земель на 2006–2015 годы, которая предусматривает меры по охране почв на фермах, в селах и на уровне районов. Программа предполагает сокращение пахотной земли более чем на 3 млн. га и включает меры по улучшению качества почв. Для осуществления этой программы потребуются значительные средства из государственного бюджета - 10 млрд. грн. Учитывая состояние экономики Украины, можно утверждать, что большие шансы на приоритизацию и осуществление имела бы менее амбициозная, но более целенаправленная программа. В настоящее время для охраны земель и почв используются лишь остаточные ресурсы - только доля тех поступлений от земельного налога, которые предполагается выделять для этой цели.

Государственные земельные инспекции Государственного комитета по земельным ресурсам могли бы играть определяющую роль в охране земель, однако из-за нехватки ресурсов их влияние ограничено. Только небольшая часть зарегистрированных нарушений связана с вопросами деградации почв.

В связи с деградацией земель власти применяют подход, состоящий в решении вопросов директивами, а не пытаются развивать знания и использовать собственную заинтересованность отдельных фермеров (см. вставку 10.1).

Карта 10.1: Деграляция почвы



Показанные на данной карте границы и наименования не означают официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций.

Границы и названия, отраженные на этой карте, не предполагают официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций

Источник: Информационная система отчетности о состоянии окружающей среды (СЕРИС), Данные о почвах Украины, Национальный доклад за 2002 год. http://countries.eea.europa.eu/SERIS/view_on_coverage?country=ua.

Кроме того, ощущается нехватка активного сотрудничества между такими ответственными органами, как Государственный комитет по земельным ресурсам и министерство аграрной политики, хотя Государственная программа использования и охраны земель стала итогом слияния двух проектов отдельных программ этих двух органов.

Плодородие почв и эрозия грунтов

Плодородие почв в Украине снижается. Плодородие почв является комплексной характеристикой и зависит от ряда таких факторов, как содержание гумуса и уровень питательных веществ для растений. Возросшая культивация пропашных культур¹, в частности подсолнечника, а также зерновых культур приводит к уменьшению содержания гумуса в почве. Резкое сокращение использования удобрений - применительно к пшенице уровень применения удобрений сократился от 149 кг в 1990 году до 24 кг в 2000 году - является еще одной важной причиной снижения плодородия почв. Другими факторами этого процесса являются уплотнение грунта тяжелыми тракторами и

¹ Культивация пропашных культур предполагает частую обработку почвы в период роста, приводящую к утрате гумуса.

разрушение структуры почвы в результате ирригации, в частности в тех местах, где вода характеризуется высоким показателем рН.

Восстановление плодородия почв является непростым делом. Возмещение биогенных веществ всегда возможно, но содержание гумуса не может быть стабилизировано без изменений в севообороте. Существуют несколько способов внесения органических веществ в почву. Кроме унавоживания, имеются также варианты удобрения почв жижой, получаемой при обработке сточных вод, и органическими отходами различных производственных процессов. Еще одним вариантом является расширение площадей под фуражными культурами, в частности многолетними травами, при сбалансированном севообороте. Несмотря на такой широкий диапазон возможностей, сегодня в сельском хозяйстве Украины не используется ни один из этих вариантов. В результате сокращения животноводческого сектора с 1980-х годов уменьшились как площади под фуражными культурами, так и применение органических удобрений.

Эрозия почвы является важной проблемой, поскольку она также снижает уровни гумуса в почве. Рельеф и климат Украины, как и весьма высокая доля пахотных земель способствуют тому, что эрозия является широко распространенным природным явлением.

Примерно треть пахотных земель подвергается угрозе водной и ветровой эрозии. Процессы эрозии ускоряет плохая практика управления земельными ресурсами, в частности выращивание культур на крутых склонах, чрезмерная вырубка лесов, кустарников и кустов и чрезмерный выпас скота. Побочным эффектом эрозии становится седиментация в реках, озерах и водохранилищах. Наиболее негативное воздействие в этой связи отмечается в Днепропетровской, Донецкой, Кировоградской, Луганской, Одесской и Харьковской областях.

Вставка 10.1: Службы по пропаганде знаний и опыта, органическое земледелие и надлежащая сельскохозяйственная практика

Учитывая важное значение сельского хозяйства в Украине, необходимо обеспечить развитие и наглядное применение экологически благоприятной сельскохозяйственной практики.

Для развития экономики необходимы как учебные программы и службы по пропаганде знаний и опыта, так и устойчивое развитие приватизированного сельскохозяйственного производства. До настоящего времени для этого не прилагались достаточные усилия, несмотря на то, что Национальная ассоциация консультационных услуг по вопросам сельского хозяйства располагает своими центрами в 24 областях и Автономной Республике Крым. В ряде случаев службы по пропаганде знаний и опыта хорошо работают при поддержке доноров, но как только внешнее финансирование прекращается, их деятельность сворачивается.

Органическое земледелие практикуется в Украине с 1970-х годов, когда была внедрена система, основанная на беспашотной обработке почвы, применении органических пожнивных остатков и физических и биологических методов борьбы с вредителями. В Полтавской области все еще имеются фермы, на которых применяется эта практика.

В конце 1990-х годов начался новый этап, когда принципы органического земледелия были включены в международные проекты. В 2004 году по методике органического земледелия обрабатывались 255 000 га, в частности под такими важными культурами, как зерновые, подсолнечник и гречиха. Внутренний рынок органических продуктов является небольшим, и большинство таких продуктов экспортируется. В 2004 году была зарегистрирована Ассоциация органических хозяйств "Био-Лан Украина". В настоящее время для Украины важной проблемой является принятие предписаний для сертификации органических продуктов. Кроме того, существует необходимость в предоставлении консультативных услуг.

В последние годы во многих странах получила развитие концепция надлежащей сельскохозяйственной практики (НСХП), разработка которой объяснялась встревоженностью и обязательствами широкого круга заинтересованных сторон в отношении проблем производства продуктов питания и продовольственной безопасности, безопасности и качества продуктов питания и экологической устойчивости сельского хозяйства. В рамках НСХП применяются рекомендации и накопленные знания для обеспечения экологической, экономической и социальной устойчивости производства и переработки продуктов на фермах. В Украине НСХП еще не получила развития или применения. Развитие НСХП должно осуществляться не директивными методами, а с участием таких важных заинтересованных сторон, как сами фермеры и их организации. Украина как крупный сельскохозяйственный производитель, располагающий значительными площадями и самыми разнообразными природными условиями, могла бы получить пользу от развития НСХП скорее на региональном, чем на национальном уровне, для чего необходимы региональные руководства по ее осуществлению. Стимулированию этого процесса на местном или региональном уровне способствовал бы децентрализованный подход.

Серьезную проблему представляет собой водная эрозия, в частности сельскохозяйственной земли, расположенной на склонах холмов (см. таблицу 10.2 и карту 10.1). Острой формой водной эрозии являются оползни. В Украине только в 2003 году было зарегистрировано 20 000 оползней. Самый высокий риск оползней существует в Карпатском регионе и на Крымском полуострове. Утрата ценных земель происходит также вследствие морской абразии вдоль побережья Черного и Азовского морей. Из 830 км систем берегоукрепления 90% нуждаются в обновлении. Принятая в 2001 году Общегосударственная программа охраны и воссоздания окружающей среды Азовского и Черного морей на 2001-2010 годы не принесла сколько-нибудь значимых результатов вследствие отсутствия финансирования.

Ветровая эрозия затрагивает свыше 13 млн. га земель (см. таблицу 10.2). Больше всего от нее страдают Запорожская, Луганская и Херсонская области и Автономная Республика Крым.

Последняя комплексная инвентаризация качества почв, проведенная в 1996 году, показала, что за период 1958-1996 годов площадь эродированной пахотной земли увеличилась на 50%. Хотя с тех пор никакой систематической инвентаризации не проводилось, эрозия все еще является тревожной проблемой, которая за последние десятилетия усугубилась. В результате приватизации земли размеры полей несколько уменьшились, что является позитивным фактором. Однако широкое распространение краткосрочных договоров на аренду земли может снижать заинтересованность фермеров в оценке возможностей землепользования на более длительную перспективу. Еще одним негативным фактором является расширение культивации пропашных и зерновых культур. Такие меры противоэрозионной защиты, как поперечная почвообработка на склонах и оптимальный севооборот, применяются меньше, чем прежде. Террасирование склонов и насаждение новых лесозащитных полос были прекращены, а существующие защитные полосы терпят ущерб от вырубки.

Радиоактивное и иное загрязнение земель

В Украине Чернобыльская авария привела к значительному радиоактивному загрязнению почвы - на площади в размере 3,7 млн. га плотность выпадений Cs-137 составила более 37 кБк/м². Радиоактивному загрязнению широко подверглись как лесные угодья, так и сельскохозяйственные земли в основном в Житомирской, Ровненской и Киевской областях. На значительных площадях уже нельзя использовать продукты древесного и недревесного происхождения (дикорастущие фрукты, ягоды, грибы и т.п.). При выпасе коров на загрязненных бедных органических почвах они все еще могут давать молоко с радиационным фоном, который в результате высокой концентрации Cs-137 превышает допустимые уровни. Но основной опасностью остается, вероятно, риск повторного рассеивания радиоактивных веществ в результате лесных пожаров. Хотя в целом принятые меры

были, по-видимому, целесообразными, по этому поводу все еще ведется определенная дискуссия. В силу дополнительной социальной поддержки, предоставляемой жителям "Чернобыльских районов", местное население неохотно воспринимает предложения властей объявить некоторые территории свободными от загрязнения (см. также Введение).

Таблица 10.2: Деградация земель

	В млн. га	В % от общей площади
Ветровая эрозия	13,3	22,0
Водная эрозия	19,4	32,1
Совокупная эрозия	2,1	3,4
Подкисление почв	10,7	17,7
Засоление почв	1,7	2,8
Подщелачивание почв	2,2	3,7
Оползни	0,2	0,3

Источник: Министерство охраны окружающей природной среды. КБО ООН: Профиль страны, 2006 год.

Поскольку существенно сократилось использование удобрений и пестицидов, уменьшилось и связанное с ним загрязнение почв. Однако даже в 2004 году в Донецкой, Запорожской и Херсонской областях обнаруживались следы ДДТ. Еще одной нерешенной проблемой является риск загрязнения, возникающий в связи с зачастую неправильно хранимыми устаревшими пестицидами общим объемом свыше 19 000 тонн.

К числу других проблем загрязнения земель относится следующее:

- загрязнение почв тяжелыми металлами в таких промышленных районах, как Луганская, Хмельницкая, Донецкая и Киевская области. Ими загрязнена общая площадь в размере 5 млн. га. Кроме того, 43 военных объекта зарегистрированы в качестве объектов, потенциально загрязненных токсическими отходами;
- подкисление также является важной проблемой (см. таблицу 10.2 и карту 10.1). В Виннице и Кировограде имеются обширные площади подкисленных земель;
- засоление почв сокращается, поскольку использование методов ирригации существенно снизилось за последние 15 лет. В настоящее время засоленными считаются 1,7 млн. га (см. таблицу 10.2). Большие площади солончаков имеются в Херсонской области.

Как правило, рациональное обращение с загрязненными площадями развито слабо, за исключением территорий, загрязненных в результате Чернобыльской аварии.

Деградация ландшафтов

Степные и другие ландшафты на юге Украины испытывают на себе особое давление. В этом регионе фрагментация населенных пунктов, усиленное воздействие сельскохозяйственного производства и развитие инфраструктуры имеют интенсивный характер и затрудняют охрану как природных и сбалансированных ландшафтов, так и биологического разнообразия. Для противодействия деградации ландшафтов важное значение имеет создание Национальной экологической сети Украины (см. вставку 10.2).

10.3 Землеустройство и земельная реформа

Правовые основы для землеустройства

Землеустройство и землепользование регулируются тремя сводами законодательства и институциональной структурой, как это определено в Земельном кодексе 2001 года и в связанных с ним законах. Во-первых, все земли подлежат классификации по категории землепользования. Во-вторых, путем административного управления землями (кадастр, регистрация земли) и землеустройства государство контролирует и регламентирует землепользование и вводит ограничения для обеспечения экологической и социальной защиты при осуществлении экономической политики и программ. В-третьих, развитие эффективного рынка земли регулируется процедурами и стандартами, установленными государством.

До недавнего времени быстрого дополнения Земельного кодекса необходимыми подзаконными актами соответствующего содержания не происходило. Сейчас парламент принял некоторое количество актов, в частности законы о государственном контроле за использованием и охраной земель (2003 год), о размежевании земель государственной и коммунальной собственности (2004 год), о порядке выделения на местности земельных паев (2003 год) и о государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество (включая земельные участки, 2004 год). Несколько других важных законов (например, о государственном кадастре, о рынке земли и о создании и функционировании учреждений земельной ипотеки) все еще ожидают своего принятия. Эти законы остро необходимы. Фактически создание новой системы регистрации земли и земельного кадастра замедлялось межведомственным несогласованием вопроса о том, кто будет осуществлять регистрацию прав на землю и недвижимое имущество. Эта ситуация способствует спекуляции, коррупции и функционированию "черного рынка" земельных сделок.

Вставка 10.2: Создание Национальной экологической сети Украины (Экосеть)

В 2000 году была утверждена Общегосударственная программа формирования Национальной экологической сети Украины (Экосети) на 2000-2015 годы, а в 2004 году был принят Закон "Об экологической сети Украины". Эта Программа представляет собой заслуживающий высокой оценки и амбициозный план действий и имеет для министерства охраны окружающей природной среды приоритетное значение. Она вносит вклад в осуществление Общеввропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия (ОЕСБЛР) в рамках процесса "Окружающая среда для Европы" и Европейской конвенции о защите ландшафта (см. первый Обзор результативности экологической деятельности Украины, глава 11).

В целях координации осуществления программы были разработаны областные программы и планы действий по созданию региональной Экосети. Региональные схемы Экосети были разработаны в Ивано-Франковской, Кировоградской, Сумской, Харьковской, Хмельницкой, Черниговской и Черновицкой областях и в городе Киеве. В других областях работа находится на этапе научных исследований для определения основных элементов Экосети и разработки региональных схем. Координация деятельности национальных и региональных органов осуществляется через координационные советы на национальном и областном уровнях. Национальный координационный совет по развитию Экосети осуществляет надзор за реализацией Программы в целом.

