

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Комитет по экологической политике

ОБЗОР РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

БЕЛАРУСЬ

Второй обзор



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2005 год

Серия обзоров результативности экологической деятельности, выпуск № 22

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. В частности, показанные на картах границы не означают официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций.

ECE/CEP/129

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № R.06.II.E.2

ISBN 92-1-116937-2

ISSN 1020-4563

Вступление

Проведение программы подготовки обзоров результативности экологической деятельности было инициировано министрами по вопросам 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 обзоры результативности экологической деятельности частью своей обычной программы.

Десятью годами позднее на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (Киев, 2003 год) министры подтвердили, что осуществляемая ЕЭК ООН программа обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД) обеспечила возможность оценивать эффективность усилий стран с переходной экономикой в деле рационального использования окружающей среды, а также предоставлять заинтересованным правительствам индивидуальные рекомендации по рациональному использованию окружающей среды в целях уменьшения нагрузки загрязнения, лучшей интеграции экологической политики в секторальную политику и укрепления сотрудничества с международным сообществом. Они также подтвердили свою поддержку программы ОРЭД как важного инструмента для стран с переходной экономикой и решили продолжить осуществление этой программы путем проведения второго цикла обзоров. В ходе его при учете прогресса, достигнутого со времени проведения первого обзора, главное внимание уделяется осуществлению, интеграции, финансированию и социально-экономическому взаимодействию с окружающей средой.

Подготовка обзоров результативности экологической деятельности путем использования экспертного анализа также способствует диалогу между странами – членами ЕЭК ООН и согласованию условий и политики в области охраны природы по всему региону. Будучи добровольным мероприятием, обзор результативности экологической деятельности осуществляется только по просьбе соответствующей страны.

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

Я выражаю надежду, что этот второй обзор результативности экологической деятельности Беларуси окажется полезным для всех стран региона, межправительственных и неправительственных организаций, и особенно для Беларуси, ее правительства и ее народа.



Паоло Гаронна
И.о. Исполнительного секретаря
Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций

СПИСОК ЧЛЕНОВ ГРУППЫ

Г-жа Мэри Пэт СИЛЬВЕЙРА Г-жа Катрин МАССОН	Секретариат ЕЭК Секретариат ЕЭК	Руководители группы
Г-н Олег ДЗЮБИНСКИЙ	Секретариат ЕЭК	Координатор проекта
Г-н Юрки ХИРВОНЕН	Секретариат ЕЭК	Введение
Г-жа Ваня ГРИГОРОВА Г-жа Мэри Пэт СИЛЬВЕЙРА	Болгария Секретариат ЕЭК	Глава 1
Г-н Ааре СИРЕНДИ	Эстония	Глава 2
Г-н Михаил КОКИН	Секретариат ЕЭК	Глава 3
Г-н Олег ДЗЮБИНСКИЙ	Секретариат ЕЭК	Глава 4
Г-жа Нелли ПЕТКОВА	ОЭСР	Глава 5
Г-н Слав СЛАВОВ	Секретариат ЕЭК	Глава 6
Г-н Ингемар НИЛЬССОН	Швеция	Глава 7
Г-н Иван НАРКЕВИЧ Г-н Антуан НУНЭШ	Секретариат ЕЭК Секретариат ЕЭК	Глава 8

Миссия по проекту состоялась с 19 по 29 сентября 2004 года. Экспертный обзор проводился в Женеве 10 октября 2005 года. Комитет по экологической политике ЕЭК ООН утвердил рекомендации, изложенные в настоящем документе.

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

Тел.: +41 (0)22 917 44 44
Факс: +41 (0)22 917 05 05
Эл. почта: info.ece@unece.org
Веб-сайт: <http://www.unece.org>

Предисловие

Подготовка второго обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД) Беларуси началась в феврале 2004 года с проведения подготовительной миссии, в ходе которой была определена окончательная структура доклада. В дальнейшем была создана группа по проведению обзора, состоящая из международных экспертов. В нее вошли эксперты из Болгарии, Швеции и Эстонии, а также эксперты из секретариата Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Миссия по обзору проходила с 19 сентября по 1 октября 2004 года. Проект выводов и рекомендаций, а также проект доклада по ОРЭД были переданы Беларуси для представления замечаний в мае 2005 года. В октябре 2005 года проект был представлен на рассмотрение Специальной группы экспертов по результативности экологической деятельности. В ходе этого совещания Группа экспертов подробно обсудила доклад с экспертами, представляющими Правительство Беларуси, сосредоточившись, в частности, на выводах и рекомендациях, сделанных международными экспертами.

Доклад по ОРЭД с предложенными Группой экспертов поправками был затем представлен для прохождения экспертного обзора в Комитет по экологической политике ЕЭК ООН 10 октября 2005 года. В проведении экспертного обзора приняла участие делегация высокого уровня Правительства Беларуси. Комитет утвердил рекомендации, содержащиеся в этом докладе.

В докладе подробно характеризуется прогресс, достигнутый Беларусью в управлении окружающей средой со времени проведения первого обзора в этой стране в 1997 году, в частности это касается осуществления рекомендаций первого обзора. В нем также охватываются восемь имеющих особую важность для Беларуси вопросов, которые касаются разработки, планирования и осуществления политики; финансирования природоохранной политики и проектов; и интеграции природоохранных соображений в экономических секторах и содействия устойчивому развитию. К числу вопросов, которым уделяется особое внимание в ходе проведения обзора, принадлежат механизмы соблюдения и обеспечения осуществления; информация, участие общественности и образование; и экологическое управление в промышленности, энергетике, транспорте, сельском хозяйстве и экотуризме.

Комитет по экологической политике ЕЭК ООН и группа ЕЭК ООН по проведению обзора хотели бы выразить признательность как Правительству Беларуси, так и национальным экспертам, работавшим совместно с международными экспертами и способствовавшим успеху работы, делясь своими знаниями и опытом. ЕЭК ООН желает Правительству Беларуси всяческих успехов в осуществлении стоящих перед ним задач в области достижения природоохранных целей и проведения экологической политики, включая осуществление выводов и рекомендаций, содержащихся в данном втором обзоре.

ЕЭК ООН желала бы также выразить свою глубокую признательность правительствам Венгрии, Германии, Нидерландов, Соединенного Королевства, Швейцарии и Швеции за их поддержку программы обзоров результативности экологической деятельности, Европейскому центру по окружающей среде и здоровью, Всемирной организации здравоохранения за их участие в подготовке обзора, а также Программе развития Организации Объединенных Наций, Всемирному банку и ВОЗ за их вклад в работу, проводившуюся в Беларуси, и в подготовку данного доклада.

СПИСОК ЛИЦ ИЗ БЕЛАРУСИ, СОДЕЙСТВОВАВШИХ ПОДГОТОВКЕ ОБЗОРА

Г-н Леонтий Хоружик, Министр	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Василий Подоляко	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Александр Апацкий	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Валентин Малишевский	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Сергей Августинчик	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Алексей Артюшевский	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Александр Бамбиза	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Ольга Белякова	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Михаил Бурш	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Алина Бушмович	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Наталья Гаркун	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Андрей Голденков	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Наталья Головки	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Наталья Грецкая	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Надежда Гришкова	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Сергей Завьялов	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Виктор Ивановский	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Иван Касьяненко	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Алексей Ковальчук	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Андрей Ковтух	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Ирина Комоско	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Виталий Коренчук	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Валерий Курилов	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Лидия Леонова	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Юрий Покумейко	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Тадеуш Прокопович	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Александр Рачевский	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Любовь Рыжикова	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Ольга Савич	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Владимир Савченко	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Людмила Скрипниченко	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Татьяна Соболевская	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Энза Сумрий	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Виктор Счисленок	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Валентина Тылец	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Светлана Уточкина	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Наталия Федорова	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Марина Филиппук	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Николай Цыганков	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Олег Чуфистов	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Марина Януш	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Мария Герменчук	Республиканский центр радиационного контроля и экологического мониторинга
Г-жа Ольга Жукова	Республиканский центр радиационного контроля и экологического мониторинга
Г-жа Богдана Казерук	Республиканский центр радиационного контроля и экологического мониторинга
Г-н Геннадий Тишиков	Республиканский центр радиационного контроля и экологического мониторинга
Г-н Валерий Бурак	Учреждение БелНИЦ "Экология"
Г-н Виталий Валентейчик	Учреждение БелНИЦ "Экология"
Г-н Савелий Кузьмин	Учреждение БелНИЦ "Экология"
Г-н Виктор Свирелин	Учреждение БелНИЦ "Экология"
Г-н Анатолий Сенько	Учреждение БелНИЦ "Экология"
Г-н Валентин Феденя	Учреждение БелНИЦ "Экология"
Г-н Александр Яковенко	Учреждение БелНИЦ "Экология"