Хотя продолжается работа по расширению существующих и созданию новых заповедных территорий, создание коридоров между заповедными территориями является более трудным делом. Это объясняется в основном тем, что земли, предназначенные для этой цели, по большей части являются частными сельскохозяйственными площадями. Возникновение этой проблемы было предсказано при проведении первого ОРЭД Украины, в котором рекомендовалось создавать заповедные зоны по мере необходимости до приватизации земли.

Существенными частями коридоров являются водоохранные зоны вдоль побережья Черного и Азовского морей, а также берегов рек и озер. В этом случае их создание подкрепляется соответствующим законодательством.

Для развития Экосети ощущается нехватка как ресурсов, так и достаточных знаний и четко установленных принципов этой деятельности. Отдельным и наиболее проблематичным вопросом является то, каким образом поступить с приватизированной землей. Для создания возможностей в плане внедрения надлежащих ограничений на распоряжение этой землей необходимо разработать экономические механизмы и выделить ресурсы.

Земельный рынок

Формально политика в отношении земельного рынка в Украине основана на концепции "социально ориентированной рыночной экономики". Это влияет на развитие земельного рынка в трех отношениях. Во-первых, законодательством запрещается или ограничивается продажа земли, входящей во все категории землепользования. Во-вторых, во всех законодательных актах, касающихся передачи земли, закреплены требования в отношении административной проверки. В-третьих, было установлено требование в отношении проведения стоимостной оценки земли Государственным комитетом по земельным ресурсам или с использованием двойной оценки - как государственной стоимости, так и по рыночным ценам. Устанавливаемая государством стоимость является обязательной для цели расчета налога на сделку и других сборов, но стороны могут свободно устанавливать фактическую продажную цену на основе рыночной стоимости.

Приватизация земли создала основу для развития земельного рынка. Однако для создания земельного рынка, функционирующего надлежащим образом, недостаточно одного введения частной собственности на землю. Любой эффективно действующий земельный рынок предполагает существование всеобъемлющих законодательных и институциональных рамок, позволяющих использовать землю как предмет залога и тем самым облегчающих управление земельными ресурсами и передачу земли. В 2005 году из всех официальных сделок лишь 1,6% сделок состоялись в форме покупки-продажи (причем несельскохозяйственных земель, расположенных в основном в городских районах). Поскольку большинство землевладельцев являются пенсионерами, проживающими в сельских районах, большинство сделок (86%) были зарегистрированы при передаче земли в наследство.

В то же время частные торговые посредники проявляют довольно большую активность на "черном рынке" земли, пользуясь при этом несогласованностью земельного законодательства. В начале реформы они скупали сертификаты на земельные паи; в период 2002-2005 годов, когда законодательством был разрешен обмен сертификатов на земельные паи, состоялись многие нелегальные обмены (например, обмены сертификатов на земельные паи на квартиры или автомобили). Имеются также сведения о том, что местные власти в сельских районах продавали наделы сельскохозяйственной земли (размером 1 500-2 000 м²) жителям домов индивидуальной застройки, изменяя при этом категорию землепользования данных участков. Затем многие из этих участков скупались по гораздо более высоким ценам богатыми людьми из близлежащих городов. В ближайшем будущем неизбежна массовая распродажа сельскохозяйственных земель, поскольку среди сельских землевладельцев отмечается чрезвычайно низкий жизненный уровень, 53-56% землевладельцев являются пенсионерами, которые неспособны продолжать обрабатывать свои участки, и 30% этих землевладельцев не располагают наследниками, проживающими в Украине.

Земельная реформа, которая была начата в начале 1990-х годов, так и не была осуществлена в полном объеме. В 2005 году доля сельскохозяйственной земли, все еще находящейся в государственной собственности, составляла всего лишь 9% (включая главным образом земли

государственных ферм, на которых проводится научно-исследовательская деятельность). Основные права на частную собственность в форме земельных паев получили 6,9 млн. сельских жителей. По состоянию на 1 января 2006 года были изданы примерно 5,7 млн. государственных актов о праве на землю, и ожидается, что к 1 апреля 2006 года будет выдано 7 млн. актов.

Процесс обмена сертификатов на земельные паи на документы, подтверждающие право собственности на землю (государственные акты на землю), протекает медленно, поскольку среди населения сельских районов отсутствует четкое понимание преимуществ получения государственного акта на землю по процедуре, которая обходится им примерно в 300-400 гривен. Сельские жители слабо осознают юридические аспекты процесса земельной реформы и его последствия. Кроме того, подозрительность сельского населения в отношении процесса земельной реформы еще больше подпитывается тем, что приватизация и распродажа промышленных предприятий в середине 1990-х годов привели к концентрации огромной доли национального богатства в руках горстки собственников.

Завершение земельной реформы

В 2003 году Всемирный банк одобрил выделение кредита в размере 195,13 млн. долл. США на осуществление Проекта развития прав собственности и кадастра в сельской местности в Украине. Цель этого проекта заключается в создании национального кадастра и системы регистрации прав собственности, приватизации земельных участков физическими лицами в сельских районах и установлении их прав собственности путем выдачи государственных актов на землю. Предполагалось, что к 2005 году этот процесс позволит создать необходимую инфраструктуру для рынка сельскохозяйственной земли, возможности для функционирования ипотечного рынка и облегчит процессы городского и экологического планирования.

Однако создание новой системы регистрации земли замедлялось отсутствием согласования между Государственным комитетом по земельным ресурсам и министерством юстиции вопроса о том, какое ведомство будет осуществлять регистрацию земли и недвижимого имущества. В феврале 2006 года Всемирный банк предупредил правительство о том, что если оно не урегулирует этот спор и не примет неотложных мер по осуществлению предыдущих решений, касавшихся приватизации земли, кадастра и регистрации земли, то Банк прекратит выплаты по этому проекту.

В феврале 2006 года Указом президента была учреждена Комиссия по проработке и комплексному решению вопросов реализации государственной политики в сфере рационального использования и охраны земель, что свидетельствовало о наличии твердой политической воли продолжать этот процесс. Председателем Комиссии был назначен секретарь Совета национальной безопасности и обороны. Комиссии было поручено подготовить предложения по совершенствованию государственной политики в области земельных отношений, рационального землепользования и охраны земель. Комиссия также отвечает за координацию деятельности государственных органов и местных властей в деле реализации государственной политики и соответствующего законодательства в области землепользования и земельной реформы, а также охраны земель в рамках природоохранной деятельности. Президент установил окончательный срок выдачи всех государственных актов по приватизации земли до 1 апреля 2006 года.

10.4 Выводы и рекомендации

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

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

Охрана земель

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

Рекомендация 10.1:

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

Землеустройство

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

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

Украина имеет уникальную возможность разработать земельный кадастр и систему регистрации земли с "чистого листа", что позволило бы создать единую, объединенную систему в рамках одного государственного агентства (учреждения), отвечающего за всю политику в области землеустройства и все вопросы. Эта система должна охватывать всю территорию страны и использовать одинаковые правила и принципы во всех ее районах, с тем чтобы обеспечить права собственности на землю и эффективное развитие земельного рынка, а также осуществить повсеместную оценку земли в целях налогообложения.

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

Рекомендация 10.2:

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

Землепользование в сельских районах

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

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

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

Рекомендация 10.3:

Кабинету Министров следует в первоочередном порядке создать инфраструктуру, необходимую для надлежащего функционирования земельного рынка, включая кадастр и системы регистрации земли, оценки земли и процедуры обеспечения прав собственности и рыночных сделок; предоставить землевладельцам неограниченный доступ к информации в отношении их юридических прав и обеспечивать своевременное получение ими такой информации.

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

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

Рекомендация 10.4:

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

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

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

на землепользование необходимы на обширных площадях деградированной сельскохозяйственной земли, которую следует изъять из оборота пахотного земледелия.

Рекомендация 10.5:

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

Рекомендация 10.6:

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

Землепользование в городских районах

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

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

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

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

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

Государственным органам следует разработать руководящие принципы по обеспечению гибких, эффективных и прозрачных процедур планирования землепользования и зонирования в городских районах. Такие руководящие принципы должны включать рекомендации по процедурам внесения изменений в уже утвержденные планы. Участие общественности в процессе принятия

решений должно быть обычной практикой и обеспечиваться законодательством, касающимся городского планирования.

Рекомендация 10.7:

В целях более оптимального сдерживания разрастания городов:

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

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом Обзоре результативности экологической деятельности

Приложение II: Отдельные региональные и глобальные природоохранные соглашения

Приложение III: Отдельные экономические и экологические показатели

Приложение IV: Перечень основных законодательных актов, касающихся охраны окружающей среды

Приложение I

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ПЕРВОМ ОБЗОРЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ*

ЧАСТЬ I. УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 1: Правовые инструменты и институциональные механизмы охраны окружающей среды

Рекомендация 1.1:

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

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

Рекомендация 1.2:

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

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

Рекомендация 1.3:

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

* Первый обзор по Украине был проведен в 1999 году.

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

Рекомендация 1.4:

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

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

Рекомендация 1.5:

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

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

Рекомендация 1.6:

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

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

Глава 2: Экономические и регулирующие инструменты

Рекомендация 2.1:

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

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

Рекомендация 2.2:

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

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

Рекомендация 2.3:

Следует разработать специальный механизм оказания содействия созданию рынка для вторичных продуктов. Могли бы быть увеличены сборы за удаление отходов, а также могли бы

быть введены положения, предусматривающие возмещение издержек по рециркуляции и повторному использованию.

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

Рекомендация 2.4:

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

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

Рекомендация 2.5:

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

На данный момент фонды охраны окружающей природной среды фактически являются целевыми бюджетными счетами в составе государственного бюджета и бюджетов соответствующих территориальных уровней. Они не являются отдельными юридическими лицами. С целью улучшения системы экологических фондов был подготовлен проект закона "О Национальном экологическом фонде". Этот законопроект предусматривал а) преобразование системы природоохранных фондов из трехуровневой в двухуровневую систему (в составе одного национального и 27 региональных фондов, включая фонды Автономной Республики Крым, 24 областей и городов Киев и Севастополь); б) предоставление фондам независимого правового статуса; в) использование фондов в помощь предприятиям путем сокращения расходов по коммерческим кредитам на цели природоохранных инвестиций. В 2006 году законопроект был отклонен Верховной радой (парламентом).

Глава 3: Международное сотрудничество

Рекомендация 3.1:

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

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

Рекомендация 3.2:

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

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

Рекомендация 3.3:

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

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

Рекомендация 3.4:

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

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

Рекомендация 3.5:

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

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

Рекомендация 3.6:

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

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

ЧАСТЬ II. БОРЬБА С ЗАГРЯЗНЕНИЕМ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Глава 4: Управление ядерной безопасностью

Рекомендация 4.1:

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

Согласно Постановлению Кабинета Министров № 598 от 29 марта 2000 года, в декабре 2000 года был окончательно выведен из эксплуатации энергоблок 3 Чернобыльской АЭС. В Энергетической стратегии Украины на период до 2030 года предусмотрено продолжение эксплуатации украинских ядерных реакторов на 15 лет больше проектных сроков.

Рекомендация 4.2:

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

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

Рекомендация 4.3:

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

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

Рекомендация 4.4:

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

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

Рекомендация 4.5:

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

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

Рекомендация 4.6:

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

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

Рекомендация 4.7:

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

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

Рекомендация 4.8:

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

Информационно-кризисный центр государственной системы экологического мониторинга был создан в 2005 году. В 2004 году министерство охраны окружающей природной среды после

открытия Межучрежденческого информационно-аналитического центра восстановило функционирование системы "Гамма-1". Предполагается продолжить разработку системы "Гамма-1", включив районы вокруг всех АЭС в контрольные подсистемы. В настоящее время со странами ЕС ведутся консультации о продолжении этой деятельности

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

Рекомендация 5.1:

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

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

Рекомендация 5.2:

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

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

Рекомендация 5.3:

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

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

разрешениями. Государственная система предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера была создана в соответствии с Постановлением Кабинета Министров № 1198 от 3 августа 1998 года.

Рекомендация 5.4:

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

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

Рекомендация 5.5:

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

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

Рекомендация 5.6:

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

В Украине введены в действие государственные стандарты образования и обязательные учебные программы для специалистов по охране окружающей среды. Был разработан ряд новых учебных программ по охране окружающей среды, которые включают принципы более чистого производства и предупреждения загрязнения. Ведущим учреждением по повышению квалификации специалистов-экологов промышленных предприятий является Государственный экологический институт министерства охраны окружающей природной среды. Общегосударственная программа

обращения с токсическими отходами (Закон № 1947-III от 14 сентября 2000 года) содержит главу VIII "Подготовка кадров и образование".

Рекомендация 5.7:

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

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

Рекомендация 5.8:

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

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

Рекомендация 5.9:

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

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

Глава 6: Управление отходами

Рекомендация 6.1:

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

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

Рекомендация 6.2:

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

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

Рекомендация 6.3:

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

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

Рекомендация 6.4:

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

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

Рекомендация 6.5:

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

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

Рекомендация 6.6:

Следует провести анализ устаревших пестицидов для определения их химических характеристик и связанных с ними рисков для здоровья людей и окружающей среды; для

сокращения этих рисков следует хранить их приемлемым образом и, как только будет возможно, окончательно уничтожить. См. также рекомендацию 5.3.

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

Глава 7: Управление охраной атмосферного воздуха

Рекомендация 7.1:

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

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

Рекомендация 7.2:

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

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

Рекомендация 7.3:

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

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

Рекомендация 7.4:

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

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

Рекомендация 7.5:

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

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

Рекомендация 7.6:

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

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

Рекомендация 7.7:

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

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

Рекомендация 7.8:

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

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

Рекомендация 7.9:

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

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

Глава 8: Рациональное использование водных ресурсов

Рекомендация 8.1:

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

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

Рекомендация 8.2:

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

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

Рекомендация 8.3:

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

положения с использованием водных ресурсов на той же территории. См. также рекомендацию 9.6.