Г-н Александр Боровиков	Минский городской комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-жа Галина Татур	Минская областная лаборатория аналитического контроля
Г-н Михаил Шурко	Дзержинская районная инспекция природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Иосиф Велькошинский	Сморгонская районная инспекция природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Геннадий Кравченко	Витебский областной комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды
Г-н Владимир Кущиенко	Управление делами Президента Республики Беларусь
Г-н Александр Лучков	Управление делами Президента Республики Беларусь
Г-н Владимир Пашкевич	Министерство сельского хозяйства и продовольствия
Г-н Михаил Гринько	Министерство архитектуры и строительства
Г-н Василий Черник	Министерство культуры
Г-жа Людмила Ладнова	Министерство экономики
Г-н Сергей Цедрик	Министерство экономики
Г-н Анатолий Абрамов	Министерство образования
Г-жа Татьяна Ковалева	Министерство образования
Г-жа Светлана Корсик	Министерство образования
Г-н Василий Мизин	Министерство по чрезвычайным ситуациям
Г-н Владимир Усик	Министерство по чрезвычайным ситуациям
Г-н Владимир Бобров	Министерство энергетики
Г-жа Лилия Дулинец	Министерство энергетики
Г-жа Надежда Урупина	Министерство финансов
Г-н Алексей Райман	Министерство иностранных дел
Г-н Михаил Кузьменков	Министерство лесного хозяйства
Г-жа Наталия Побирušко	Министерство лесного хозяйства
Г-жа Марина Мазик	Министерство здравоохранения
Г-н Семен Позин	Министерство здравоохранения
Г-н Михаил Римжа	Министерство здравоохранения
Г-жа Раиса Кирпичева	Министерство жилищно-коммунального строительства
Г-жа Оксана Воскобович	Министерство промышленности
Г-н Олег Слижевский	Министерство юстиции
Г-н Чеслав Шульга	Министерство спорта и туризма
Г-н Валентин Цехмейстер	Министерство спорта и туризма
Г-жа Любовь Лосовская	Министерство статистики и анализа
Г-жа Людмила Новицкая	Министерство транспорта и коммуникаций
Г-н Леонид Шенец	Комитет по энергоэффективности при Совете Министров Республики Беларусь
Г-н Владимир Тарасенко	Комитет по энергоэффективности при Совете Министров Республики Беларусь
Г-н Георгий Кузнецов	Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь
Г-жа Лидия Калиновская	Республиканский экологический центр для детей и юношества
Г-жа Ирина Застенская	Республиканский научно-практический центр гигиены
Г-н Анатолий Кадет	Дзержинский районный исполнительный комитет
Г-н Олег Близнюк	Дзержинский районный исполнительный комитет
Г-н Михаил Титенков	Минский городской исполнительный комитет
Г-н Антон Щербич	Белорусский государственный энергетический концерн
Г-н Иван Тяшкевич	Предприятие "Космоаэрология"
Г-н Франц Гришкевич	Сморгонское экспериментальное лесохозяйственное предприятие
Г-н Георгий Фурсиков	Белорусский научно-исследовательский геологоразведочный институт
Г-н Генрих Казаковский	Белорусский научно-исследовательский геологоразведочный институт
Г-н Казимир Курило	Белорусский научно-исследовательский геологоразведочный институт
Г-н Николай Вахонин	Белорусский научно-исследовательский институт мелиорации и луговодства

Г-н Андрей Сесютченков	Белорусский научно-исследовательский институт транспорта (БЕЛНИИТ)
Г-жа Ольга Чаадаева	Центральная научная библиотека, Национальная Академия наук Беларуси
Г-н Николай Бамбалов	Институт проблем использования природных ресурсов и экологии, Национальная Академия наук Беларуси
Г-н Владимир Логинов	Институт проблем использования природных ресурсов и экологии, Национальная Академия наук Беларуси
Г-н Геннадий Соколов	Институт проблем использования природных ресурсов и экологии, Национальная Академия наук Беларуси
Г-н Виталий Лапа	Институт почвоведения и агрохимии
Г-н Андрей Черныш	Институт почвоведения и агрохимии
Г-н Михаил Никифоров	Институт зоологии, Национальная Академия наук Беларуси
Г-н Анатолий Муравьев	Минская средняя школа № 113
Г-н Леонид Титов	Научно-исследовательский институт эпидемиологии и микробиологии
Г-н Валерий Ивкович	Государственное природоохранное учреждение "Березинский биосферный заповедник"
Г-жа Светлана Сахарова	Унитарное предприятие "Белорусский научно-исследовательский институт городского планирования"
Г-н Дмитрий Семенкевич	Унитарное предприятие "Белорусский научно-исследовательский институт городского планирования"
Г-н Александр Пугачевский	Институт экспериментальной ботаники им. В.Ф.Купревича, Национальная Академия наук Беларуси
Г-н Александр Винчевский	Ахова птушак Беларуси
Г-н Дмитрий Голубовский	Ахова птушак Беларуси
Г-н Александр Козулин	Ахова птушак Беларуси
Г-жа Наталия Паречина	Ахова птушак Беларуси
Г-н Сергей Дорожко	Белорусская ассоциация экологического менеджмента
Г-жа Елена Лаевская	ОО "Экоправо"
Г-жа Валерия Клицунова	ОО "Агро- и экотуризм"
Г-н Александр Левченко	Проект "Национальная самооценка возможностей глобального управления окружающей средой в Республике Беларусь"
Г-н Олег Сивограков	Проект "Поддержка Национальной стратегии устойчивого развития"
Г-н Игорь Чульба	Проект "Поддержка Национальной стратегии устойчивого развития"
Г-жа Ирина Сухий	Проект "Экологическая информация, образование и информирование общественности"
Международные организации	
Г-н Йоахим Леманн	Делегация Европейской комиссии в Республике Беларусь
Г-н Владислав Михневич	Делегация Европейской комиссии в Республике Беларусь
Г-н Мариус Януконис	Посольство Литовской Республики в Республике Беларусь
Г-н Данас Вайткавичюс	Посольство Литовской Республики в Республике Беларусь
Г-н Анджей Шот	Посольство Польши в Республике Беларусь
Г-жа Елена Касько	Посольство Швеции – Москва, Отделение в Минске
Г-н Ян Шадек	Посольство Швеции – Москва, Отделение в Минске
Г-жа Сюзанна Мюллер	Германская корпорация технической помощи (ГТЗ)
Г-жа Богуслава Рутковска	Министерство охраны окружающей среды Польши
Г-жа Хайди Смит	Офис ОБСЕ в Минске
Г-н Вадим Воронин	Представительство Всемирного банка в Республике Беларусь
Г-жа Елена Клочан	Представительство Всемирного банка в Республике Беларусь
Г-н Эрик Бруна	Представительство Организации Объединенных Наций в Республике Беларусь
Г-жа Карин Брюс	Представительство Организации Объединенных Наций в Республике Беларусь
Г-жа Джихан Султаноглу	Представительство Организации Объединенных Наций в Республике Беларусь
Г-н Максим Вергейчик	Представительство Организации Объединенных Наций в Республике Беларусь

СОДЕРЖАНИЕ

Список рисунков	xii
Список карт	xiii
Список таблиц	xiv
Список вставок	xv
Акронимы и сокращения	xvi
Условные обозначения и единицы измерения	xviii
Валюта	xix

ВВЕДЕНИЕ..... 1–13

I.1 География	1
I.2 Население	1
I.3 Экономические условия	2
I.4 Авария на Чернобыльской атомной электростанции	4
I.5 Общественные институты	6
I.6 Экологическая ситуация	6

ЧАСТЬ I: РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ
Глава 1: Правовая и директивная база и отраслевые интеграционные механизмы..... 17–31

1.1 Обзор директивной базы – результаты, достигнутые с 1997 года	17
1.2 Механизмы для интеграции и координации	25
1.3 Реализация политики, стратегий, планов и законодательства	29
1.4 Выводы и рекомендации	30

Глава 2: Механизмы соблюдения и применения законодательства 33–41

2.1 Правовая и институциональная основа для соблюдения и применения законодательства	33
2.2 Процедуры выдачи разрешений	35
2.3 Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ) и другие процедуры экологической оценки	36
2.4 Самомониторинг предприятий	37
2.5 Потенциал в области соблюдения и применения законодательства	37
2.6 Сравнение механизмов соблюдения и применения законов в Беларуси и установившейся практики в странах ЕС	39
2.7 Выводы и рекомендации	40

Глава 3: Информация, участие общественности и образование 43–68

3.1 Введение	43
3.2 Мониторинг окружающей среды	43
3.3 Информационный менеджмент и отчетность	51
3.4 Экологическое сознание и образование	53
3.5 Участие общественности	55
3.6 Процесс принятия решений	58
3.7 Выводы и рекомендации	65

Глава 4: Международные соглашения и обязательства 69–86

4.1 Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и изменения после 1997 года	69
--	----

4.2	Глобальные конвенции: оценка выполнения	72
4.3	Природоохранные конвенции ЕЭК ООН: оценка хода реализации	75
4.4	Оценка хода регионального сотрудничества и взаимодействия с международными организациями	77
4.5	Оценка выполнения двусторонних и многосторонних соглашений и других форм сотрудничества	80
4.6	Обязательства, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию: осуществление и практические шаги	82
4.7	Цели в области развития Декларации тысячелетия: статус соответствующих целей и меры по их реализации.....	84
4.8	Выводы и рекомендации	84

ЧАСТЬ II: МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Глава 5:	Финансирование для устойчивого развития	89–105
5.1	Управление внутренними финансовыми ресурсами.....	89
5.2	Использование экономических инструментов.....	94
5.3	Двустороннее и многостороннее сотрудничество, сотрудничество с международными финансовыми учреждениями	100
5.4	Выводы и рекомендации	103

ЧАСТЬ III: ИНТЕГРАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СЕКТОРА И СОДЕЙСТВИЕ УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Глава 6:	Управление охраной окружающей среды в промышленности, энергетике и на транспорте.....	109–123
6.1	Введение	109
6.2	Экономическая политика: Динамика макроэкономических показателей, 1995–2003 годы.....	109
6.3	Цели политики и институциональные и правовые рамки	110
6.4	Энергетика и окружающая среда	114
6.5	Промышленность и окружающая среда	118
6.6	Транспорт и окружающая среда.....	121
6.7	Выводы и рекомендации.....	122
Глава 7:	Управление окружающей средой в сельском и лесном хозяйстве.....	125–136
7.1	Введение. Социально-экономическое значение сельского и лесного хозяйства	125
7.2	Сельское хозяйство и управление земельными ресурсами	125
7.3	Лесное хозяйство	132
7.4	Выводы и рекомендации	135
Глава 8:	Экотуризм и биоразнообразие.....	137–151
8.1	Введение	137
8.2	Общие предпосылки для развития экотуризма	137
8.3	Природные предпосылки для развития экотуризма.....	138
8.4	Инфраструктура, финансирование и образование	144
8.5	Природоохранные аспекты	145
8.6	Программные цели и управление.....	145
8.7	Выводы и рекомендации	150