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

Рекомендация 8.4:

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

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

Рекомендация 8.5:

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

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

Рекомендация 8.6:

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

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

Рекомендация 8.7:

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

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

Рекомендация 8.8:

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

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

Рекомендация 8.9:

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

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

Рекомендация 8.10:

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

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

Глава 9: Управление охраной природной среды Черного и Азовского морей

Рекомендация 9.1:

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

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

Рекомендация 9.2:

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

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

Рекомендация 9.3:

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

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

Средиземного моря и прилегающей акватории Атлантического океана" (№ 1067-IV от 9 июля 2003 года).

Рекомендация 9.4:

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

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

Рекомендация 9.5:

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

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

Рекомендация 9.6:

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

Финансовое обеспечение строительства и эксплуатации канализационных сетей и водоочистных сооружений в Азово-Черноморском регионе осуществляется в соответствии с Общегосударственной программой охраны и воссоздания окружающей среды Азовского и Черного морей. Средства ассигнуются в рамках бюджетной программы "Очистка сточных вод" Государственного фонда охраны окружающей природной среды, а также из местных бюджетов.

Рекомендация 9.7:

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

Украина инициировала процесс разработки и подписания Плана действий при чрезвычайных ситуациях на Черном море. Подготовка такого плана была предусмотрена Конвенцией о защите Черного моря от загрязнения (1992 года) и Протоколом о сотрудничестве в борьбе с загрязнением

морской среды Черного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях к ней. План действий еще не подписан.

Рекомендация 9.8:

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

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

Глава 10: Управление минеральными ресурсами

Рекомендация 10.1:

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

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

Рекомендация 10.2:

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

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

- проекты разработки месторождений минеральных ресурсов должны включать документы по оценке воздействия на окружающую среду, а также меры, направленные на минимизацию этого воздействия. Добыча нефти и газа, разработка угольных месторождений, деятельность горнодобывающей промышленности, добыча торфа и сапралея относятся к видам

деятельности, которые определяются как потенциально представляющие повышенную опасность для окружающей среды и для которых предусмотрено обязательное проведение государственной экологической экспертизы;

- согласно пункту 22 Порядка предоставления специальных разрешений (лицензий) на пользование недрами (Постановление Кабинета Министров № 1540 от 2 октября 2003 года) в случае нарушения экологического законодательства действие разрешений (лицензий) должно приостанавливаться или отменяться.

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

Рекомендация 10.3:

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

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

Рекомендация 10.4:

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

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

Рекомендация 10.5:

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

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

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

Рекомендация 10.6:

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

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

Глава 11: Управление биоресурсами и сохранение природы

Рекомендация 11.1:

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

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

Рекомендация 11.2:

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

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

Рекомендация 11.3:

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

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

Рекомендация 11.4:

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

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

Рекомендация 11.5:

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

Сохранение биоразнообразия и охрана природы являются ключевыми задачами ряда директивных документов, таких, как Программы перспективного развития заповедного дела в Украине (1994 года), Общегосударственной программы формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы (2000 года) и Национальной программы экологического оздоровления бассейна реки Днепр и улучшения качества питьевой воды (1997 года). Министерство охраны окружающей природной среды координирует разработку проектов государственных

программ по экологическому оздоровлению бассейнов рек Северский Донец, Днестр и Южный Буг. Важными составными частями этих документов являются положения о сохранении биоразнообразия и охране природы на национальном и региональном уровнях.

Рекомендация 11.6:

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

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

Рекомендация 11.7:

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

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

Рекомендация 11.8:

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

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

ЧАСТЬ III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СЕКТОРАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Глава 12: Экологические проблемы в сельском хозяйстве

Рекомендация 12.1:

Следует осуществлять мониторинг и периодическую переоценку установленных категорий землепользования в целях их адаптации к изменяющимся социально-экономическим условиям. Существующая командно-контрольная система землепользования должна быть в долгосрочной

перспективе заменена соглашениями о партнерстве между государственной администрацией и фермерами.

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

Рекомендация 12.2:

Следует признать, что необходимо в неотложном порядке поощрять и развивать более благоприятную с экологической точки зрения и в конечном счете устойчивую сельскохозяйственную практику. С этой целью следует создать адекватные программы для профессиональной подготовки работников как частных, так и коллективных фермерских хозяйств. Эту подготовку следует осуществлять силами надлежаще укомплектованных служб по пропаганде опыта и знаний. Любой пересмотр имеющегося национального пособия по надлежащей сельскохозяйственной практике должен производиться с учетом реалистической стратегии сельскохозяйственного производства.

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

Рекомендация 12.3:

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

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

Рекомендация 12.4:

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

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

Рекомендация 12.5:

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

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

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

Глава 13: Экологические проблемы в энергетическом секторе

Рекомендация 13.1:

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

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

Рекомендация 13.2:

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

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

Рекомендация 13.3:

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

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

Рекомендация 13.4:

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

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

Рекомендация 13.5:

При реформировании системы снабжения электроэнергией следует прежде всего сосредоточить внимание на сокращении выбросов в атмосферный воздух от существующих теплоэлектростанций и на организации комплексной и взаимосвязанной электроэнергетической сети внутри страны и с соседними странами. См. также рекомендацию 4.3.

В 2005 году было начато осуществление проекта ЕС ТАСИС "Интеграция Украины в энергосистему ЕС" (с бюджетом в размере в 3 млн. евро). Проект предусматривает разработку программы технических и организационных мер, необходимых для синхронного сетевого подключения электроэнергетической системы Украины к системе Союза для координации производства и передачи электроэнергии (СКППЭ). Программа включает также экологические

вопросы, касающиеся согласования требований в отношении сокращения загрязнения. В новой редакции Закона "Об охране атмосферного воздуха" (2001 года), за обнародованием которой последовало принятие ряда имплементационных постановлений Кабинета Министров, был задекларирован новый технологически ориентированный подход к выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Министерство охраны окружающей природной среды подготовило проект приказа об утверждении предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в отходящих газах стационарных установок для сжигания. Эти стандарты будут постепенно повышаться до достижения соответствия требованиям ЕС, установленным в Директивах о крупных энергетических установках (КЭУ) и о загрязнении воздуха диоксидом серы.

Рекомендация 13.6:

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

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

Глава 14: Здоровье людей и окружающая среда

Рекомендация 14.1:

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

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

Рекомендация 14.2:

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

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

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

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

Рекомендация 14.3:

Сектору общественного здравоохранения в сотрудничестве с другими соответствующими учреждениями следует принять меры для профилактики травматизма и насилия. Кампании по

информированию общественности в этой связи должны проводиться в сотрудничестве с другими учреждениями-партнерами.

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

Рекомендация 14.4:

Существует потребность в данных относительно наиболее важных источников загрязнения воздуха в закрытых помещениях, включая газовые плиты и курение в помещениях. Информацию о связанных с этим рисках для здоровья вместе с рекомендациями о методах их минимизации следует включать в пакеты рекомендаций по вопросам здоровья, предоставляемые семьям в рамках кампаний по пропаганде здорового образа жизни.

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

Рекомендация 14.5:

Для сокращения заболеваемости профессиональными болезнями следует:

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

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

Рекомендация 14.6:

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

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

Рекомендация 14.7:

Следует продолжить оценку уровней радона в помещениях, с тем чтобы обследовать еще не изученные районы и отслеживать тенденции и результаты мер по сокращению уровня радона в домах повышенной опасности. Домашним хозяйствам в районах повышенной опасности следует предоставить информацию о таких мерах поведения в быту, как практика вентилирования. Строительные кодексы и оценки воздействия на окружающую среду должны включать разделы, предусматривающие обеспечение того, чтобы в новых строениях уровни радона не превышали 100 Бк/м³.

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

Рекомендация 14.8:

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

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

Приложение II

ОТДЕЛЬНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

Год	Глобальные соглашения	Украина	
		Год	Статус
1958	(ЖЕНЕВА) Конвенция о континентальном шельфе	12.01.1961	Ра
1958	(ЖЕНЕВА) Конвенция о территориальном море и прилегающей зоне	12.01.1961	Ра
1958	(ЖЕНЕВА) Конвенция об открытом море	12.01.1961	Ра
1961	(ПАРИЖ) Международная конвенция по охране новых видов растений	02.06.1995	Пр
1963	(ВЕНА) Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб	20.09.1996	Пр
	1997 (ВЕНА) Протокол о поправке к Венской конвенции 1963 года о гражданской ответственности за ядерный ущерб	29.09.1997	По
1971	(РАМСАР) Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц	01.12.1991	Пра
	1982 (ПАРИЖ) Поправка		
	1987 (РЕГИНА) Поправки		
1971	(ЖЕНЕВА) Конвенция о защите от опасности отравления бензолом (МОТ 136)		
1971	(БРЮССЕЛЬ) Конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью		
1971	(ЛОНДОН, МОСКВА, ВАШИНГТОН) Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения	11.02.1971	Пр
1972	(ПАРИЖ) Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия	12.10.1988	Ра
1972	(ЛОНДОН) Конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов	05.02.1076	Ра
	1978 (ТОРРЕМОЛИНОС) Поправки (сжигание)		
	1980 Поправки (перечень веществ)		
1972	(ЛОНДОН, МОСКВА, ВАШИНГТОН) Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении	10.04.1972	По
1972	(ЛОНДОН) Международная конвенция о международных правилах предотвращения столкновений на море	05.03.1993	Пр
1972	(ЖЕНЕВА) Международная конвенция по безопасным контейнерам	06.09.1976	Ра
1973	(ВАШИНГТОН) Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения	30.12.1999	Пр
	1979 (БОНН) Поправка	30.12.1999	П
	1983 (ГАБОРОНЕ) Поправка		
1973	(ЛОНДОН) Конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ)	25.10.1993	Пр
	1978 (ЛОНДОН) Протокол (изолированный балласт)	25.10.1993	Пр
	1978 (ЛОНДОН) Приложение III о вредных веществах, перевозимых в упаковке	25.10.1993	Пр
	1978 (ЛОНДОН) Приложение IV о сточных водах	25.10.1993	Пр
	1978 (ЛОНДОН) Приложение V о мусоре	25.10.1993	Пр
1977	(ЖЕНЕВА) Конвенция о защите работников от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах (МОТ 148)	03.06.1998	Пр

Год	Глобальные соглашения	Украина	
		Год	Статус
1979	(БОНН) Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных	19.03.1999	Pa
1991	(ЛОНДОН) Соглашение о сохранении летучих мышей в Европе	14.05.1999	Pa
1992	(НЬЮ-ЙОРК) Соглашение об охране малых китов Балтийского и Северного морей (АСКОБАНС)		
1995	(ГААГА) Африканско-евроазиатское соглашение о мигрирующих водно-болотных птицах (АЕВА)	04.07.2002	Pa
1996	(МОНАКО) Соглашение по сохранению китообразных Черного и Средиземного морей и прилегающей Атлантической акватории (АККОБАМС)	01.11.1999	Pa
1980	(НЬЮ-ЙОРК, ВЕНА) Конвенция о физической защите ядерного материала	06.07.1993	Пр
1981	(ЖЕНЕВА) Конвенция о безопасности и гигиене труда и производственной среде		
1982	(МОНТЕГО-БЕЙ) Конвенция по морскому праву	26.07.1999	Pa
1994	(НЬЮ-ЙОРК) Соглашение об осуществлении части XI Конвенции	26.07.1999	Pa
1994	(НЬЮ-ЙОРК) Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими	27.02.2003	Pa
1985	(ЖЕНЕВА) Конвенция о службах гигиены труда		
1985	(ВЕНА) Конвенция об охране озонового слоя	18.06.1986	П
1987	(МОНРЕАЛЬ) Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой	20.09.1988	П
1990	(ЛОНДОН) Поправка к Протоколу	06.02.1997	Pa
1992	(КОПЕНГАГЕН) Поправка к Протоколу	04.04.2002	Pa
1997	(МОНРЕАЛЬ) Поправка к Протоколу		
1999	(ПЕКИН) Поправка к Протоколу		
1986	Конвенция об охране труда при использовании асбеста		
(ВЕНА)	Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии	26.01.1987	Pa
(ВЕНА)	Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации	26.01.1987	Pa
1989	(БАЗЕЛЬ) Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением	08.10.1999	Пр
1995	Поправка о запрещении		
1999	(БАЗЕЛЬ) Протокол об ответственности и компенсации за ущерб		
1990	(ЛОНДОН) Конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству		
1992	(РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРО) Конвенция о биологическом разнообразии	07.02.1995	Pa
2000	(КАРТАХЕНА) Протокол по биобезопасности	06.12.2002	Пр
1992	(НЬЮ-ЙОРК) Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата	13.05.1997	Pa
1997	(КИОТО) Протокол	12.04.2004	Pa
1993	(ПАРИЖ) Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении	16.10.1998	Pa
1994	(ВЕНА) Конвенция о ядерной безопасности	08.04.1998	Pa
1994	(ПАРИЖ) Конвенция о борьбе с опустыниванием	27.08.2002	Пр
1997	(ВЕНА) Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами	24.07.2000	Pa
1997	(ВЕНА) Конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб	29.09.1997	По
1998	(РОТТЕРДАМ) Конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных химических веществ и пестицидов в международной торговле	06.12.2002	Пр
2001	(СТОКГОЛЬМ) Конвенция о стойких органических загрязнителях	23.05.2001	По

Пр = присоединение; Со = соблюдение; П = принятие; Де = денонсация; По = подписание;
 Пра = правопреемство; Ра = ратификация.

Год	Региональные и субрегиональные соглашения	Украина	
		Год	Статус
1950	(ПАРИЖ) Международная конвенция об охране птиц		
1957	(ЖЕНЕВА) Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ) Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ) Приложение А: Положения, касающиеся опасных веществ и изделий Приложение В: Положения, касающиеся транспортного оборудования и транспортных операций	01.05.2000	Пр
1958	(ЖЕНЕВА) Соглашение о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основании этих предписаний	10.02.2000	Ра
1968	(ПАРИЖ) Европейская конвенция о защите животных при международной перевозке 1979 (СТРАСБУРГ) Дополнительный протокол		
(1969) 1992	(ЛОНДОН) Европейская конвенция об охране археологического наследия (с изменениями)	26.02.2004	Ра
1974	(ХЕЛЬСИНКИ) Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря		
1976	СТРАСБУРГ) Европейская конвенция о защите содержащихся на фермах животных		
1979	(БЕРН) Конвенция об охране диких животных и естественных ареалов в Европе	05.01.1999	Ра
1979	(ЖЕНЕВА) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1984 (ЖЕНЕВА) Протокол о финансировании совместной программы (ЕМЕП) 1985 (ХЕЛЬСИНКИ) Протокол о сокращении выбросов серы на 30% 1988 (СОФИЯ) Протокол об ограничении выбросов окислов азота 1991 (ЖЕНЕВА) Протокол о летучих органических соединениях 1994 (ОСЛО) Протокол о дальнейшем сокращении выбросов серы 1998 (ОРХУС) Протокол по тяжелым металлам 1998 (ОРХУС) Протокол по стойким органическим загрязнителям 1999 (ГЁТЕБОРГ) Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном	05.06.1980 30.08.1985 02.10.1986 24.07.1989 19.11.1991 14.06.1994 24.06.1998 24.06.1998	Ра П П П По По По По
1991	(ЭСПО) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 2003 (КИЕВ) Протокол по стратегической экологической оценке	20.07.1999 21.05.2003	Ра По
1992	(БУХАРЕСТ) Конвенция о защите Черного моря от загрязнения	14.04.1994	Ра
1992	(ХЕЛЬСИНКИ) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1999 (ЛОНДОН) Протокол по проблемам воды и здоровья 2003 (КИЕВ) Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды	08.10.1999 26.09.2003 21.05.2003	Ра Ра По
1992	(ХЕЛЬСИНКИ) Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий		
1992	(ХЕЛЬСИНКИ) Конвенция о защите морской среды района Балтийского моря 1992 года		
1993	(ОСЛО и ЛУГАНО) Конвенция о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды		
1994	(ЛИССАБОН) Договор к Энергетической хартии 1994 (ЛИССАБОН) Протокол по вопросам энергетической эффективности и соответствующим аспектам 1998 Поправка к положениям Договора к Энергетической хартии, касающимся торговли	29.10.1998 29.10.1998	Ра Ра
		Украина применяет поправку о торговле на временной основе	
1998	(ОРХУС) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды	18.11.1999	Ра

Год	Региональные и субрегиональные соглашения	Украина	
		Год	Статус
	2003 (КИЕВ) Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей	21.05.2003	По
1998	(СТРАСБУРГ) Конвенция о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства	24.01.2006	По
2000	(ФЛОРЕНЦИЯ) Европейская конвенция о ландшафтах	17.06.2004	По
2003	(КИЕВ) Рамочная конвенция по защите и устойчивому развитию Карпат	11.05.2004	Ра

Пр = присоединение; Со = соблюдение; П = принятие; Де = денонсация; По = подписание;

Пра = правопреемство; Ра = ратификация.

Приложение III

ОТДЕЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Загрязнение воздуха								
<i>Выбросы SO₂</i>								
- Общее количество (в тоннах)	1 022 993,3	1 026 103,5	976 568,6	983 589,9	1 023 857,7	1 034 150,7	986 758,2	1 119 510,8
- по секторам (в тоннах)								
Энергетика	-	-	729 187,5	745 180,1	746 125,3	760 893,9	747 783,6	900 748,8
Промышленность	-	-	219 907,5	212 921,6	211 708,1	194 659,1	203 880,1	197 852,2
Транспорт	-	-	8 246,4	8 676,8	8 439,9	7 364,9	7 189,0	6 814,0
Другое	-	-	19 227,2	16 811,4	57 583,9	71 232,8	27 905,5	14 095,8
- на душу населения (кг/чел.)	20,4	20,7	19,7	20,2	21,2	21,6	20,8	23,8
- на единицу ВВП (кг/1 000 грн.)	10,0	7,9	5,7	4,8	4,5	3,9	2,9	2,6
<i>Выбросы NO_x (в пересчете на NO₂)</i>								
- Общее количество (в тоннах)	332 853,3	331 668,0	319 951,5	329 089,4	309 414,4	306 015,6	291 747,5	314 550,7
- по секторам (в тоннах)								
Энергетика	-	-	186 605,4	184 463,1	160 312,1	143 927,6	128 334,7	141 297,9
Промышленность (обрабатывающая)	-	-	110 681,9	120 000,8	118 739,9	125 303,0	126 367,6	133 936,2
Транспорт	-	-	16 652,6	16 759,8	18 307,7	22 329,9	33 257,6	35 563,6
Другое	-	-	6 011,6	6 865,7	12 054,8	14 455,1	3 787,6	3 753,0
- на душу населения (кг/чел.)	6,6	6,7	6,5	6,7	6,4	6,4	6,1	6,7
- на единицу ВВП (кг/1 000 грн.)	3,2	25,0	1,9	1,6	1,4	1,1	0,8	0,7
<i>Выбросы аммиака NH₃</i>								
- Общее количество (в тоннах)	8 983,5	8 815,8	8 309,8	8 262,2	8 053,2	8 353,5	14 632,8	17 949,2
- по секторам (в тоннах)								
Энергетика	-	-	-	-	-	-	314,4	320,6
Промышленность	-	-	-	-	-	-	7 232,6	7 013,8
Транспорт	-	-	-	-	-	-	13,6	31,8
Другое	-	-	-	-	-	-	7 072,2	10 583,0
<i>Выбросы твердых частиц (ТЧ₁₀, ТЧ_{2,5} и ОВЧ)</i>								
- Общее количество (в тоннах)	749 108,1	781 824,1	729 566,4	763 906,9	708 846,9	693 185,0	625 549,3	697 938,6
- по секторам (в тоннах)								
Энергетика	-	-	406 372,6	427 899,5	338 372,5	316 425,5	322 795,1	323 866,5
Промышленность	-	-	293 273,3	306 164,5	292 341,7	296 046,7	278 292,9	340 397,4
Транспорт	-	-	7 331,8	8 175,5	8 005,7	8 155,5	8 902,1	8 862,9
Другое	-	-	22 588,7	21 667,4	70 127,0	72 557,4	15 559,2	24 811,8

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Выбросы летучих органических соединений, не относящихся к гомологическому ряду метана (НМЛОС)</i>								
- Общее количество (в тоннах)	247 732,8	269 010,3	263 832,6	232 534,2	284 542,5	223 148,5	91 682,1 ¹⁾	91 050,6 ¹⁾
- по секторам (в тоннах)								
Энергетика	-	-	486,5	539,8	-	1 279,6	1 321,2	1 506,7
Промышленность	-	-	255 290,2	225 662,1	-	214 289,6	76 991,9	74 698,0
Транспорт	-	-	1 580,5	1 704,0	-	1 817,9	4 658,1	4 976,2
Другое	-	6 475,5	4 628,3	-	-	5 761,5	8 710,9	9 869,7
<i>Выбросы стойких органических загрязнителей (ПХБ диоксин/фуран и ПАУ)</i>								
- Общее количество	-	-	-	-	-	-	1 555,2	1 556,1
- по секторам								
Энергетика	-	-	-	-	-	-	20,8	23,7
Промышленность	-	-	-	-	-	-	1 424,5	1 455,1
Транспорт	-	-	-	-	-	-	39,4	23,6
Другое	-	-	-	-	-	-	70,5	53,7
<i>Выбросы тяжелых металлов (кадмия, свинца и ртути)</i>								
- Общее количество (в тоннах)	33,9	36,1	48,7	39,3	89,6	107,6	169,0	260,8
- по секторам (в тоннах)								
Энергетика	-	-	-	-	-	-	50,5	51,2
Промышленность	-	-	-	-	-	-	113,6	188,8
Транспорт	-	-	-	-	-	-	1,4	1,5
Другое	-	-	-	-	-	-	3,5	19,3
<i>Выбросы парниковых газов (CO₂, CH₄, N₂O, CFC и т.д.) (в тоннах)</i>								
- Общее количество (в тоннах)	-	-	-	-	-	-	130 321 100,0	155 672 001,5
- по секторам (в тоннах)								
Энергетика	-	-	-	-	-	-	73 399 767,5	91 818 281,4
Промышленность	-	-	-	-	-	-	48 411 219,6	51 673 019,6
Транспорт	-	-	-	-	-	-	6 085 757,9	9 129 866,9
Сельское хозяйство	-	-	-	-	-	-	393 834,0	275 682,2
Отходы	-	-	-	-	-	-	13 931,1	16 200,2
Другое	-	-	-	-	-	-	66 906 244,5	82 396 532,1

Примечание: ¹⁾ Количество веществ, подлежащих учету, сокращено в соответствии с международными предписаниями.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Выбросы CO₂								
- Общее количество (в тоннах)	-	-	-	-	-	-	-	-
- по секторам (в тоннах)	-	-	-	-	-	-	-	-
Энергетика	-	-	-	-	-	-	72 461 125,3	90 703 420,8
Промышленность	-	-	-	-	-	-	46 124 470,1	49 359 278,8
Транспорт	-	-	-	-	-	-	5 941 212,4	8 988 497,1
Сельское хозяйство	-	-	-	-	-	-	374 781,1	244 947,7
Отходы	-	-	-	-	-	-	130 647,0	155 235,0
- на душу населения (кг/чел.)	-	-	-	-	-	-	2 673,9	3 227,0
- на единицу ВВП (кг/1 000 грн.)	-	-	-	-	-	-	368,0	357,9
Выбросы парниковых газов (ПГ) по сравнению с целевым объемом (если он установлен)	0,44	0,43	0,43	0,46	0,46	0,50		
Выбросы твердых частиц, связанные с производством энергии (в тоннах)	-	-	-	-	-	-	-	-
Городское население, подвергающееся воздействию неудовлетворительного качества воздуха	-	-	-	-	-	-	-	-
- (например, множественные случаи превышения предельно допустимых концентраций (ПДК))	-	-	-	-	-	-	-	-
Потребление озоноразрушающих веществ (ОРВ) (в тоннах)	-	-	-	-	-	-	-	-
Вода								
Запасы пресной воды (поверхностные и подземные воды) (в млн. м ³)	-	-	-	-	-	-	-	-
- поверхностные воды	-	-	-	-	-	-	-	-
малые реки	-	-	-	-	-	-	-	-
крупные реки	-	-	-	-	-	-	-	-
- подземные воды	-	-	-	-	-	-	-	-
Забор воды	-	-	-	-	-	-	-	-
- общий объем (в млн. м ³ /год)	19 027,0	19 748,0	18 282,0	17 577,0	16 299,0	15 039,0	14 694,0	15 083,0
Интенсивность потребления воды (забор/доступные запасы)	-	-	-	-	-	-	-	-
Общее количество потребляемой воды по секторам (в домохозяйствах, промышленности, сельском хозяйстве)	13 935,0	114 468,0	13 222,0	12 482,0	11 901,0	11 403,0	9 827,0	9 874,0
- Жилищно-коммунальный сектор	3 481,0	3 459,0	3 300,0	3 421,0	3 350,0	3 250,0	3 082,0	3 036,0
- Промышленность	7 652,0	7 100,0	6 726,0	6 489,0	6 054,0	5 528,0	5 107,0	5 127,0
- Сельское хозяйство	3 702,0	3 909,0	3 196,0	2 577,0	2 497,0	2 625,0	1 638,0	1 711,0
Показатель потребления воды населением (на душу населения)	-	-	-	-	-	-	-	-
Загрязнение воды в реках органическими и питательными веществами (в тыс. тонн)	-	-	-	-	-	-	-	-
- БПК	61,0	56,0	52,0	53,0	55,0	56,0	57,0	55,0
- Аммиак	16,0	14,0	14,0	13,0	12,0	11,0	13,0	11,0
- Нитраты	67,0	70,0	72,0	70,0	72,0	67,0	69,0	68,0
- Фосфаты	8,0	8,0	7,0	8,0	8,0	9,0	9,0	9,0
Нитраты в подземных водах	-	-	-	-	-	-	-	-

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Сточные воды, не подвергающиеся или недостаточно подвергающиеся очистке (в %)	38,0	34,0	30,0	28,0	29,0	31,0	37,0	39,0
Опасные вещества в прибрежных и морских водах	-	-	-	-	-	-	-	-
Аварийные и несанкционированные сбросы нефти в море (в тоннах)	-	-	-	-	-	-	-	-
Биоразнообразие и ресурсы животного и растительного мира								
<i>Охраняемые территории</i>								
- вся территория (км ²)	7 685,0	8 771,0	8 875,0	9 708,0	10 136,0	10 138,0	10 525,0	10 565,0
- % от национальной территории	1,3	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8
- по категориям (по Красному списку МСОП)	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Леса</i>								
- вся территория (км ²)	-	-	-	-	-	-	-	-
- % от сухопутной территории	-	-	-	-	-	-	-	-
- структура (ареал видов)	-	-	-	-	-	-	-	-
- естественность (в тыс. га) восстановления леса	36,7	38,6	37,8	42,6	45,9	48,3	53,9	58,6
- объем древесины (в тыс. м ³)	10 549,0	10 309,0	11 262,0	12 022,0	12 827,0	14 266,0	15 432,0	15 244,0
- интенсивность лесозаготовок (объем вырубок/объем роста)	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Богатство видов растений и животных в соотношении с площадью поверхности</i>								
Количество видов, находящихся под угрозой исчезновения	-	-	-	-	-	-	-	-
Промысловый улов рыбы (в тоннах)	386 097,0	341 977,0	350 087,0	333 363,0	293 205,0	248 177,0	225 905,0	265 585,0
-из водоемов рыбных хозяйств (в тоннах)	27 807,0	27 530,0	24 970,0	25 381,0	25 845,0	26 029,0	23 995,0	24 343,0
- из природных водоемов (в тоннах)	40 736,0	42 523,0	38 210,0	38 257,0	38 011,0	37 703,0	35 365,0	37 396,0
Земельные ресурсы и почва								
Пахотные земли (в тыс. га)	32 396,6	32 135,4	31 409,5	31 359,4	31 313,9	31 160,8	31 -15,7	30 883,1
Посевная площадь (в тыс. га)	28 790,0	28 312,6	27 173,3	27 927,8	27 539,0	25 081,4	26 752,1	26 043,6
Эрозия почвы								
- % от общей площади земель	-	-	-	-	-	-	-	-
- % от площади земель сельскохозяйственного назначения	-	-	-	-	-	-	-	-
Сельскохозяйственные земли (в тыс. га)	41 522,9	41 396,4	39 028,4	38 691,4	38 369,1	38 083,0	37 717,0	37 407,8
Применение удобрений на га обрабатываемых земель (в сельскохозяйственных и иных целях)								
- минеральные удобрения (в кг)	21,0	18,0	13,0	19,0	21,0	22,0	29,0	32,0
- органические удобрения (в тоннах)	1,9	1,7	1,3	1,3	1,2	1,0	0,8	0,8