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I	Осуществление рекомендаций первого обзора	155
Приложение II	Отдельные региональные и глобальные природоохранные соглашения	169
Приложение III	Отдельные экономические и экологические данные	171
Приложение IV	Список законодательных актов по окружающей среде в Беларуси.....	173
Источники	.....	179

СПИСОК РИСУНКОВ**Введение**

Рисунок I.1 ВВП по секторам в 1997 и 2004 годах (процент от общего ВВП)

Рисунок I.2 Источники выбросов в атмосферу, 1990–2003 годы

Рисунок I.3 Выбросы в атмосферу в разбивке по секторам, 2003 год

Глава 1:**Правовая и директивная база и отраслевые интеграционные механизмы**

Рисунок 1.1a Структура Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды

Рисунок 1.1b Региональные и местные органы и организации, подчиненные Министерству природных ресурсов и окружающей среды

Глава 3:**Информация, участие общественности и образование**

Рисунок 3.1 Количество подписчиков сети Интернет в Беларуси в 1999–2003 годах

Рисунок 3.2 Национальная система мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь

Глава 5:**Финансирование для устойчивого развития**

Рисунок 5.1 Поступления в фонд охраны окружающей среды в процентах от ВВП

Глава 6:**Управление охраной окружающей среды в промышленности, энергетике и на транспорте**

Рисунок 6.1 Тенденции в изменении основных энергетических показателей, 1995–2004 годы (1995=100)

Рисунок 6.2 Общие поставки первичной энергии, 2003 год

Рисунок 6.3 Структура накопленных промышленных отходов, по состоянию на конец 2003 года

Глава 8:**Экотуризм и биоразнообразие**

Рисунок 8.1 Распределение позвоночной фауны

Рисунок 8.2 Распределение флоры

СПИСОК КАРТ**Введение**

Карта I.1 Карта Беларуси

Глава 3:**Информация, участие общественности и образование**

Карта 3.1 Сеть наблюдений за атмосферным воздухом

Карта 3.2 Сеть наблюдений за поверхностными водами

Карта 3.3 Предприятия, охватываемые сетью локального мониторинга

Глава 8:**Экотуризм и биоразнообразие**

Карта 8.1 Особо охраняемые природные районы

СПИСОК ТАБЛИЦ

Введение

Таблица I.1	Демография и показатели состояния здоровья, 1996–2003 годы
Таблица I.2	Отдельные экономические показатели, 1995–2004 годы
Таблица I.3	Правительство
Таблица I.4	Выбросы в атмосферу по видам загрязнителей
Таблица I.5	Выбросы основных загрязняющих веществ в атмосферу в отдельных странах ЕЭК ООН, 2002 год
Таблица I.6	Водопользование, 1997–2003 годы

Глава 2:**Механизмы соблюдения и применения законодательства**

Таблица 2.1	Результаты инспекций, 2000–2004 годы
-------------	--------------------------------------

Глава 3:**Информация, участие общественности и образование**

Таблица 3.1	Предельно допустимые концентрации отдельных параметров качества воздуха
Таблица 3.2	Примеры предельно допустимых концентраций отдельных переменных качества воды для рыболовства

Глава 5:**Финансирование для устойчивого развития**

Таблица 5.1	Внутренние расходы, связанные с охраной окружающей среды, 2000–2002 годы (включая все источники финансирования)
Таблица 5.2	Поступления и расходы фондов охраны природы, 1995–2004 годы
Таблица 5.3	Платежи за тонну веществ, загрязняющих воздух, по классам токсичности
Таблица 5.4	Отдельные виды платежей за удаление и хранение тонны отходов, 2004 год
Таблица 5.5	Налог на использование отдельных природных ресурсов
Таблица 5.6	Поступления от платежей и налогов, связанных с охраной окружающей среды
Таблица 5.7	Тарифы на водоснабжение, сбор сточных вод и управление отходами в отдельных областях, 2004 год
Таблица 5.8	Помощь Беларуси, связанная с охраной окружающей среды, по донорам, 1996–2002 годы
Таблица 5.9	Помощь Беларуси, связанная с охраной окружающей среды, по секторам, 1996–2002 годы

Глава 6:**Управление охраной окружающей среды в промышленности, энергетике и на транспорте**

Таблица 6.1	Основные макроэкономические и экологические показатели со времени проведения первого обзора
Таблица 6.2	Общие поставки первичной энергии, 1995–2010 годы
Таблица 6.3	Производство электроэнергии
Таблица 6.4	Цели в области энергосбережения среди основных потребителей энергии
Таблица 6.5	Распределение загрязнителей воздуха по промышленным секторам, 2002 год
Таблица 6.6	Распределение опасных отходов по классам, по состоянию на конец 2003 года
Таблица 6.7	Выбросы оксидов серы и азота от автотранспорта

Глава 7:**Управление окружающей средой в сельском и лесном хозяйстве**

Таблица 7.1	Распределение сельскохозяйственных земель, 2002 год
-------------	---

Глава 8:**Экотуризм и биоразнообразие**

Таблица 8.1	Категории МСОП
Таблица 8.2	Охраняемые территории
Таблица 8.3	Услуги по размещению туристов, 2003 год

СПИСОК ВСТАВОК

Глава 1:	Правовая и директивная база и отраслевые интеграционные механизмы
Вставка 1.1	Примеры рабочих групп
Вставка 1.2	Примеры совместных коллегий в 2003–2004 годах
Вставка 1.3	Основные задачи Национальной комиссии по устойчивому развитию
Вставка 1.4	Участие в Национальной комиссии по устойчивому развитию
Глава 2:	Механизмы соблюдения и применения законодательства
Вставка 2.1	Законодательство
Глава 3:	Информация, участие общественности и образование
Вставка 3.1	Постановления Совета Министров относительно Национальной системы мониторинга окружающей среды
Вставка 3.2	Основные законы и постановления по вопросу экологической информации
Вставка 3.3	Организация ведения государственных кадастров природных ресурсов
Вставка 3.4	Правовые рамки для обеспечения участия общественности
Вставка 3.5	Общие регулирующие рамки для деятельности НПО
Вставка 3.6	Правовая и политическая структура образования в области окружающей среды
Глава 4:	Международные соглашения и обязательства
Вставка 4.1	Природоохранные соглашения в рамках СНГ, стороной которых является Беларусь
Глава 5:	Финансирование для устойчивого развития
Вставка 5.1	Основное и вторичное законодательство, регулирующее применение экономических инструментов охраны окружающей среды
Глава 8:	Экотуризм и биоразнообразие
Вставка 8.1	Березинский биосферный заповедник

АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ

АЭС	атомная электростанция
БЕЛНИИТ	Белорусский научно-исследовательский институт транспорта
БЗО	борьба с загрязнением и его ограничение
БПК	биологическое потребление кислорода
ВВОК	валовые вложения в основной капитал
ВВП	валовой внутренний продукт
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВИЧ	вирус иммунодефицита человека
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГКТП	Германская корпорация технической помощи
ГОСТ	Государственный стандарт Советского Союза
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ГЭЭ	государственная экологическая экспертиза
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕМЕП	Совместная программа мониторинга и оценки переноса загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе
ЕС	Европейский союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ИРЦ	индекс розничных цен
ИРЧП	индекс развития человеческого потенциала
ИСАР	Инициатива для социальных действий и возрождения в Евразии
ИСО	Международная организация по стандартизации
КБОООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке
КОТ	ключевая орнитологическая территория
ЛОС	летучее органическое соединение
ЛПС	Лесной попечительский совет
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МВФ	Международный валютный фонд
Минприроды	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
МПРООС	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
МПС	многостороннее природоохранное соглашение
МСОК	Всемирный союз охраны природы
МТП	международная техническая помощь
МФУ	международное финансовое учреждение
МЭД	мощность экспозиционной дозы гамма-излучения
МЭС	Межгосударственный экологический совет
НЕФКО	Корпорация скандинавских стран по финансированию экологических проектов
НИМ	наилучшие имеющиеся методы
НПДООСЗ	Национальный план действий в области окружающей среды и здоровья
НПДОС	Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды
НПО	неправительственная организация
НСМОС	Национальная система мониторинга окружающей среды
НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития
НТА	Национальное туристическое агентство
НЦРКЭМ	Национальный центр радиационного контроля и экологического мониторинга
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВОС	оценка воздействия на окружающую среду
ОВЧ	общее количество взвешенных частиц
ООТ	особо охраняемая территория
ОППЭ	общий объем потребления первичной энергии

ОПТОЗОС	Общеввропейская программа по транспорту, охране здоровья и окружающей среде
ОРВ	озоноразрушающие вещества
ОРЭД	обзор результативности экологической деятельности
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОЭЭ	общественная экологическая экспертиза
ПГ	парниковые газы
ПДК	предельно допустимая концентрация
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ППС	паритет покупательной способности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РВПЗ	регистры выбросов и переноса загрязнителей
РДВР	Рамочная директива по водным ресурсам
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
СВП	Совместный всеобъемлющий экологический план действий в Балтийском море
СИТЕС	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения
СНГ	Содружество Независимых Государств
СОЗ	стойкие органические загрязнители
СПИД	синдром приобретенного иммунодефицита
СЭО	стратегическая экологическая оценка
СЭУА	система экоуправления и аудита
ТАСИС	техническая помощь Содружеству Независимых Государств
ТЗВБР	трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния
ТЧ	твердая частица
УФ	ультрафиолетовое излучение
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ХЕЛКОМ	Комиссия по защите морской среды Балтийского моря (Хельсинкская комиссия)
Целевая группа по ПДОС	Целевая группа по осуществлению Программы действий в области окружающей среды для ВЕКЦА
ЦНИИКИВР	Центральный научно-исследовательский институт комплексного использования водных ресурсов
ЦРДТ	Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ШАМР	Шведское агентство международного развития
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮСАИД	Агентство Соединенных Штатов по международному развитию