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Энергетика²⁾								
Валовое потребление энергии (Мтн.э.)	142,9	148,4	139,5	141,6	132,0	132,6	140,3	-
Валовое конечное потребление энергии - ВВП (Мтн.э.)	89,2	88,5	85,9	87,0	76,7	74,0	84,6	-
- по виду топлива								
Уголь	13,7	14,7	13,2	13,5	8,4	9,1	11,1	-
Нефтепродукты	14,9	14,5	11,0	11,9	12,7	12,7	14,6	-
Газ	40,4	39,6	42,3	42,3	33,1	29,4	35,9	-
Электричество	10,2	9,9	9,8	9,4	9,3	9,8	10,3	-
Теплоснабжение	9,8	9,5	9,5	9,7	12,9	12,8	12,5	-
Другое	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-
- по секторам								
Промышленность	39,1	39,2	37,0	31,2	31,3	30,8	33,5	-
Транспорт	6,9	6,9	6,8	7,4	7,8	7,4	12,7	-
Другое	42,2	41,6	41,1	35,5	35,4	33,4	30,4	-
Неэнергетическое использование по всем категориям выше	1,0	0,9	1,0	1,6	1,9	2,1	8,0	-
Энергоинтенсивность - ООППЭ/ВВП (ППС) (тн.э./тыс. долл. США (2000 год) ППС)	-	-	0,64	0,59	0,57	0,53	0,50	-
Энергопроизводительность (ВВП/тонна нефтяного эквивалента)	-	-	-	-	-	-	-	-
ООППЭ/на душу населения (тн.э./чел.)	-	-	2,63	2,65	2,71	2,74	2,96	-
Транспорт								
Количество аварий на транспорте, повлекших за собой случаи гибели и травмирования людей (на сухопутном, воздушном и водном транспорте)	36 299,0	34 554,0	33 339,0	34 541,0	34 488,0	42 409,0	45 593,0	46 485,0
Из которых								
погибли	5 522,0	5 269,0	5 185,0	5 984,0	5 982,0	7 149,0	6 966,0	7 229,0
получили ранения	40 174,0	38 277,0	36 636,0	38 196,0	37 916,0	47 458,0	53 638,0	55 999,0
Количество и состав колесного парка								
Грузовой колесный парк (в тыс. шт.)								
государственные грузовые автомобили	900,3	880,4	837,5	808,6	937,6	939,5	917,4	888,5
частные грузовые автомобили	243,8	271,9	290,7	310,1	272,4	322,2	356,7	349,7
Пассажирский автомобильный парк (в тыс. шт.)								
- Автобусы	141,8	144,4	140,2	143,5	159,3	174,1	175,9	167,9
- Легковые автомобили	5 127,3	5 210,8	5 250,1	5 312,6	5 400,0	5 524,5	5 445,8	5 539,0
- Частные легковые автомобили	4 877,8	5 068,6	5 109,6	5 168,9	5 159,1	4 987,4	5 125,9	5 260,1
Пассажирооборот (в млн. пассажиро-километрах)	109 868,9	108 105,2	113 064,2	112 795,0	117 189,1	121 254,6	128 625,0	135 840,1
Спрос на грузовые перевозки (в млн. тонно-километрах)	391 682,4	388 034,8	394 165,1	393 965,1	411 314,7	457 497,0	480 178,3	473 598,3

Примечание: ²⁾ Источником всех данных по энергетике является МЭА.

Отходы	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Выработка отходов								
- Общее количество образующихся отходов (в тоннах)								
- Опасные отходы (I-III классы опасности) (в тоннах)	2 454 114,7	2 820 412,4	2 613 225,7	2 543 349,9	1 728 782,7	2 436 889,4	2 420 297,1	2 411 759,3
- Промышленные отходы (в тоннах)								
- Коммунально-бытовые отходы (в тоннах)	513 800,0	765 500,0	1 459 100,0	2 301 100,0	2 920 300,0	2 821 700,0	3 235 300,0	3 527 000,0
- Радиоактивные (ядерные) отходы (в тоннах)								
Трансграничное перемещение опасных отходов (в тоннах)								
Интенсивность образования отходов (общее количество отходов на единицу ВВП)								
Рециркуляция и повторное использование отходов (только опасные отходы классов I-III) (в тоннах)	1 497 810,3	1 070 461,3	1 280 924,2	2 170 048,0	1 310 756,9	802 010,4	689 364,8	811 305,0
Здоровье и демография	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Качество питьевой воды (доля проб, не соответствующих стандарту)								
Доля проб, не соответствующих стандартам по санитарно-химическим показателям			14,0	14,0	15,0	15,0	16,0	17,0
Доля проб, не соответствующих стандартам по микробиологическим показателям			8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Доля населения, имеющего доступ к безопасной питьевой воде (в %)								
Доля населения, имеющего доступ к улучшенным санитарно-гигиеническим условиям (в %)								
Число случаев инфицирования тифом, паратифом (на 100 000 человек)	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Сальмонеллезные инфекции (на 100 000 человек)	22,8	21,3	16,2	16,1	17,6	16,9	14,4	15,9
Уровни заболеваемости отдельными болезнями (на 100 000 человек)								
Случаи активного туберкулеза (на 100 000 человек)	55,5	54,6	60,4	69,5	76,0	77,8	81,2	84,4
Заболеваемость вирусным гепатитом: включая случаи вакцинации (на 100 000 человек)	83,0	60,4	78,3	108,3	95,6	86,0	66,8	57,3
Расходы на здравоохранение (в % от ВВП)	3,5	2,9	2,9	3,1	3,3	3,6	3,5	3,6
Коэффициент рождаемости (на 1 000 человек)	8,4	7,8	7,8	7,7	8,1	8,5	9,0	9,0
Коэффициент фертильности	1,2	1,2	1,2	1,1		1,2		
Коэффициент смертности (на 1 000 человек)	14,4	14,9	15,4	15,3	15,7	16,0	16,0	16,6
Коэффициент младенческой смертности (случаи смерти/1 000 живорождений)	12,8	12,8	11,9	11,3	10,3	9,6	9,5	10,0
Ожидаемая продолжительность жизни женщин при рождении (в годах)	73,5	73,7	73,6	74,1	74,1	74,1	74,1	74,0
Ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении (в годах)	62,7	63,0	62,4	62,8	62,7	62,6	62,6	62,2

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)	68,1	68,3	67,9	68,3	68,3	68,2	68,2	68,0
Доля населения в возрасте до 14 лет (в %)	18,6	17,9	17,2	16,5	15,8	15,3	14,8	14,7
Доля населения в возрасте 65 лет и старше (в %)	13,9	13,9	14,1	14,4	15,0	15,5	16,0	16,1
Индекс старения (число лиц старше 65/число лиц младше 15 лет)	74,7	77,7	82,0	87,3	94,9	101,3	108,1	109,5
Общая численность населения (в млн. чел.)	49,9	49,4	48,9	48,5 *	48,0	47,6	47,3	46,9
- % изменений (годовой)	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7
- Плотность населения (чел./км2)	83,0	83,0	82,0	81 *	80,0	80,0	79,0	77,8

Примечание: * Перепись от 5 декабря 2001 года

Социально-экономические вопросы	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВВП								
- Изменения (1990=100)	40,9	40,8	43,2	47,2	49,7	54,4	61,0	63,0
- Изменения (в % к предыдущему году)	-1,90	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	3,0
- В текущих ценах (млн. грн.)	102 593,0	130 442,0	170 070,0	204 190,0	225 810,0	267 344,0	345 113,0	424 741,0
- В текущих ценах (млн. долл. США)	41 883,0	31 581,0	31 262,0	38 009,0	42 393,0	50 133,0	64 881,0	82 881,0
- На душу населения (в долл. США)	833,0	633,0	632,0	781,0	879,0	1 049,0	1 367,0	1 760,0
- На душу населения (ППС в долл. США на душу населения)								
Социально-экономические вопросы	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Промышленное производство (годовые изменения 1989=100)	49,1	51,1	57,8	66,0	70,6	81,8	92,0	94,9
Промышленное производство (изменения в % к предыдущему году)	99,0	104,0	113,2	114,2	107,0	115,8	112,5	103,1
Сельскохозяйственное производство (изменения в % к предыдущему году)	90,4	93,1	109,8	110,2	101,2	89,0	119,9	100,0
Доля сельского хозяйства в ВВП (в %)								
Производительность труда в промышленности (изменения в % к предыдущему году)	103,9	109,6	116,8	118,6	111,8	119,8	112,3	104,0
ИПЦ (изменения в % к предыдущему году, среднегодовые данные)	10,6	22,7	28,2	12,0	0,8	5,2	9,0	
ИПЦ (изменения в % к предыдущему году, среднегодовые данные)	13,0	31,1	20,8	8,7	3,0	7,6	20,5	
Уровень зарегистрированной безработицы (в % от рабочей силы на конец периода)	3,6	4,2	4,1	3,6	3,7	3,5	3,5	3,1
Уровень занятости (в % к населению в возрасте 15-64 года)	70,2	64,7	64,5	64,1	64,4	64,5	64,6	65,4
Занятость в сельском хозяйстве (в %)		21,2	21,1	20,8	20,6	20,4	19,7	19,4
Баланс текущего счета								
- Общий (в млн. долл. США)	-1 296,0	1 658,0	1 481,0	1 402,0	3 173,0	2 891,0	6 804,0	
- (в % от ВВП)								
Баланс торговли товарами и нефакторными услугами (в млн. долл. США)								

Чистый приток ПИИ (в млн. долл. США)	747,0	489,0	594,0	769,0	698,0	1 411,0	1 711,0	
Чистый приток ПИИ (в % от ВВП)	1,8	1,5	1,9	2,0	1,6	2,8	2,6	
Общие ПИИ (в млн. долл. США)	2 063,6	2 810,7	3 281,8	3 875,0	4 555,3	5 471,8	6 794,4	9 047,0
Резервы иностранной валюты								
- Общие резервы (в млн. долл. США)	761,3	1 046,4	1 352,7	2 955,3	4 241,4	6 730,7	9 302,4	
- Общие резервы (в месяцах импорта)	0,6	1,0	1,1	2,1	2,8	3,5	3,8	
Экспорт товаров (в млн. долл. США)	12 637,4	11 581,6	14 572,5	16 264,7	17 957,1	23 066,8	32 666,1	34 228,4
Импорт товаров (в млн. долл. США)	14 675,6	11 846,1	13 956,0	15 775,1	16 976,8	23 020,1	28 996,8	36 136,3
Чистый внешний долг (в млн. долл. США)	11 638,7	12 471,6	10 519,3	9 193,7	8 466,6	17 080,3		
Соотношение чистого долга к экспорту (в %)	85,0	94,6	66,9	53,8	45,4	72,0		
Соотношение чистого долга к ВВП (в %)	27,8	39,5	33,6	24,2	20,0	34,1		
Обменный курс: среднегодовые данные (грн./долл. США)	2,5	4,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,3	
Доходы и бедность	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВВП на душу населения (1 000 долл. США/чел.)	2 040,0	2 614,0	3 436,0	4 195,0	4 685,0	5 591,0	7 273,0	9 017,0
Бедность (для населения, получающего менее 50% усредненного дохода, в %)			13,8	15,4	14,6	14,0	14,3	15,3
Уровень неравенства в доходах (коэффициент Джини)		0,28	0,29	0,30	0,29	0,29	0,29	0,30
Расходы на образование (в %)								
Связь								
- Телефонные линии на 100 человек	13,5	14,3	15,0	15,7	16,5	17,4	19,2	25,4
- Количество клиентов сотовой связи на 100 человек		0,6	1,8	4,6	7,6	13,6	29,2	64,2
- Персональные компьютеры в пользовании на 100 человек (без учета домашних ПК)	0,8	1,0	1,4	1 58	1,9	2,4	3,0	3,9
- Интернет-пользователи на 100 человек					0,3	0,7	1,0	
Образование	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Уровень грамотности (в %)				99,8*				

Примечание: * Перепись от 5 декабря 2001 года.

Источник: Государственный комитет статистики, 1 сентября 2006 года.

Приложение IV

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, КАСАЮЩИХСЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В УКРАИНЕ

Конституция Украины, принятая на пятой сессии Верховной рады Украины 28 июня 1996 года, с поправками, внесенными Законом Украины № 2222-IV от 8 декабря 2004 года.

Кодексы (в алфавитном порядке)

Бюджетный кодекс Украины, № 2542-III от 21 июня 2001 года, с последними поправками № 3108-IV от 17.11.2005, № 3200-IV от 15.12.2005 и № 3235-IV от 20.12.2005.

Водный кодекс Украины, № 213/95-ВР от 6 июня 1995 года, с последними поправками № 2505-IV от 25.03.2005, № 3370-IV от 19.01.2006 и № 3421-IV от 09.02.2006.

Гражданский кодекс Украины, № 435-IV от 16 января 2003 года, с последними поправками № 3456-IV от 22.02.2006, № 3480-IV от 23.02.2006 и № 185-V от 21.09.2006.

Земельный кодекс Украины, № 2768-III от 25 October 2001, с последними поправками № 2229-IV от 14.12.2004, № 3415-IV от 09.02.2006 и № 3404-IV от 08.02.2006.

Кодекс Украины о недрах, № 132/94-ВР от 27 июля 1994 года, с последними поправками № 2505-IV от 25.03.2005, № 3235-IV от 20.12.2005 и № 3370-IV от 19.01.2006.

Кодекс Украины об административных правонарушениях, № 8073-X от 7 декабря 1984 года, с последними поправками № 3475-IV от 23.02.2006, № 3503-IV от 23.02.2006 и № 3504-IV от 23.02.2006.

Лесной кодекс Украины, № 3404-IV от 8 февраля 2006 года.

Таможенный кодекс Украины, № 92-IV от 11 июля 2002 года, с последними поправками № 3151-IV от 30.11.2005, № 3269-IV от 22.12.2005 и № 3397-IV от 07.02.2006.