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ И ЕДИНИЦЫ ИЗМЕРЕНИЯ

..	данные отсутствуют
-	ноль или ничтожно малое количество
,	знак в десятичной дроби
тыс.	тысяча
млн.	миллион
млрд.	миллиард
га	гектар
кТ	килотонна
Мт	мегатонна
г	грамм
кг	килограмм
мг	миллиграмм
мкг	микрограмм
мм	миллиметр
см ³	кубический сантиметр
м	метр
м ²	квадратный метр
м ³	кубический метр
км	километр
км ²	квадратный километр
°С	градус Цельсия
МВт	мегаватт
кВт·ч	киловатт-час
ГВт·ч	гигаватт-час
ТВт·ч	тераватт-час
Бк	беккерель
Ки	кюри
кБк	килобеккерель
ккал	килокалория
Гкал	гигакалория
рбл.	белорусский рубль
Т _{н.э.}	тонна нефтяного эквивалента
кТ _{н.э.}	килотонна нефтяного эквивалента
Мт _{н.э.}	мегатонна нефтяного эквивалента
чел.	человек

ВАЛЮТА**Денежная единица: белорусский рубль**

Год	Белорусский рубль/ долл. США
1997	26,02
1998	46,13
1999	249,30
2000	876,75
2001	1 390,00
2002	1 790,92
2003	2 051,27
2004	2 160,26

Источник: IMF. International Financial Statistics,
April 2005.

ВВЕДЕНИЕ

1.1 География

Беларусь – страна, не имеющая выхода к морю, расположенная в восточной части Центральной Европы. Она граничит с Российской Федерацией на востоке (протяженность границы 959 км), Украиной на юге (протяженность границы 891 км), Польшей на западе (407 км), а также Латвией (141 км) и Литвой (502 км) на северо-западе. Для Беларуси характерны четыре различных географических региона. На севере республики расположено множество озер и холмов, покрытых лесами. Восточная часть – это возвышенно-равнинный регион. Полесье (так называемая зона низинных болот бассейна реки Припять), представляющее собой низину рек и болот, занимает южную часть, а западная часть является сельскохозяйственным регионом, покрытым смешанными хвойными лесами.

Общая площадь территории республики составляет 207 595 км², самой высокой точкой является гора Дзержинская, поднимающаяся на 346 м над уровнем моря. Территория страны, как правило, равнинная, с лесами, озерами и болотами, средняя высота над уровнем моря составляет 100–200 м. Плоскогорье от северо-востока до юго-запада делит страну на две водосборные зоны; северная имеет сток в Балтийское море, а южная – в Черное море. Самым большим из тысяч озер является озеро Нарочь (площадь 80 км²), расположенное на северо-западе страны.

Днепр (протяженность по территории Беларуси 700 км), являющийся самой крупной рекой, течет на юг практически по всей территории страны. Его двумя основными притоками являются р. Припять (протяженность по Беларуси 495 км) на юге и р. Березина (протяженность по Беларуси 613 км) в центральной части страны. Другими основными реками являются Западная Двина (Даугава), протекающая на запад к северной границе страны, р. Неман (Нямунас) (протяженность по Беларуси 459 км), которая также протекает на запад, и р. Западный Буг, текущая на север вдоль юго-западной границы с Польшей. Западный Буг также соединен каналом с р. Припять и, таким образом, с р. Днепр.

В Беларуси умеренно-континентальный климат, на который оказывают влияние Балтийское море и Атлантический океан. Среднее количество выпа-

дающих осадков находится в пределах от 546 мм до 693 мм в год. Средняя температура варьируется от 17,5°C в июле до -7°C в январе, хотя на севере была зарегистрирована температура -40°C.

27% территории Беларуси занимают пахотные земли. Леса и лесистая местность составляют 38% территории страны. Луга и пастбища покрывают 16%, тогда как болота составляют 4% от общей территории. За исключением сельскохозяйственных и лесных ресурсов, в Беларуси имеется относительно мало других видов природных ресурсов. Достаточно широко распространен торф, который используется в качестве бытового топлива. В целом производство местных видов энергии, главным образом нефти, составляет только 5% от общей потребности государства. Беларусь также располагает залежами калийной соли, известняка и фосфатов.

1.2 Население

Население Беларуси составляет 9,8 млн. человек (по данным на 2004 год). Численность населения медленно уменьшается с 1994 года, когда было зарегистрировано максимальное количество жителей республики, – 10,2 млн. человек. Плотность населения, в настоящее время составляющая 47,7 чел./км², невелика по сравнению с остальной частью Европы. В целом население сильно сконцентрировано и урбанизировано; около половины жителей (47,2%) проживают в 13 крупных городах и 70% от общего числа живут в городах. Процесс урбанизации был быстрым, еще в 1979 году лишь 55% населения проживало в городах. Урбанизация привела к старению сельского населения, потому что молодежь переселялась в города.

Минск – столица и самый большой город с населением 1,73 млн. человек (по данным 2003 года). Другими крупными городами являются: Гомель (население 492 тыс. чел.), Могилев (население 364 тыс. чел.), Витебск (население 351 тыс. чел.), Гродно (население 312 тыс. чел.) и Брест (население 296 тыс. чел.).

В Беларуси существуют две основные этнические группы: белорусы составляют 81,2% от населения республики и русские, крупнейшая группа меньшинств, – 11,4%. Остальные 7,4% составляют поляки, украинцы, евреи, татары и др. Официальным государственным языком с 1990 года является белорусский, однако русский был принят в

качестве второго государственного языка в 1995 году после проведения национального референдума. Между этническими группами не существует напряженности, и с Российской Федерацией белорусов тесно связывают культурные корни. Почти все население (около 90%) свободно владеет русским языком, на котором говорят в городах, тогда как на белорусском в основном говорят в сельской местности.

Демография и показатели состояния здоровья сильно изменились за последние десять лет. Общий коэффициент рождаемости снизился с 1,9 в 1991 году до 1,2 в 2003 году, что является одним из самых низких значений в Европе, и значительно ниже среднего показателя по ЕС, составившего 1,5 в 2000 году. Рождаемость снизилась с 13,9 (на 1000) в 1990 году до 9,0 (на 1000) в 2003 году. В течение этого же периода (1990–2003 годы) показатель детской смертности вырос с 12,1 (на 1000) в 1990 году до 13,5 (на 1000) в 1995 году и составил 7,7 (на 1000) в 2003 году.

Некоторые показатели состояния здоровья ухудшились с 1991 года. Уровень смертности увеличился с 10,7 (на 1000) в 1990 году до 14,5 в 2003 году. В течение того же периода средняя продолжительность предстоящей жизни сократилась на 2,7 года. Снижение продолжительности предстоящей жизни у мужчин было намного значительнее, чем у женщин. В 1990 году продолжительность предстоящей жизни мужчин составляла 66,3 года, а в 2003 году только 62,7 лет. Продолжительность жизни женщин в 1990 году была 75,8 года, а в 2003 году – 74,7 лет.

Авария на Чернобыльской атомной электростанции послужила причиной большого количества заболеваний (выше среднего уровня), включающего некоторые виды раковых заболеваний: среди молодежи наблюдается рак щитовидной железы. Некоторые люди продолжают жить на территориях, где они подвергаются радиационному облучению, превышающему официально установленную норму. На загрязненных территориях уровень смертности в два раза превышает уровень рождаемости, а продолжительность предстоящей жизни сократилась с 73,1 до 67,2 лет в период с 1993 по 2001 год.

Бедность¹ в Беларуси значительно снизилась с 1995 года, с приблизительно 45% всего населения до 18,5%. Доля крайней бедности снизилась еще

более, до 7%, и составляет ориентировочно треть от уровня 1995 года. Однако существует значительная разница в уровне бедности между некоторыми городами и сельскими населенными пунктами. Например, риск бедности в Минске составляет треть среднего показателя по стране. Риск бедности и крайней бедности выше в Гомельской, Могилевской и Брестской областях, которые наиболее сильно пострадали от чернобыльской катастрофы, где в бедности проживают 53% населения.

Образование является бесплатным и обязательным для всех детей в возрасте от 6 до 17 лет. В стране есть несколько университетов, так же как и других специализированных академий и институтов. Как и в других странах бывшего СССР, процент грамотного населения высок и, в соответствии с последним Докладом о развитии человеческого потенциала за 2004 год (Human Development Report, 2004) Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), уровень грамотности взрослого населения близок к 100%.

Беларусь относится к группе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. В 2002 году индекс развития человеческого потенциала страны (ИРЧП), рассчитанный ПРООН, составил 0,790 (по шкале от 0,0 до 1,0), и Беларусь занимала 62-е место из рассмотренных 177 стран. Индекс развития человеческого потенциала остается фактически без изменения с 1997 года, когда он составил 0,763 и Беларусь была на 60-м месте из 174 стран.

1.3 Экономические условия

Экономика

Беларусь характеризуется постоянным и сильным участием государства в экономике. Действующее Правительство поддерживает крупные, принадлежащие государству предприятия и намеревается сохранить их в качестве жизнеспособных экономических объектов. Такое же участие государства характерно и для сельского хозяйства; колхозам и совхозам предоставляются государственные субсидии. В 2004 году доля частного сектора в ВВП составляла около 25%, тогда как 46,2% рабочей силы работало в частном секторе. Участие государства и контроль за экономикой страны связаны с предотвращением социальных проблем, которые возникли в других странах бывшего СССР в связи с переходным периодом. Представляется, что высокий уровень занятости, широкое распространение субсидий и рост реальных доходов населения обеспечивают общественную поддержку государственной политики.