Уголовный кодекс Украины, № 2341-III от 5 апреля 2001 года, с последними поправками № 3480-IV от 23.02.2006, № 3504-IV от 23.02.2006 и № 170-V от 21.09.2006.

Законы Украины (в алфавитном порядке)

Об аккредитации органов по оценке соответствия, № 2407-III, от 17 мая 2001 года.

Об альтернативных видах жидкого и газового топлива, № 1391-XIV от 14 января 2000 года.

Об альтернативных источниках энергии, № 555-IV от 20 февраля 2003 года.

О внесении изменений в Закон Украины "Об автомобильном транспорте", № 3492-IV от 23 февраля 2006 года.

О внесении изменений в Закон Украины "Об охране атмосферного воздуха", № 2556-III от 21 июня 2001 года.

О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины, № 254-IV от 28 ноября 2002 года.

О внесении изменений в некоторые законы Украины с целью обеспечения учета экологических требований в процессе приватизации, № 1863-IV от 24 июня 2004.

О внесении изменений в некоторые законы Украины, касающиеся стимулирования развития ветроэнергетики Украины, № 1812-III от 8 июня 2000 года.

О государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество, № 1952-IV от 1 июля 2004 года, с поправками № 2375-IV от 20.01.2005, № 2704-IV от 23.06.2005 и № 3201-IV от 15.12.2005.

О государственном контроле за использованием и охраной земель, № 963-IV от 19 июня 2003 года.

О дошкольном образовании, № 2628-III от 11 июля 2001, с последними поправками № 2285-IV от 23.12.2004, № 2505-IV от 25.03.2005 и № 3235-IV от 20.12.2005.

О животном мире, № 2894-III от 13 декабря 2001 года.

О жилищно-коммунальных услугах, № 1875-IV от 24 июня 2004 года.

О защите растений, № 180-XIV от 14 октября 1998 года, с поправками № 1628-IV от 18.03.2004, № 3370-IV от 19.01.2006 и № 141-V от 14.09.2006.

О землеустройстве, № 858-IV от 22 мая 2003 года.

О зоне чрезвычайной экологической ситуации, № 1908-III от 13 июля 2000 года, с поправками № 3421-IV от 09.02.2006.

О комбинированном производстве тепловой и электрической энергии, № 2509-IV от 5 апреля 2005 года.

О Красной книге Украины, № 3055-III от 7 февраля 2002.

О мелиорации земель, № 1389-XIV от 14 января 2000 года, с поправками № 3370-IV от 19.01.2006 и № 3421-IV от 09.02.2006.

О налогообложении доходов предприятий, № 334/94-ВР от 28 декабря 1994 года, в редакции от 22 мая 1997 года, № 283/97-ВР, с последними поправками № 3235-IV от 20.12.2005, № 3317-IV от 12.01.2006 и № 3333-IV от 12.01.2006.

Об Общегосударственной программе "Питьевая вода Украины" на 2006-2020 годы, № 2455-IV от 3 марта 2005 года.

Об Общегосударственной программе обращения с токсичными отходами, № 1947-III от 14 сентября 2000 года.

Об Общегосударственной программе развития водного хозяйства на 2002-2010 годы, № 2988-III от 17 января 2002 года, с поправками № 380-IV от 26.12.2002, № 1344-IV от 27.11.2003, № 2285-IV от 23.12.2004 и № 2505-IV от 25.03.2005.

Об Общегосударственной программе формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы, № 1989-III от 21 сентября 2000 года.

Об общем среднем образовании, № 651-XIV от 13 мая 1999 года, с последними поправками № 2285-IV от 23.12.2004, № 2505-IV от 25.03.2005 и № 3235-IV от 20.12.2005.

Об объектах повышенной опасности, № 2245-III от 18 января 2001 года, с поправками № 762-IV от 15.05.2003.

Об основах национальной безопасности Украины, № 964-IV от 19 июня 2003 года, с поправками № 3200-IV от 15.12.2005.

Об отходах, № 187/98-ВР от 5 марта 1998 года, с поправками № 3073-III от 07.03.2002 и № 2290-IV от 23.12.2004.

Об охотничьем хозяйстве и охоте, № 1478-III от 22 февраля 2000 года, с поправками № 3053-III от 07.02.2002, № 762-IV от 15.05.2003, № 1122-IV от 11.07.2003 и № 1695-IV от 20.04.2004.

Об охране земель, № 962-IV от 19 июня 2003 года.

Об охране окружающей природной среды, № 1264-XII от 25 июня 1991 года, с последними поправками № 2637-IV от 02.06.2005, № 3235-IV от 20.12.2005 и № 3421-IV от 09.02.2006.

О пестицидах и агрохимикатах, № 86/95-ВР от 2 марта 1995 года, с поправками № 1628-IV от 18.03.2004, № 3078-IV от 15.11.2005, № 141-V от 14.09.2006 и № 335-V от 14.11.2006.

О питьевой воде и питьевом водоснабжении, № 2918-III от 10 января 2002 года, с поправками № 2196-IV от 18.11.2004.

О планировании и застройке территорий, № 1699-III от 20 апреля 2000 года, с поправками № 109-V от 12.09.2006.

О плате за землю, № 2535-XII от 3 июля 1992 года, в редакции от 19 сентября 1996 года, № 378/96-ВР, с последними поправками № 2600-IV от 31.05.2005, № 2960-IV от 06.10.2005 и № 3235-IV от 20.12.2005.

О подтверждении соответствия, № 2406-III от 17 мая 2001 года, с поправками № 2116-IV от 21.10.2004 и № 3164-IV от 01.12.2005.

О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных наделов (паев), № 899-IV от 5 июня 2003 года.

О природно-заповедном фонде Украины, № 2456-XII от 16 июня 1992 года, с поправками № 3180-XII от 05.05.93, № 1287-XIV от 14.12.99 и № 1377-IV от 11.12.2003.

О размежевании земель государственной и коммунальной собственности, № 1457-IV от 5 февраля 2004 года.

О растительном мире, № 591-XIV, от 9 апреля 1999 года.

О системе налогообложения, № 1251-ХІІ от 25 июня 1991 года, с последними поправками № 2509-IV от 05.04.2005, № 2960-IV от 06.10.2005 и № 3456-IV от 22.02.2006.

О специальных экономических зонах, № 2673-ХІІ от 13 октября 1992 года, с поправками № 762-IV от 15.05.2003, № 2505-IV от 25.03.2005 и № 3370-IV от 19.01.2006.

О стандартизации, № 2408-III от 17 мая 2001 года, с поправками № 3164-IV от 01.12.2005.

О транспорте, № 232/94-ВР от 10 ноября 1994 года, с последними поправками № 2454-IV от 03.03.2005, № 3370-IV от 19.01.2006 и № 3421-IV от 09.02.2006.

Об утверждении Общегосударственной программы охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей, № 2333-III от 22 марта 2001 года.

Об экологической сети Украины, № 1864-IV от 24 июня 2004 года.

Об экологической экспертизе № 45/95-ВР от 9 февраля 1995 года, с поправками № 1642-III от 06.04.2000 и № 254-IV от 28.11.2002.

Об экологическом аудите, № 1862-IV от 24 июня 2004 года.

Постановления Верховной рады (парламента) Украины (в алфавитном порядке)

О Национальной программе экологического оздоровления бассейна Днепра и улучшения качества питьевой воды, № 123-97-ВР от 27 февраля 1997 года.

О Национальной энергетической программе Украины до 2010 года, № 191/96-ВР от 15 мая 1996 года.

О Программе деятельности Кабинета Министров "Навстречу людям", № 2426-IV от 4 февраля 2005 года.

О Программе перспективного развития заповедного дела в Украине, № 177/94-ВР от 22 сентября 1994 года

Об информировании общественности по вопросам, касающимся окружающей среды, № 2169-IV от 4 ноября 2004 года.

Об Основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, № 188/98-ВР от 5 марта 1998 года.

Указы президента Украины (в алфавитном порядке)

Вопросы Комиссии по проработке и комплексному решению вопросов реализации государственной политики в сфере рационального использования и охраны земель, № 133/2006 от 14 февраля 2006 года, с поправками, внесенными Указом президента Украины № 637/2006 от 25.07.2006.

Вопросы министерства угольной промышленности Украины, № 1417/2005 от 5 октября 2005 года.

О дополнительных мерах по обеспечению реализации гражданами конституционного права на обращения, № 700/2002 от 13 августа 2002 года.

О Консультативном совете по вопросам иностранных инвестиций в Украине, № 323/97 от 11 апреля 1997 года, с последними поправками № 163/2003 от 25.02.2003, № 588/2003 от 10.07.2003 и № 625/2005 от 11.04.2005.

О координаторе мер, связанных с выполнением обязательств Украины по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотскому протоколу к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, № 1239/2005 от 12 сентября 2005 года.

О мерах по обеспечению энергетической безопасности Украины, № 1199/2005-р от 20 октября 2005 года.

О министерстве по вопросам чрезвычайных ситуаций, № 681/2005 от 20 апреля 2005 года.

О неотложных мерах по совершенствованию организации приема граждан органами государственной власти, № 434/2004 от 14 апреля 2004 года.

О неотложных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства, № 666/94 от 10 ноября 1994 года.

О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики, № 1529/99 от 3 декабря 1999 года.

О положении о Национальном совете по устойчивому развитию Украины и его персональном составе, № 388/2003 от 3 мая 2003 года, с поправками № 77/2005 от 22.01.2005.

О программе выполнения Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении на 1999-2008 годы, № 50/99 от 25 января 1999 года.

О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 9 декабря 2005 года "О состоянии энергетической безопасности Украины и государственной политике в сфере ее обеспечения", № 1863/2005 от 27 декабря 2005 года.

О создании Национального агентства Украины по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов, № 1900/2005 от 31 декабря 2005 года.

О стратегии экономического и социального развития Украины "Путем европейской интеграции" на 2004-2015 годы, № 493/2004 от 28 апреля 2004 года.

Об обеспечении условий для более широкого участия общественности в формулировании и реализации государственной политики, № 854/2004 от 31 июля 2004 года.

Об обеспечении участия общественности в формулировании и реализации государственной политики, № 1276/2005 от 15 сентября 2005 года.

Об упразднении Государственного комитета по энергосбережению, № 678/2005 от 20 апреля 2005 года.

Постановления и Распоряжения Кабинета Министров Украины (в алфавитном порядке)

Вопросы Государственной инспекции по энергосбережению, № 1039 от 29 июня 2000 года, с последними поправками № 746 от 16.08.2005, № 412 от 03.04.2006 и № 866 от 24.06.2006.

Вопросы Национального агентства Украины по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов, № 412 от 3 апреля 2006 года, с поправками № 1022 от 26.07.2006.

Некоторые вопросы обеспечения участия общественности в формулировании и реализации государственной политики, № 1378 от 15 октября 2004 года, с поправками № 356 от 18.05.2005 и № 215 от 01.03.2006.

О внесении изменений и Положение о Государственном фонде охраны окружающей природной среды, № 462 от 7 апреля 2006 года.

О Государственной программе научно-технического переоснащения системы гидрометеорологических наблюдений и базовой сети наблюдений за загрязнением окружающей природной среды, № 579 от 29 мая 1996 года.

О государственной экспертизе по энергосбережению, № 1094 от 15 июля 1998 года, с поправками, внесенными Постановлениями Кабинета Министров Украины № 501 от 16.03.2000 и № 746 от 16.08.2005.

О Комплексной государственной программе энергосбережения Украины, № 148 от 5 февраля 1997 года.

О Комплексной программе первоочередного обеспечения сельских населенных пунктов, которые пользуются привозной водой, централизованным водоснабжением в 2001-2005 годах и прогноз до 2010 года, № 1735 от 23 ноября 2000 года.

О Межведомственной комиссии по обеспечению выполнения Рамочной конвенции ООН об изменении климата, № 583 от 14 апреля 1999 года.

О некоторых мерах по рациональному использованию топливно-энергетических ресурсов, № 1071 от 7 июля 2000 года.

О неотложных мерах по выполнению Комплексной государственной программы энергосбережения Украины, № 1040 от 27 июня 2000 года.

О перечне видов деятельности и объектов, представляющих собой повышенную экологическую опасность, № 554 от 27 июля 1995 года, с поправками № 142 от 14.02.2001.

О порядке нормирования удельных затрат топливно-энергетических ресурсов в общественном производстве, № 786 от 15 июля 1997 года, с поправками № 1040 от 27.06.2000, № 633 от 06.06.2001 и № 746 от 16.08.2005.

О порядке утверждения инвестиционных программ и проектов строительства и проведения их комплексной государственной экспертизы, № 483 от 11 апреля 2002 года, с поправками № 313 от 11.03.2004, № 427 от 05.04.2006 и № 663 от 11.05.2006.

О Программе государственной поддержки развития нетрадиционных и возобновляемых источников энергии и малой гидро- и теплоэнергетики, № 1505 от 31 декабря 1997 года, с поправками № 746 от 16.08.2005.

О Программе использования отходов производства и потребления на период до 2005 года, № 668 от 28 июня 1997 года, с поправками № 1033 от 15.06.1999, № 1823 от 01.10.1999, № 1314 от 10.10.2001 и № 721 от 15.05.2003.

О Программе прекращения в Украине производства и использования озоноразрушающих веществ, № 1274 от 17 октября 1996 года.

О создании единой системы привлечения, использования и мониторинга международной технической помощи, № 153 от 15 февраля 2002 года.

О создании Межведомственной комиссии по вопросам мониторинга окружающей среды, № 1551 от 17 ноября 2001 года, с поправками № 717 от 15.05.2003, № 1106 от 17.07.2003, № 147 от 15.02.2006 и № 1379 от 04.10.2006.

Об идентификации и декларировании безопасности объектов повышенной опасности, № 956 от 11 июля 2002 года, с поправками № 313 от 11.03.2004.

Об осуществлении экологического контроля в пунктах пропуска через государственную границу, № 198 от 20 марта 1995 года, с поправками № 704 от 28.06.1997, № 1788 от 28.12.2001 и № 433 от 29.03.2002.

Об утверждении Государственной научно-технической программы развития топографо-геодезической деятельности и национального картографирования на 2003-2010 годы, № 37 от 16 января 2003 года.