¹ По данным Всемирного банка. (...) Бедность определяется как отношение числа населения, потребление продуктов питания у которого ниже установленного уровня в 2700 калорий на взрослого человека в день, к общему числу населения и дополнительных средств на приобретение потребительских товаров и услуг. Крайняя бедность определяется уровнем ниже установленного на потребление потребительских товаров.

Таблица I.1. Демография и показатели состояния здоровья, 1996–2003 годы

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Уровень рождаемости (на 1000)	9,4	8,8	9,1	9,3	9,4	9,2	9,0	9,0
Коэффициент рождаемости	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Коэффициент смертности (на 1000)	14,0	13,4	13,5	14,2	13,5	14,1	14,8	14,5
Коэффициент детской смертности (на 1000)	12,5	12,6	11,2	11,4	9,3	9,2	7,8	7,7
Продолжительность предстоящей жизни при рождении (в годах)	68,6	68,6	68,5	68,0	69,0	68,5	68,0	68,5
Продолжительность предстоящей жизни женщин при рождении (в годах)	73,9	74,4	74,6	74,0	74,8	74,6	74,1	74,7
Продолжительность предстоящей жизни мужчин при рождении (в годах)	63,4	62,9	62,7	62,3	63,4	62,8	62,3	62,7
Население в возрасте 0–14 лет (%)	21,3	20,7	20,1	19,3	18,6	17,9	17,2	16,5
Население в возрасте 65 лет и старше (%)	12,7	12,9	13,1	13,3	13,4	13,6	13,9	14,2

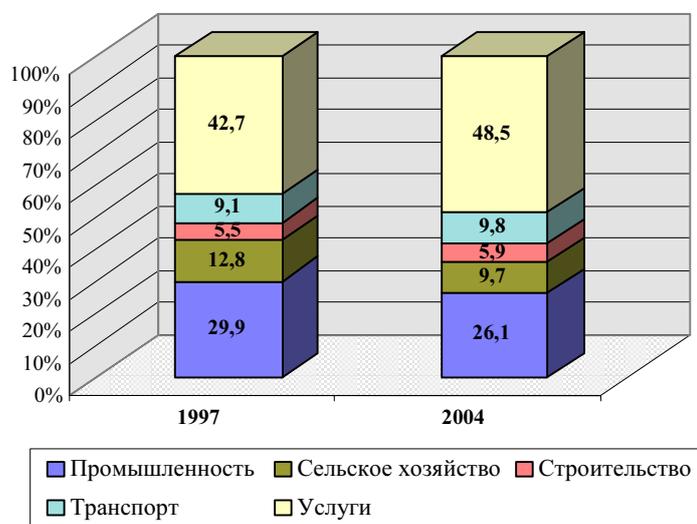
Источник: WHO. Health for All Database. <http://hfadb.who.dk/hfa/> или www.who.dk на 16.11.2005.

С 2000 года Правительство работает над унификацией обменных курсов валют, а также сдерживает давление на коммерческие банки по вопросу выдачи льготных кредитов. Были также заменены субсидиями из государственного бюджета все квазифискальные операции Центрального банка. Однако данных изменений оказалось недостаточно, чтобы доказать Международному валютному фонду (МВФ), что структурные реформы продолжают, и МВФ не возобновил кредитные операции. Нуждаясь в иностранной валюте, Правительство обратилось к Российской Федерации за помощью, которая, в свою очередь, предо-

ставила кредиты для стабилизации белорусского рубля.

Сбор налогов в Беларуси достаточно прост, поскольку большая часть прибыли производится крупными государственными предприятиями. Например, в 2002 году государственные доходы превысили годовые планы на 10%. Фискальная ситуация выглядит достаточно здоровой с небольшим бюджетным дефицитом, который, согласно МВФ, уменьшился за последние четыре года с 3,1% ВВП в 2001 году до 0,03% в 2004 году.

Рисунок I.1. ВВП по секторам в 1997 и 2004 годах (процент от общего ВВП)



Источник: Министерство статистики и анализа, 2005 год.

В 2003 году Правительство, планируя продать миноритарные акции некоторых промышленных предприятий, включая нефтеперерабатывающие заводы, предприятия по производству синтетического волокна и удобрений, провело тендеры. Все потенциальные покупатели оказались российскими нефтяными и газовыми компаниями, поставляющими сырую нефть перерабатывающим предприятиям Беларуси. Правительство Беларуси настаивает на строгих инвестиционных условиях, включая гарантированную ежемесячную выплату заработной платы и сохранение рабочей силы в течение определенного периода времени после приобретения.

В соответствии с Указом Президента «Об особом праве ("Золотой акции") государства на участие в управлении хозяйственными обществами» (март 2004 года) государство может иметь право на участие в управлении хозяйственными обществами, которые были созданы в связи с приватизацией бывших государственных предприятий. Государство может принимать решения, даже если оно не обладает каким-либо акционерным капиталом в этих компаниях. К возможным причинам для введения этого правила относятся задержки в выплате заработной платы за три месяца, неудовлетворительная структура балансовой отчетности за шесть месяцев, а также защита прав и свобод граждан, включая оборону и безопасность государства и соблюдение государственных экономических интересов. Расплывчатость этого положения для возможного применения правила "золотой акции" оказывает сдерживающее воздействие на прямые иностранные инвестиции.

Инфляция, измеряемая индексом потребительских цен (ИПЦ), постоянно находилась на высоком уровне в первой половине 1990-х годов и сильно колебалась. Максимальное значение ИПЦ было достигнуто в 1995 году и составило 2221%, затем снизилось до 52,7% в 1996, после чего снова возросло почти до 300% в 1999 году. С тех пор жесткая валютная и кредитная политика в сочетании с новой политикой обменного курса привели к устойчивому сдерживанию инфляции, которая в 2004 году оставалась относительно низкой на уровне 18,1%.

ВВП снижался вплоть до 1995 года, когда он достиг нижней отметки в 63,9% от уровня 1989 года. Рост ВВП стал впервые наблюдаться в 1996 году, когда его прирост составил 2,8%. В конце 1990-х годов рост ВВП составлял от 3,4% до 11,4%. По последним имеющимся данным (2004 год), отмечен серьезный рост ВВП в 11,0%, который таким образом достиг 113,4% от уровня

1989 года. ВВП на душу населения (в долларах США при паритете покупательной способности – ППС) возрос на 62% по сравнению с уровнем 1995 года. Согласно последним официальным данным, объем промышленного производства существенно вырос в период с 1995 года и в 2004 году составил 141,5 по сравнению с показателем 1989 года, принятым за базовый.

В 2002 году на Российскую Федерацию приходилось 50% экспорта и 65% импорта Беларуси. Такая зависимость от одного торгового партнера делает рост ВВП очень неустойчивым и зависимым от изменений в российской экономике. Однако Беларуси удалось уменьшить эту зависимость и диверсифицировать в последние годы свою внешнюю торговлю. Например, для сравнения можно указать, что в 1999 году на торговлю с Россией приходилось 70% экспорта и 90% импорта Беларуси.

Другим фактором, препятствовавшим экономическому росту в 1990-е годы и в начале 2000-х годов, был низкий уровень инвестиций. Однако это положение стало улучшаться, когда валовые вложения в основной капитал (ВВОК) выросли на 22% в 2003 году и на 18,9% в 2004 году. К сожалению, это не относится к прямым иностранным инвестициям (ПИИ). В отличие от других стран с переходной экономикой, Беларусь не смогла привлечь значительный приток ПИИ.

1.4 Авария на Чернобыльской атомной электростанции

Авария на атомной электростанции в Чернобыле (Украина) в 1986 году была единственным в своем роде событием, последствия которого до сих пор оказывают воздействие на население, окружающую среду и экономику Беларуси. Первоначальный взрыв и последующий пожар перенесли радионуклиды через границу в Беларусь, загрязнив при этом 47 600 км², или 23% территории страны, где проживало 20% населения. За прошедшие после аварии десять лет уровень радиации в окружающей среде снизился приблизительно на 1% от общего уровня загрязнения. Однако 20% страны (46 500 км²) остаются загрязненными долгоживущими изотопами цезия выше допустимого уровня.

Хотя загрязнение радионуклидами будет постепенно снижаться, сейчас они, соединяясь с почвой, поступают в пищевую цепочку и накапливаются в семенах, пастбищных травах и продуктах леса и в конечном счете оказываются в молоке и мясе. Поскольку основной путь внутреннего облучения идет через молоко, в Беларуси прилагаются большие усилия в этой области.