Об утверждении Государственной программы "Леса Украины" на 2002-2015 годы, № 581 от 29 апреля 2002 года.

Об утверждении Государственной программы предотвращения и борьбы с подтоплением земель, № 545 от 29 апреля 2004 года.

Об утверждении Государственной программы развития транспортно-дорожного комплекса на 2000-2004 годы, № 1931 от 30 декабря 2000 года.

Об утверждении Комплексной программы реализации на национальном уровне решений, принятых на Всемирном саммите по устойчивому развитию на 2003-2015 годы, № 634 от 26 апреля 2003 года, с поправками № 746 от 16.08.2005.

Об утверждении Концепции Государственной программы проведения мониторинга природной среды, № 992-р от 31 декабря 2004 года.

Об утверждении Концепции Общегосударственной программы развития заповедного дела на период до 2020 года, № 70-р от 8 февраля 2006 года.

Об утверждении Концепции Общегосударственной программы сохранения биоразнообразия на 2005-2025 годы, № 675-р от 22 сентября 2004 года.

Об утверждении Концепции Программы развития производства дизельного биотоплива на период до 2010 года, № 576-р от 28 декабря 2005 года.

Об утверждении Концепции развития угольной промышленности, № 236-р от 7 июля 2005 года.

Об утверждении Национального плана мер по реализации положений Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, № 346-р от 18 августа 2005 года.

Об утверждении нормативов сбора за специальное водопользование, № 836 от 18 мая 1999 года, с поправками № 1341 от 23.07.1999, № 1421 от 13.09.2000, № 44 от 15.01.2005 и № 541 от 04.07.2005.

Об утверждении перечня видов деятельности, относящихся к природоохранным мерам, № 1147 от 17 сентября 1996 года, с последними поправками № 702 от 26.05.2004, № 1607 от 30.11.2004 и № 1700 от 17.12.2004.

Об утверждении плана мер по улучшению экологического образования, воспитания населения, стимулирования и пропаганды экономного использования воды, № 537-р от 26 августа 2003 года.

Об утверждении плана мер по уменьшению негативного воздействия автомобильных транспортных средств на окружающую среду на 2004-2010 годы, № 37-р от 28 января 2004 года.

Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга окружающей среды, № 391 от 30 марта 1998 года, с последними поправками № 717 от 15.05.2003, № 792 от 21.06.2004 и № 754 от 25.05.2006.

Об утверждении Положения о Государственной экологической инспекции, № 1520 от 17 ноября 2001 года, с последними поправками № 770 от 16.06.2004, № 1022 от 19.10.2005 и № 754 от 25.05.2006.

Об утверждении Положения о Зеленой книге Украины, № 1286 от 29 августа 2002 года.

Об утверждении Положения о контроле за трансграничными перевозками опасных отходов и их утилизацией/удалением и Желтого и Зеленого перечней отходов, № 1120 от 13 июля 2000 года, с поправками № 1481 от 28.09.2000 и № 1518 от 11.10.2002.

Об утверждении Порядка ведения государственного учета в сфере охраны атмосферного воздуха, № 1655 от 13 декабря 2001 года.

Об утверждении Порядка ведения реестра мест удаления отходов, № 1216 от 3 августа 1998 года.

Об утверждении Порядка ведения реестра объектов образования, обработки и утилизации отходов, № 1360 от 31 августа 1998 года.

Об утверждении Порядка выявления и учета бесхозных отходов, № 1217 от 3 августа 1998 года.

Об утверждении Порядка и правил экологического страхования и гражданской ответственности за ущерб от аварий на объектах повышенной опасности, № 1788 от 16 ноября 2002 года.

Об утверждении Порядка организации и проведения мониторинга в области охраны атмосферного воздуха, № 343 от 9 марта 1999 года.

Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга вод, № 815 от 20 июля 1996 года, с поправками № 1763 от 24.09.1999 и № 1481 от 28.09.2000.

Об утверждении Порядка разработки и утверждения нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников, № 1780 от 28 декабря 2001 года.

Об утверждении Порядка разработки, утверждения и пересмотра лимитов на образование и размещение отходов, № 1218 от 3 августа 1998 года, с поправками № 1518 от 11.10.2002.

Об утверждении порядка рассмотрения, одобрения и реализации проектов, направленных на уменьшение объема антропогенных выбросов или увеличение абсорбции парниковых газов согласно Киотскому протоколу к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, № 206 от 22 февраля 2006 года.

Об утверждении Порядка установления нормативов сбора за загрязнение окружающей природной среды и взимания этого сбора, № 303 от 1 марта 1999 года, с последними поправками № 769 от 16.06.2004, № 1790 от 31.12.2004 и № 626 от 21.07.2005.

Об утверждении Порядка функционирования национальной системы оценки антропогенных выбросов и абсорбции парниковых газов, которые не регулируются Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, № 554 от 21 апреля 2006 года.

Об утверждении Программы "Украинский уголь", № 1205 от 19 сентября 2001 года, с последними поправками № 1427 от 28.10.2004, № 544 от 07.07.2005 и № 908 от 15.09.2005.

Об утверждении Программы обращения с твердыми бытовыми отходами, № 265 от 4 марта 2004 года.

Об утверждении Программы прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ на 2004-2030 годы, № 256 от 4 марта 2004 года.

Об утверждении проекта Плана действий "Украина-ЕС", № 36-р от 12 февраля 2005 года.

Об утверждении Санитарных правил в лесах Украины, № 555 от 27 июля 1995 года.

Об утверждении Стратегии привлечения международной технической помощи на 2005-2007 годы, № 829 от 30 августа 2005 года.

Об утверждении Энергетической стратегии Украины на период до 2030 года, № 145-р от 15 марта 2006 года.

Приказы министерства охраны окружающей природной среды (в алфавитном порядке)

О Едином межведомственном руководстве по организации и осуществлению государственного мониторинга вод, № 485 от 24.12.2001.

О порядке планирования и финансирования природоохранных мер из Государственного фонда охраны окружающей природной среды, № 189 от 21.05.2002.

О Программе улучшения качества наземных наблюдений за загрязнением и мониторинга окружающей среды, № 57/2002.

Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке региональных и общегосударственных программ мониторинга окружающей среды, № 487 от 24.12.2001.

Об утверждении методических указаний по проведению инвентаризации лабораторий аналитического контроля, № 325 от 21.08.2002.

Об утверждении нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников, № 309 от 27.06.2006.

Об утверждении Положения о порядке информационного взаимодействия органов Минприроды Украины и других субъектов государственной системы мониторинга окружающей среды при осуществлении режимных наблюдений за состоянием окружающей среды, № 323 от 21.08.2002.

Об утверждении Положения о порядке предоставления общественности экологической информации, № 169 от 18.12.2003.

Об утверждении Положения о сертификации экологических аудиторов, № 8 от 12.01.2005.

Об утверждении Положения об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающей среды, № 168 от 18.12.2003.

Документы других министерств и государственных органов (в алфавитном порядке)

О бюджетной классификации и ее внедрении, Приказ министерства финансов № 604 от 27.12.2001.

О концепции экологического образования в Украине, решение Коллегии министерства образования и науки Украины № 13/6-19 от 20.12.2001.

Об утверждении Отраслевой программы энергосбережения и внедрения альтернативных видов топлива в транспортной отрасли на 2006-2010 годы, Приказ министерства транспорта и связи № 114 от 09.02.2006.

Об утверждении Плана реализации в транспортной отрасли Основных направлений государственной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности на 2002-2006 годы, Приказ министерства транспорта и связи № 291 от 29.04.2002.

Источники

Авторские публикации:

1. Buksha I. Forestry sector of Ukraine in the transition to market economy. UNECE/FAO - 6th meeting of the ToS, Warsaw, 3-6 March 2004.
2. Fankhauser S. and Tepic S. "Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries", EBRD Working Paper. London 2005.
3. Markandya A. and Tamborra M. Improving Effectiveness of Environmental Expenditure in a Transition Economy: the Case of Ukraine.
4. Poznyak S. Ukrainian Chornozem: Past, present, future. 18th World Congress of Soil Science. July 9-15 2006. Philadelphia, Pennsylvania, USA.

Материалы из Украины:

5. Комиссия "Голубая лента" для Украины. Предложения для президента. Новая волна реформ. 2005.
6. Кабинет Министров Украины. Меры по выполнению в 2005 году Плана действий "Украина - ЕС". 2005.
7. Программа сотрудничества в области окружающей среды между Канадой и Украиной. Проект 4.2.1-4.3.1. Система проектов совместного осуществления (помощь в создании специального органа по эффективному управлению проектами СО в Украине, разработка рекомендаций по содействию в реализации проектов СО в Украине). Заключительный доклад. Киев, 2002.
8. Секретариат Энергетической хартии. Украина. Протокол по энергоэффективности и соответствующие вопросы в сфере окружающей среды. Очередной обзор. 2002.
9. Программа мониторинга окружающей среды Запорожской области (на украинском языке). Запорожье, 2001.
10. Программа государственной поддержки развития нетрадиционных и возобновляемых источников энергии и малой гидро- и теплоэнергетики. 1997.
11. Зеленый горизонт. Том 1, выпуск 4, март 2005.
12. Институт экономических исследований и политического консалтинга. Мониторинг инфраструктуры в Украине, № 7. Киев, 2005.
13. Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. 1998.
14. Министерство охраны окружающей природной среды. Годовой отчет Государственного фонда охраны окружающей природной среды за 2003 год (на украинском языке). Киев, 2004.

15. Министерство охраны окружающей природной среды. Оценка состояния осуществления итоговых документов Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург - 2002) в Украине. Научный доклад (на украинском языке). Киев, 2004.
16. Министерство охраны окружающей природной среды. Окружающая среда и здоровье. Национальный план действий по гигиене окружающей среды на 2000-2005 годы (НПДГОС) (на украинском языке). Киев, 2001.
17. Министерство охраны окружающей природной среды. Национальный доклад о кадастре парниковых газов в Украине, 2003. Киев, 2005.
18. Министерство охраны окружающей природной среды. Национальные доклады о состоянии окружающей природной среды в Украине (1998, 2000) Министерства экологии и природных ресурсов.
19. Министерство экологии и природных ресурсов Украины. Годовой отчет Государственного фонда охраны окружающей природной среды за 1999 год. Киев, 2000.
20. Министерство экологии и природных ресурсов Украины и ДАЭСБВ, министерство экологии и энергетики, Дания. Обзор потенциала областных фондов охраны окружающей природной среды в Украине. Заключительный доклад. Октябрь 2001.
21. Министерство экологии и природных ресурсов Украины. Национальный доклад о состоянии окружающей природной среды в Украине в 1999 году. Киев, 2000.
22. Министерство экологии и природных ресурсов Украины. Национальный доклад о состоянии окружающей среды и природных ресурсов в Украине в 2001 году (на украинском языке). Киев, 2003.
23. Министерство экологии и природных ресурсов Украины. Национальный доклад о состоянии окружающей природной среды в Украине в 2002 году (на украинском языке). Киев, 2002.
24. Министерство экологии и природных ресурсов Украины. Национальная стратегия Украины по совместному осуществлению и торговле выбросами. Киев, 2003.
25. Национальная энергетическая программа Украины до 2010 года. 1996.
26. Национальный доклад Украины о гармонизации жизнедеятельности общества в окружающей природной среде. Специальное издание к 5-ой Общевропейской Конференции "Окружающая среда для Европы". Киев, 2003.
27. Материалы Международной конференции о проектах СО в Украине. "Изменение климата и предпринимательство", 3-5 октября. Киев, 2005.
28. Общественная оценка экологической политики в Украине. Киев, 2003.
29. Государственный комитет лесного хозяйства Украины. Состояние ведения лесного хозяйства в Украине. 2006.
30. Государственный комитет статистики. Окружающая среда Украины. 2004.
31. Государственный комитет статистики. Статистический ежегодник 2003 года. Киев, 2004.

32. Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, КОВИ и ДАЭСБВ. Национальная стратегия обращения с твердыми бытовыми отходами в Украине. Киев, 2004.
33. Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Об итогах работы предприятий жилищно-коммунальной сферы в 2004 году и о первоочередных задачах на 2005 год государственных органов и органов местного самоуправления по реализации политики в этой сфере (на украинском языке). Киев, 2005.
34. Українець, № 3, 2005.
35. Украинский журнал предпринимательского права, том 3, № 4, апрель 2005.
36. Комплексная государственная программа энергосбережения Украины. 1997.

Региональные и международные учреждения:

37. Chernobyl Forum. Chernobyl's legacy: Health, Environmental and Socio-economic impacts. 2006.
38. DANCEE. Environment in Ukraine – Problems and Challenges.
39. DANCEE. Project Cycle Guidelines for the Donetsk Oblast Environmental Fund. 2002.
40. DEPA/DANCEE. Environmental Financing Strategy for the Municipal Water and Wastewater Sectors in the Ukraine. Background Analysis. 2003
41. EAP Task Force. Stakeholder workshop on the introduction of integrated environmental permitting in Ukraine. Kyiv, 5 November 2004. Ukraine Case Study on the Approach to the Introduction of Integrated Environmental Permitting.
42. EBRD. Strategy for Ukraine 2005-2007. London, 2005.
43. EC. Country Strategy Paper 2002-2006. Ukraine. 27 December 2001.
44. ECE. Committee on Environmental Policy. Environmental Partnership in the UNECEC Region: Environmental Strategy for Countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, ECE/CEP/105/Rev.1, 27 June 2003.
45. EIA. Ukraine Country Analysis Brief. 2004.
46. EIA. Ukraine Country Energy Data Report 2002. 2003.
47. EIA. Ukraine Environmental Issues. 2002.
48. EIU. Country Report Ukraine. May 2005.
49. EIU. Ukraine Country Profile 2005.
50. EU. Commission Staff Working Paper. European Neighbourhood Policy. Country Report. Ukraine, COM(2004)373 final.
51. EU. Commission Staff Working Paper. European Neighbourhood Policy. Country Report Ukraine. SEC (2004) 566. Brussels, 12.5.2004.