Таблица 1.2. Отдельные экономические показатели, 1995–2004 годы

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ВВП (1989 год = 100)	63,9	65,7	73,2	79,4	82,1	86,8	91,0	95,5	102,2	113,4
ВВП (% изменения по отношению к предыдущему году)	-10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	4,7	5,0	7,0	11,0
ВВП в текущих ценах (100 млрд. руб.)	121,4	191,8	366,8	702,2	3026	9 134	17 173	26 138	36 565	49 445
ВВП в текущих ценах (млн. долл. США)	10 522	14 500	14 098	15 222	12 138	10 418	12 355	14 595	17 825	22 889
ВВП на душу населения (долл. США)	1 032	1 427	1 393	1 512	1 210	1 041	1 239	1 471	1 805	2 330
ВВП на душу населения (долл. США ППС на душу населения)	5 448,1	5 724,8	6 511,7	7 174,2	7 556,6	8 190,4	8 813,5	9 460,1	10 380,6	11 885,4
Объем промышленного производства (1989 год = 100)	62,7	64,9	77,1	86,7	95,6	103,0	109,1	114,0	122,1	141,5
Объем сельскохозяйственного производства (% изменения по сравнению с предыдущим годом)	-4,7	2,4	-4,9	-0,7	-8,3	9,3	1,8	1,5	2,0	..
Индекс потребительских цен (ИПЦ) (% изменения по сравнению с предыдущим годом, среднегодовой)	709,3	52,7	63,8	73,0	293,7	168,6	61,1	42,6	28,4	18,1
Индекс цен производителей (% изменения по сравнению с предыдущим годом, среднегодовой)	461,5	33,6	88,0	72,0	355,8	185,7	71,9	40,4	37,6	24,2
Зарегистрированная безработица (% численности рабочих и служащих, конец периода)	2,7	4,0	2,8	2,3	2,0	2,1	2,3	3,0	3,1	1,9
Баланс торговли товарами и нефакторные услуги (млн. долл. США)	-483,3	-576,4	-853,0	-1 019,2	-255,5	-446,4	-505,7	-481,5	-670,7	-1 353,1
Текущий баланс (млн. долл. США)	-458,3	-515,9	-859,2	-1 016,5	-193,7	-338,4	-394,4	-311,2	-423,5	-1 042,9
" (в % от ВВП)	-4,4	-3,6	-6,1	-6,7	-1,6	-3,2	-3,2	-2,1	-2,4	-4,6
Чистое поступление прямых иностранных инвестиций (млн. долл. США)	14,7	104,5	349,5	200,9	443,2	118,6	95,5	453,3	170,3	168,1
Чистый поток прямых иностранных инвестиций (в % от ВВП)	0,1	0,7	2,5	1,3	3,7	1,1	0,8	3,1	1,0	0,7
Суммарные прямые иностранные инвестиции (млн. долл. США)	49,8	154,3	503,8	704,7	1 147,9	1 266,5	1 362,0	1 815,3	1 985,6	2 153,7
Иностранные валютные резервы (млн. долл. США)	377,0	469,2	393,7	702,8	294,3	350,5	390,7	618,8	594,8	749,4
" (в месяцах импорта)	0,83	0,81	0,57	1,10	0,57	0,56	0,58	0,84	0,63	0,56
Чистый внешний долг (млн. долл. США)	1 720,0	1 439,3	1 752,6	1 666,7	1 930,4	1 772,0	2 056,3	2 448,2	2 774,3	3 599,7
Экспорт товаров (млн. долл. США)	4 803,0	5 790,1	6 918,7	6 172,3	5 646,4	6 640,5	7 334,1	7 964,7	10 072,9	13 916,8
Импорт товаров (млн. долл. США)	5 468,7	6 938,6	8 325,7	7 673,4	6 216,4	7 524,6	8 140,8	8 879,0	11 328,5	15 982,5
Отношение чистого долга к экспорту (%)	35,8	24,9	25,3	27,0	34,2	26,7	28,0	30,7	27,5	25,9
Отношение чистого долга к ВВП (%)	16,3	9,9	12,4	10,9	15,9	17,0	16,6	16,8	15,6	15,7
Обменный курс: среднегодовой (руб./долл. США)	11,5	13,2	26,0	46,1	249,3	876,8	1 390,0	1 790,9	2 051,3	2 160,3
Население (млн.)	10,19	10,16	10,12	10,07	10,03	10,00	9,97	9,92	9,87	9,82

Источник: UNECE Common statistical database and National Statistics, 2005.

Кроме того, излучение радиоактивного йода вызвало значительный рост рака щитовидной железы в Беларуси, хотя главным образом это относится к тем, кто был в возрасте младше 15 лет на момент взрыва. Последствия радиации вызвали рост рака щитовидной железы, кроме того, увеличивается число молодых женщин, заболевших раком молочной железы.

После аварии леса, болота и озера накапливали радионуклиды и непрерывно возвращали их обратно в окружающую среду. Пожары в лесах и на торфяниках, а также эрозия сельскохозяйственных и покинутых земель с ветром и водой переносят загрязнение на соседние чистые территории и через границу. Затопление также может быть серьезной проблемой на территориях, где сельское хозяйство ведется на неплодородных землях и торфяниках.

Авария также вызвала тяжелые экономические последствия для Беларуси. Приблизительно 21% сельскохозяйственных земель, 23% лесов страны и 132 месторождения минеральных ресурсов оказались зараженными. Наиболее серьезно зараженные участки были выведены из экономического пользования. Обширные районы с промежуточной степенью заражения были поставлены под строгий контроль с введением специального режима радиационного контроля для продуктов из этих районов и доступа в них. В течение ряда лет наблюдалось полное отсутствие экономической деятельности и развития инфраструктуры на зараженных территориях, и приблизительно 114 тыс. человек были переселены с загрязненных земель в период 1990–2004 годов. Помимо потери жизни и вредного воздействия аварии на здоровье населения ожидается, что общий экономический ущерб достигнет 235 млрд. долл. США к 2015 году.

1.5 Общественные институты

В 1996 году предложения по внесению поправок в Конституцию 1994 года о расширении президентских полномочий были выдвинуты на референдум и одобрены более 70% голосов. Согласно новой Конституции 1996 года, Верховный Совет был заменен на двухпалатное Национальное собрание. Нижняя Палата представителей состоит из 110 членов. Верхняя палата – Сенат или Совет Республики – включает 64 члена, из которых шесть назначаются Президентом, а остальные избираются путем всеобщего голосования.

В соответствии с действующей Конституцией, президентский срок правления составляет пять лет, и Президент может избираться на второй срок. Однако референдум в октябре 2004 года отменил ограничение правления двумя сроками.

Президент также назначает половину членов Конституционного суда, главу Национального банка Беларуси, Генерального прокурора, глав Верховного, Экономического и Конституционного судов, а также главу Центральной избирательной комиссии. Президент также обладает полномочиями роспуска Национального собрания.

Административно страна подразделяется на шесть областей, названных по имени областных центров. Минская, Гомельская, Могилевская, Витебская, Гродненская и Брестская области подразделяются на более мелкие административные единицы, называемые районами. Каждая область имеет свой совет, занимающийся административными и региональными делами.

1.6 Экологическая ситуация

Воздух

Общее количество выбросов в атмосферу в 2003 году составило 1 млн. 327 тыс. тонн, из них 955 тыс. тонн (72%) приходится на транспортный сектор, а 372 тыс. тонн (28%) на стационарные источники. Первое место среди загрязнителей занимает CO (55,2% от общего количества), затем летучие органические соединения (ЛОС) и углеводороды (18,6%), NO_x (10,6%) и SO₂ (9,5%).

С 1995 года общее количество выбросов в атмосферу традиционных загрязнителей снизилось (таблица 1.4). Наиболее значимое сокращение было достигнуто по SO₂ (54%), а также CO (41,5%) и ЛОС (включая углеводороды) (34%). В таблице 1.5 дано сравнение выбросов традиционных загрязнителей воздуха в Беларуси с некоторыми странами – членами ЕЭК ООН в 2002 году. Выбросы CO₂ уменьшились примерно на 18% в период между 1995 и 2003 годами. Согласно первому Национальному отчету по выбросам парниковых газов (ПГ), выбросы значительно уменьшились (на 47%) в период между 1990 и 2001 годами, что отражает экономический спад в период между 1990 и 1995 годами, изменения в структуре ВВП, переход к большему использованию природного газа в секторе энергетики и улучшения в сфере энергоэффективности и энергосбережения.

Большая часть выбросов CO и NO_x (87% и 60%, соответственно) приходится на дорожный транспорт. Число личных автомобилей увеличилось в период с 1997 по 2003 год на 50%. Более 60–70% составляют старые и устаревшие автомобили, использующие бензин низкого качества, поэтому дорожный транспорт становится все более значимой экологической проблемой в Беларуси. В то же время выбросы свинца незначительны, поскольку этилированный бензин не производился и не импортировался с 1997 года.

Таблица I.3. Правительство

Министерства

Министерство сельского хозяйства и продовольствия
Министерство архитектуры и строительства
Министерство связи и информатизации
Министерство культуры
Министерство обороны
Министерство экономики
Министерство образования
Министерство по чрезвычайным ситуациям
Министерство энергетики
Министерство финансов
Министерство иностранных дел
Министерство лесного хозяйства
Министерство здравоохранения
Министерство жилищно-коммунального хозяйства
Министерство промышленности
Министерство информации
Министерство внутренних дел
Министерство юстиции
Министерство труда и социальной защиты
Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Министерство спорта и туризма
Министерство статистики и анализа
Министерство торговли
Министерство транспорта и коммуникаций
Министерство по налогам и сборам