52. EU. Proposed EU-Ukraine Action Plan. 2005.
53. Eurostat. Environmental Protection Expenditure in Europe by Public Sector and Specialised Producers 1995-2002. 2005.
54. IEA. International Energy Agency. Energy balances of Non-OECD Countries 1999-2003. 2005.
55. IMF: International Monetary Fund. Ukraine: Selected Issues, IMF Country Report No. 05/20, Washington, D.C., 2005.
56. Materials for Consultation on Environment and Security Issues. Chisinau. Kyiv. Minsk. May-June 2006.
57. OECD EAP Task Force. Financing Water Services and the Social Implications of Tariff Reform. Paris, 2005.
58. OECD EAP Task Force. Progress on implementing the Almaty Guiding Principles for the Reform of the Urban Water Supply and Sanitation Sector in EECCA. Paris, 2005.
59. OECD EAP. Developing effective packages of environmental policy instruments in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): experience and directions for reform, Fifth Ministerial Conference Environment for Europe. Kyiv, 2003.
60. OECD. Environment Directorate. Environment Policy Committee. Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Case Study. Approach to the Introduction of Integrated Environmental Permitting in Ukraine. 31 March 2005.
61. OECD. Environmental Management in EECCA. 2005.
62. OECD. Overview of Environmental Expenditure in the NIS. 2001.
63. OECD. Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe.
64. OECD. Taking stock of environmental management challenges in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, ENV/EPOC/EAP/MIN(2004)2.
65. OECD. The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy. Paris, 1995.
66. OECD. The use of economic instruments for pollution control and environmental resource management in EECCA, Fourteenth EAP Task Force Meeting. Tbilisi, 2003.
67. OECD. Trends in Environmental Expenditure and International Commitment for the Environment in EECCA, 1997-2001. KIEV.CONF/2003/INF/10
68. Pacific Northwest National Laboratory, US and Agency for Rational Energy Use and Ecology, Ukraine. Energy Efficiency in the Budget Sphere of Ukraine. Final report. Kyiv, 2003.
69. Renaissance Capital. Ukrainian Electric Utilities: One Step Beyond. Moscow, 2005.
70. Sida INEC-UUM. Future Support to Ukraine and Belarus, Draft Report. 6 July 2005.

71. Sida INEC-UUM. Future Support to Ukraine and Belarus. Project No. 1989108000.
72. Tacis. The EU and Ukraine. Working together on the closure of Chernobyl. 2000.
73. UNDP. Environment Strategic Framework. Making the Possible Happen. UNDP Programme Resource Centre, 2003.
74. UNDP. Ukraine Human Development Report. Special Edition 2003. Ukraine and HIV/AIDS: Time to Act. Kyiv, 2003.
75. UNDP. National Analytical Report "Millennium Development Goals: Ukraine. 2000+5" (in English and Ukrainian). 2005. (ПРООН. Национальный аналитический доклад "Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: Украина. 2005+5" (на английском и украинском языках). 2005.)
76. UNECE. Convention On Long-Range Transboundary Air Pollution. Reporting by Ukraine: Emissions, Strategies and Policies (2000-2005). Informal paper. Geneva, 2005.
77. UNECE. Environmental Performance Review of Ukraine. Interim Report. 2004.
78. UNECE. Environmental Performance Review of Ukraine. United Nations. New York and Geneva, 2000.
79. UNECE. Promoting Energy Efficiency. Country Report No. 26. Ukraine. New York and Geneva, 2004.
80. UNECE. Reports on Implementation. Ukraine. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environment Matters. ECE/MP.PP/2005/18/Add.2211. Geneva, 2005.
81. UNECE. State of the national environmental monitoring system in Ukraine and prospects for development (CEP/AC.10/2002/17). Geneva, 2002.
82. UNECE. Ukraine Fact Sheet. 2003.
83. UNFCCC. Individual Review of the Greenhouse Gas Inventory 2001-2002 of Ukraine. 2004.
84. UNFCCC. Report of the individual review of the greenhouse gas inventory of Ukraine submitted in 2005. 30 November 2005.
85. USDA. Agricultural Review, December 16, 2004: Ukraine.
86. WHO. Highlights on Health in Ukraine. 2000.
87. World Bank and OECD. Achieving Ukraine's Agricultural Potential. Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life. June 2004.
88. World Bank. Environmental Public Expenditure Review. Washington, D.C., 2004.
89. Всемирный банк. Регион Европы и Центральной Азии. Устойчивое развитие в экологической и социальной сферах. Путь Украины к эффективному управлению в сфере окружающей среды.

Обзор государственных расходов на охрану окружающей среды (ОГРОС) (на украинском языке). Октябрь 2002.

90. World Bank. Europe and Central Asia Region, Environmentally and Socially Sustainable Development. Ukraine's Road to the Effective Environmental Management. An Environmental Public Expenditure Review (EPER) (in English). February 2003.
91. World Bank. Ukraine. Building Foundations for Sustainable Growth, Washington, D.C., 2004.

Адреса в Интернете:

Министерства и государственные учреждения:

92. Кабинет Министров Украины http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/officialcategory?cat_id=32512
93. Правительственный портал <http://www.kmu.gov.ua/control/en>
94. Министерство охраны окружающей природной среды Украины <http://www.menr.gov.ua/index.php?lng=eng>
95. Президент Украины <http://www.president.gov.ua/en/>
96. Доклад Счетной палаты Украины за 2003 год http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/en/publish/article/main?art_id=255682&cat_id=32832
97. Доклад Счетной палаты Украины за 2004 год http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/en/publish/article/main?art_id=440579&cat_id=32832
98. Вебадреса государственных органов <http://www.ukrstat.gov.ua/work/gov2e.html>

Другие сайты:

99. Атлапедия <http://www.atlapedia.com/online/countries/ukraine.htm>
100. Справочник ЦРУ <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/up.html>
101. Информация Статистического комитета СНГ по Украине <http://www.cisstat.com/eng/ukr.htm>
102. Комиссия Европейских сообществ. Европейская политика добрососедства. Доклад по стране. Украина. Рабочий документ аппарата Комиссии. SEC(2004) 566. Брюссель, 12.5.2004 http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Ukraine_11_May_EN.pdf
103. Комиссия европейских сообществ. Европейская политика добрососедства (основная вебстраница) http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm

-
104. Датское агентство по экологическому сотрудничеству со странами Восточной Европы (ДАЭСВВ). Министерство по вопросам окружающей среды, Дания. Государственный комитет Украины по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Национальная стратегия обращения с твердыми бытовыми отходами в Украине. Стратегия и план действий. Декабрь 2004 года. http://www.ukrwaste.com.ua/Pdf_s/engsmall/3.pdf
105. Датское агентство по охране окружающей среды. Окружающая среда в Украине - проблемы и вызовы. http://www.mst.dk/homepage/default.asp?Sub=http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2003/87-7972-725-5/html/helepubl_eng.htm
106. Глобальные тенденции. Украина - страновые профили. <http://earthtrends.wri.org/gsearch.php?va=cp&kw=ukraine&theme=0>
107. Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС). Информационная система представления отчетности о состоянии окружающей среды (СЕРИС) http://countries.eea.eu.int/SERIS/SoERreports/view_on_coverage?country=ua
108. Управление по энергетической информации (УЭИ). Страновой анализ <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/ukraine.html>
109. Управление по энергетической информации (УЭИ). Экологические вопросы <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/ukrenv.html>
110. Элекшнуорлд <http://www.electionworld.org/ukraine.htm>
111. Сеть информации по окружающей среде и природным ресурсам <http://www.grida.no/enrin/index.htm>
112. Комиссия ЕС: Европейский план действий в области добрососедства http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf
113. ЕС. Отношения ЕС с Украиной http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm
114. ЕС. Европейская политика добрососедства http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm
115. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР): Проекты и инвестиции <http://www.ebrd.com>
116. Европейский инвестиционный банк (ЕИБ): Деятельность ЕИБ в области финансирования <http://www.eib.org/loans.htm>
117. Европейская политика добрососедства. Предлагаемый план действий ЕС/Украина http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf

-
- | | | |
|------|--|---|
| 118. | ФАО. Профиль страны - Украина | http://www.fao.org/countryprofiles/index.asp?lang=en&iso3=UKR |
| 119. | ФАОСТАТ ФАО. Статистическая база данных | http://faostat.fao.org/ |
| 120. | Правительства во всемирной сети. Украина | http://www.gksoft.com/govt/en/ua.html |
| 121. | Грида. Состояние окружающей среды | http://enrin.grida.no/soe.cfm?country=UA |
| 122. | Организация по наблюдению за соблюдением прав человека | http://hrw.org/doc/?t=europe&c=ukrain |
| 123. | МВФ | http://www.imf.org/external/country/UKR/rr/index.htm |
| 124. | МВФ и Украина | http://www.imf.org/external/country/UKR/index.htm |
| 125. | Институт политических и правовых исследований | http://www.ipls.org/ |
| 126. | Министерство экологии и природных ресурсов, Украина, и ДАЭСВВ - министерство по вопросам окружающей среды и энергетики, Дания. Обзор потенциала областных фондов охраны окружающей природной среды в Украине. Заключительный документ, октябрь 2001 года | http://www.oecd.org/dataoecd/24/27/35156823.pdf |
| 127. | ОЭСР. Целевая группа по ПДОС. Четырнадцатое совещание | http://www.oecd.org/dataoecd/13/5/2385069.doc |
| 128. | ОЭСР. Справочный документ для пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" | http://www.oecd.org/dataoecd/51/42/34594881.pdf |
| 129. | ОЭСР. Целевая группа по ПДОС. Конкретное исследование. Подход к внедрению комплексной природоохранной разрешительной системы в Украине. 31 марта 2005 года | http://www.oecd.org/dataoecd/12/7/34566645.pdf |
| 130. | ОЭСР. Экологический директорат | http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33713_1_1_1_1_1,00.html |
| 131. | ОЭСР. Онлайн-обозреватель | http://www.oecdobserver.org/ |
| 132. | ОЭСР. Обзор публикаций | http://www1.oecd.org/publications/observer/ |
| 133. | ФАРЕ, подробные сведения о проектах внешней помощи ЕС | http://europa.eu.int/comm/europeaid/cgi/frame12.pl |

-
134. Шведское агентство по международному сотрудничеству в интересах развития (ШАМСР) <http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=622&a=6807>
135. Государственный комитет статистики Украины <http://www.ukrstat.gov.ua/>
136. "Тебодин: консультанты и инженеры" <http://ua.tebodin.com/default.aspx?type=newslist>
137. Отношения ЕС с Украиной - Документ о стратегии по стране на 2002-2006 годы http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/csp/index_csp_old.htm
138. "Украинец" <http://www.theukrainian.kiev.ua>
139. Всемирный союз охраны природы <http://www.iucn.org/>
140. "Таймер кантри статистикс": Ресурсы по Украине http://www.mgmt.purdue.edu/centers/timer/country.statistics/countrystats_ukraine.html
141. ЕС. Украина: Документ о стратегии по стране на 2002-2006 годы и Национальная ориентировочная программа на 2002-2003 годы http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/csp/index.htm
142. Отдел устойчивого развития ДЭСВ ООН <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/nsds/nsds.htm>
143. Статистика окружающей среды ООН <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>
144. Доклады ПРООН о развитии человеческого потенциала за 2004 и 2005 годы http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1
145. Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала в Украине за 2003 год <http://www.un.kiev.ua/en/hdr/index.php>
146. Тенденции ЕЭК ООН. Украина <http://www.unece.org/stats/trend/ukr.pdf>
147. Рабочая группа по экологическому мониторингу и оценке ЕЭК ООН <http://unece.unog.ch/enhs/wgema/>
148. Рабочая группа по экологическому мониторингу и оценке ЕЭК ООН: Украина <http://unece.unog.ch/enhs/wgema/SrcList1.asp>
149. ЮНЕП. Бюллетень и технические публикации <http://www.unep.or.jp/ietc/Publications/TechPublications/TechPub-15/3-7EuropeEast/7-9.asp>
150. ЮНЕП - Состояние окружающей среды по странам <http://www.unep.net/profile/index.cfm>

151. ЮНЕП - Центр региональных мероприятий по особо охраняемым районам <http://www.rac-spa.org.tn/>
152. ЮСЭЙД. Обзор по Украине <http://www.usaid.gov/pubs/cbj2003/ee/ua/>
153. Информация по странам ВОЗ <http://www.euro.who.int/countryinformation/CtryInfoRes?COUNTRY=UKR&CtryInputSubmit=>
154. Википедия. Украина <http://en.wikipedia.org/wiki/Ukraine>
155. Всемирный банк. Обзоры государственных расходов на охрану окружающей среды (ОГРОС) [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/41ByDocName/EnvironmentStrategyPaperNo7PublicEnvironmentalExpenditureReviewsExperienceandEmergingPractice2003850KBPDF/\\$FILE/ESP7PEERs2003.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/41ByDocName/EnvironmentStrategyPaperNo7PublicEnvironmentalExpenditureReviewsExperienceandEmergingPractice2003850KBPDF/$FILE/ESP7PEERs2003.pdf)
156. Всемирный банк. Краткий страновой обзор по Украине за 2006 год <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/UKRAINEEXTN/0,,menuPK:328543~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:328533,00.html>
157. Всемирный банк. Украина <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/UKRAINEEXTN/0,,menuPK:328539~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:328533,00.html>
158. Всемирный банк. Мировые показатели развития за 2004 год <http://www.worldbank.org/data/wdi2004/>
159. "Уорлд энвайронмент" <http://www.worldenvironment.com/>
160. Международные цены на топливо www.international-fuel-prices.com

Конвенции и программы:

161. Конвенция об охране мигрирующих видов (Боннская конвенция) <http://www.cms.int/>
162. Конвенция об охране фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернская конвенция) http://www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/environment/nature_and_biological_diversity/
163. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинкская конвенция) <http://www.unece.org/env/water/welcome.html>
164. СИТЕС <http://www.cites.org/>
165. Комиссия по устойчивому развитию ООН <http://www.un.org/esa/sustdev/csd.htm>
166. Конвенция о биологическом разнообразии <http://www.biodiv.org/>

-
167. Рамсарская конвенция <http://www.ramsar.org/>
168. РЭЦ - Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы <http://www.rec.org>
169. ПРЭР - Программа региональной экологической реконструкции для Юго-Восточной Европы <http://www.rec.org/REC/Programs/REREP/>
170. СЕЕРЕКОН - Экономическая реконструкция и развитие в Юго-Восточной Европе <http://www.seerecon.org/>
171. Пакт стабильности <http://www.stabilitypact.org/>