Государственные комитеты

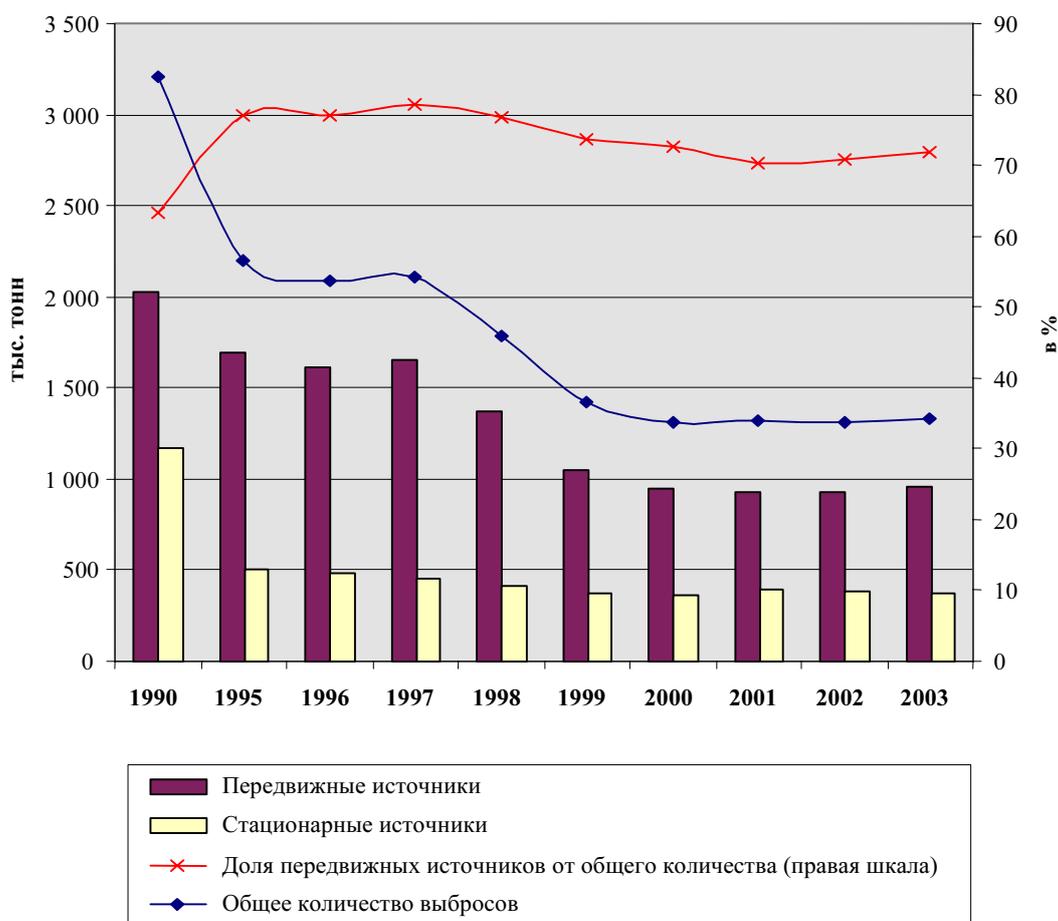
Комитет государственной безопасности
Государственный комитет по авиации
Государственный комитет пограничных войск
Государственный комитет по науке и технологиям
Государственный таможенный комитет
Государственный военно-промышленный комитет

Комитеты при Совете Министров

Комитет по архивам и делопроизводству
Комитет по энергоэффективности
Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии
Комитет по материальным резервам
Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС
Комитет по делам религий и национальностей
Комитет по ценным бумагам
Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации

Источник: <http://president.gov.by/rus/gov/list1.html> на 7.12.2004.

Рисунок I.2. Источники выбросов в атмосферу, 1990–2003 годы



Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год.

На энергетический и промышленный секторы приходится 70% общего количества выбросов из стационарных источников. На стационарные источники приходится большая часть выбросов SO_2 и твердых частиц (71% и 62%, соответственно, в 2004 году), причем крупнейшим загрязняющим сектором является энергетика. Другими наиболее загрязняющими являются нефтехимическая и химическая отрасли (29%); производство электроэнергии (16%), домашние хозяйства (13%), обрабатывающий и машиностроительный секторы (8%), а также производство стройматериалов (6%) (рисунок I.3).

Поскольку промышленность сконцентрирована на урбанизированных территориях и загрязнители попадают в атмосферный воздух, качество его вызывает беспокойство в таких городах, как Ново-

полоцк, Полоцк, Гомель, Светлогорск и Витебск. Крупнейшими загрязнителями воздуха в этих городах являются химические заводы, электростанции и предприятия обрабатывающего сектора.

Беларусь выполняет свои обязательства по Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и трем протоколам к ней, а также по Конвенции о защите озонового слоя и Монреальскому протоколу к ней (см. главу 4 по международным соглашениям и обязательствам). С этой целью были разработаны отраслевые и межотраслевые программы, включающие Национальную стратегию устойчивого развития на период до 2020 года, Основные направления энергетической политики до 2020 года и Национальную программу энергосбережения на 2001–2005 годы.

Рисунок I.3. Выбросы в атмосферу в разбивке по секторам, 2003 год



Источник: Министерство статистики и анализа, 2005 год.

Таблица I.4. Выбросы в атмосферу по видам загрязнителей

Выбросы	1995 год	2000 год	2003 год	2005 год (прогноз)	Изменения в 1995–2003 годах, в %
SO _x (в виде SO ₂) в 10 ³ т/год	275,3	145,3	126,3	151,1	-54,1
стационарные источники	213,2	168,9	90,1	113,8	-57,7
транспорт	57,1	36,4	36,2	37,3	-36,6
NO _x (в виде NO ₂) в 10 ³ т/год	195,3	136,8	140,2	152,2	-28,2
стационарные источники	54,6	52,3	55,8	65,3	2,2
транспорт	140,7	84,5	84,4	86,9	-40,0
Пыль (ОВЧ), в 10 ³ т/год	92,0	71,5	71,9	..	-21,8
стационарные источники	50,9	45,0	41,9	..	-17,7
транспорт	41,1	26,5	27,0	..	-34,3
ЛОС, в 10 ³ т/год	374,7	246,9	247,3	..	-34,0
стационарные источники	77,9	75,5	75,0	..	-3,7
транспорт	296,9	171,4	171,4	..	-42,3
CO в 10 ³ т/год	1 252,8	726,3	732,7	..	-41,5
стационарные источники	96,2	92,3	95,7	..	-0,5
транспорт	1 156,6	634,0	637,0	..	-44,9
CO ₂ в млн. т (общее)	65,2	52,4	..	..	-19,6

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год.

Таблица I.5. Выбросы основных загрязняющих веществ в атмосферу в отдельных странах ЕЭК ООН, 2002 год

	Беларусь	Словакия	Венгрия	Чешская Республика	Бельгия	Португалия
Общие выбросы SO _x (1000 т)	143	102	359	237	153	216
Общие выбросы NO _x (1000 т)	137	102	180	318	284	279
Неметановые ЛОС (1000 т)	229	76	155	203	264	285
Выбросы CO (1000 т)	712	297	620	546	1 019	678

Источник: Исполнительный орган по Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, документ ЕВ.AIR/GE.1/2004/10.

Водные ресурсы

В Беларуси имеется относительное изобилие водных ресурсов, которых достаточно для удовлетворения настоящих и будущих потребностей. С 1997 по 2003 год общее потребление воды снизилось на 5%, в то время как расход воды в промышленности снизился на 17%, продолжая тенденцию, которая наметилась в начале 1990-х годов. Следовательно, уменьшился забор поверхностных вод, поскольку основным потребителем является промышленность, в частности сектор тепловой энергетики.

Приблизительно 98% всех домов в больших городах и около 85% в других населенных пунктах подключены к централизованной системе водоснабжения, основным источником которой являются подземные воды. В сельских районах подземные воды загрязняются стоками с животноводческих хозяйств, использованием частично очищенных вод для орошения, а также в результате неконтролируемого хранения минеральных удобрений и токсичных химических веществ. На промышленных и урбанизированных территориях загрязнение происходит в первую очередь на производственных площадях, вблизи мест канализационных сбросов, свалок и утечек в промышленной и коммунальной канализационных системах. Существует особая проблема сильнейшего засоления подземных вод в районе завода калийных удобрений в Солигорске.

В сельских районах жители вынуждены использовать открытые колодцы, которые не защищены от источников загрязнения. Поверхностные воды подвержены химическому загрязнению от сброса сточных вод, от сельскохозяйственных ферм и городских стоков, автотранспорта, свалок и выпадения загрязняющих веществ. Хотя со временем наблюдаются некоторые улучшения, проблема остается особенно острой в районах Минска и Гомеля. В настоящее время причиной для беспокойства является естественное высокое содержание железа в воде. Большинство подземных водных ресурсов по своему природному содержанию железа превышает предельно допустимую концентрацию (ПДК) в 5–20 раз.

Надежность и безопасность водоснабжения не достаточны. Часто наблюдаются перебои в водоснабжении и падение давления в водопроводных трубах, а также проблемы, связанные с качеством воды, от изменения цвета, вкуса и запаха до химического и бактериологического загрязнения. В системе распределения наблюдаются значительные потери, а потребление на душу населения в Минске высоко: в жилых домах оно составляет около 302 литров воды на человека в день по сравнению с 130–200 или менее литров в большинстве стран Западной Европы (с обеспечением водой 24 часа в сутки). Среднее потребление воды в жилых домах в других крупных городах, таких как Брест, Гродно и Витебск, составляет 200–230 литров на человека в день.

Таблица I.6. Водопользование, 1997–2003 годы

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Общее количество	1 706	1 697	1 691	1 684	1 689	1 677	1 653
Домашние хозяйства	704	711	709	706	728	746	744
Сельское хозяйство	471	460	451	455	445	446	467
Промышленность	531	526	531	523	516	484	443

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год.

Существует 129 крупных водоочистных сооружений с суточной мощностью 3,7 млн. м³. Вместе с тем наблюдаются значительные эксплуатационные трудности; многие станции водоочистки принимают сточные воды с недопустимо высокой концентрацией отдельных загрязнителей, и некоторые из них не могут справиться с объемом и нагрузкой загрязнения. В сельских районах обычно полагаются на местные решения, в основном используются отхожие места и фильтрующие колодцы и поля фильтрации. По данным Всемирного банка, состояние данного сектора резко ухудшается, что требует немедленного внимания. Беларусь сейчас пытается изменить эту ситуацию путем введения новой системы управления водными ресурсами и установки измерительной аппаратуры за счет средств предприятий, что позволяет уменьшить сброс промышленных сточных вод.

Отходы

Коммунальные отходы

Твердые коммунальные отходы составляют лишь 7,5% всех производимых в стране отходов, однако они рассредоточены на обширной территории с большим числом точечных источников, чем промышленные отходы. Количество отходов в 2003 году составило 2,3 млн. тонн, или 223 кг на душу населения. Доля рециркуляции низка (около 10%), даже несмотря на то, что эти отходы являются потенциальным источником вторичного сырья. Производство бытовых отходов в стране с 1997 года постоянно увеличивается (почти на 30%), что объясняется ростом доходов и потребления.

До последнего времени отходы размещались вблизи мест их возникновения, включая бесконтрольные свалки. К тому же коммунальные, промышленные и опасные отходы размещались вместе, создавая опасные токсичные соединения. Управляемые свалки обычно не соответствовали санитарной практике, такой как использование защитных слоев и систем сбора фильтрата, что приводит к загрязнению подземных вод.

Прежде чем многие санкционированные или не санкционированные свалки могут быть закрыты, потребуется их восстановление, для того чтобы защитить окружающую среду и здоровье населения. Более 40% свалок выработали свой срок службы, что требует отведения новых мест для захоронения отходов или расширения уже существующих. Ситуация улучшается, так как санкционированные свалки теперь лучше регулируются и предпринимаются определенные усилия для контроля несанкционированных свалок.

В феврале 2003 года Совет Министров принял решение о введении системы сбора и вторичного использования коммунальных отходов. В качестве пилотного проекта была внедрена система сбора пластиковых отходов, которые считаются одним из наиболее видимых и распространенных коммунальных отходов. Существуют планы в будущем расширить эту систему, включив в нее стеклянную тару и бумажную упаковку.

Промышленные отходы

В 2003 году в Беларуси, согласно оценкам, было произведено 28 млн. тонн твердых промышленных отходов, 16% которых были переработаны или повторно использованы. На промышленные отходы в целом приходится более 90% от всех производимых отходов, причем три четверти являются отходами одного предприятия по производству калийных удобрений (см. главу 6.).

Почти все не поддающиеся рециркуляции промышленные отходы размещаются на свалках и в резервуарах, принадлежащих предприятиям; оставшаяся часть размещается на полигонах для твердых коммунальных отходов или остается на территории предприятий. Шламы от производства калийных удобрений хранятся в соответствии с установленными нормами и изолируются от попадания в подземные воды. Однако твердые отходы от производства калийных удобрений хранятся на открытом воздухе, их отвалы достигают высоты в 100 метров и представляют собой серьезную опасность для окружающей среды. Существуют планы по строительству соответствующих хранилищ, однако вопрос об их финансировании пока не решен.

Биоразнообразие

В середине XVIII века леса покрывали более 74% территории Беларуси. Даже в настоящее время лес остается преобладающим растительным видом, который покрывает 7,3 млн. гектаров, что составляет 38% территории страны. Сосна является доминирующим видом в лесной экосистеме (55% территории лесов), однако природная флора включает также 28 других видов деревьев и 42 вида кустарников. В зависимости от региона лесное покрытие варьируется от 10 до 62%. Площадь охраняемых природных территорий увеличилась с 6,9% в 1997 году до 7,6% от территории страны в 2003 году.

До конца XIX века болота занимали 4,13 млн. гектаров (19,9% общей территории). В результате мелиорации 1,775 млн. гектаров (42,4%) болот и

заболоченных территорий были переведены в сельскохозяйственные земли. Полномасштабное и интенсивное осушение болот и заболоченных территорий проводилось в период с 1965 по 1975 год и уже менее интенсивно продолжалось до 1985 года. В настоящее время в природном состоянии находится около 2,3 млн. гектаров болот и заболоченных территорий, из которых только 800 тыс. гектаров (33,5%), или 3,8% территории Беларуси, являются открытыми болотами. Около 1,15 млн. гектаров (48,3%) составляют лесные болота, которые покрывают около 5,5% территории страны.

Флора страны включает около 11,5 тыс. видов растений. Более 80% всей флоры составляют 7 тыс. видов грибов и 2 тыс. видов водорослей. Васкулярная растительная флора включает 1638 видов, среди которых доминируют травянистые растения, насчитывающие около 1,5 тыс. видов.

В Беларуси также имеется весьма разнообразная фауна, включающая 457 видов позвоночных и более чем 20 тыс. видов беспозвоночных. Самую большую группу позвоночных составляют птицы 305 видов. В республике также проживает 73 вида млекопитающих, включая уникального беловежского зубра, а также медведей и волков. Насчитывается 59 видов рыб, из которых 45 являются местными. Также в Беларуси гнездится около 104 видов перелетных птиц, которые мигрируют в зимний сезон. Еще 22 вида птиц пролетают над

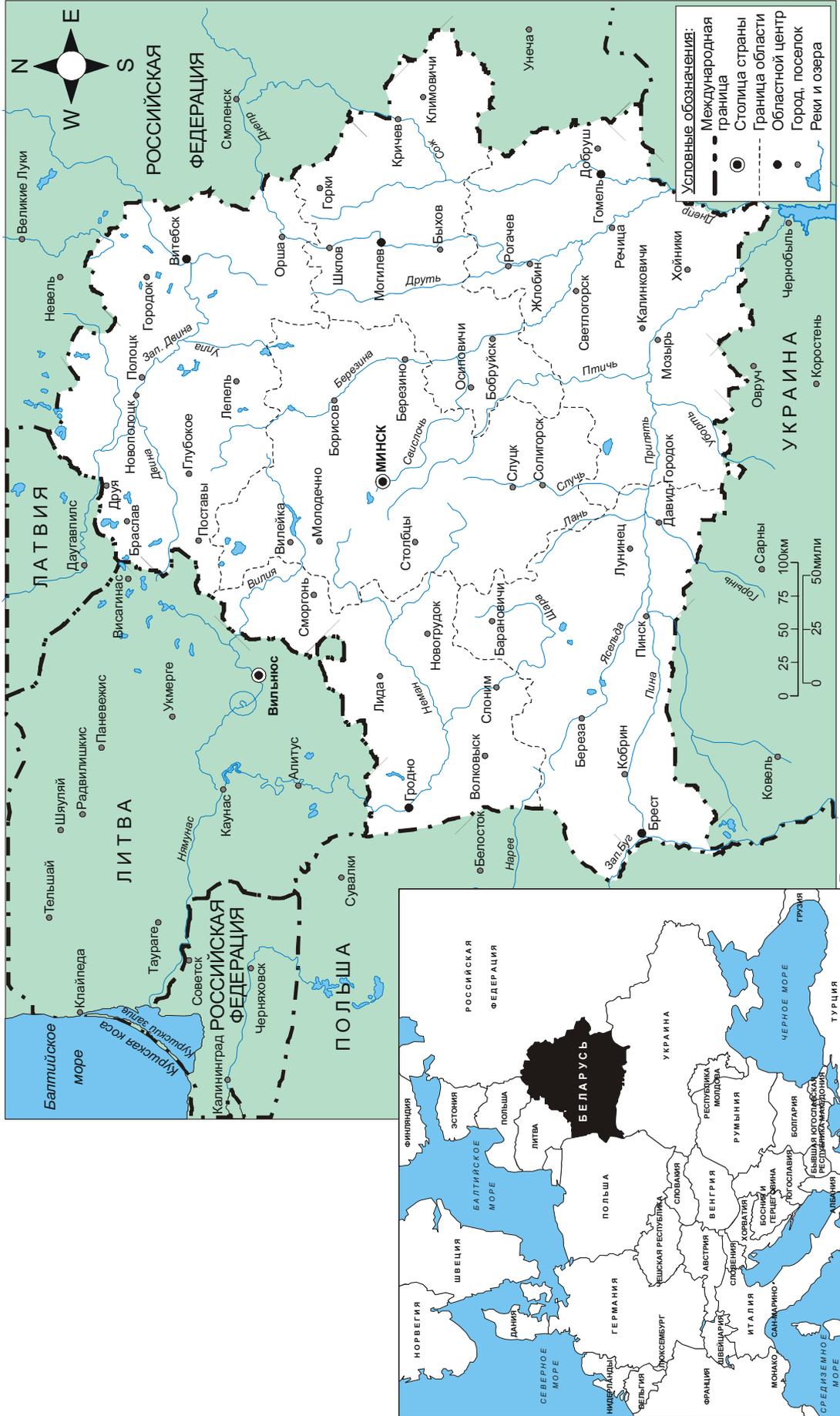
территорией страны во время своих сезонных миграций.

Красная Книга Республики Беларусь отражает ситуацию, сложившуюся с видами, находящимися под угрозой исчезновения. Второе издание (1993 год) содержит 214 охраняемых видов растений, находящихся под угрозой исчезновения, причем 46 видов редких васкулярных растений исчезли с территории Беларуси с момента публикации первого издания. Также Красная Книга содержит 97 видов позвоночных и 85 видов беспозвоночных, находящихся на грани исчезновения.

В Беларуси разрешена охота на 22 вида позвоночных млекопитающих, 31 вид птиц и один вид рептилий. Охотничьи угодья составляют 17,7 млн. гектаров, из них: 54% поля, 40% леса и 6% водноболотные угодья. На территории республики находится 252 охотничьих хозяйства, включая 82 лесных охотничьих хозяйства, что позволяет регулировать и сохранять численность популяции дичи.

Когда в 1994 году популяция копытных резко уменьшилась, охотничья система подверглась реформированию. Государственные разрешения на охоту были приостановлены, разрешалась только любительская охота. Ежегодная (профессиональная/коммерческая) ловля рыбы составляет около 1,5–2 тыс. тонн, в то время как на долю любительской рыбалки приходится в 1,5–2 раза больше.

Карта I.1. Карта Беларуси



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

Глава 1

ПРАВОВАЯ И ДИРЕКТИВНАЯ БАЗА И ОТРАСЛЕВЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ

1.1 Обзор директивной базы – результаты, достигнутые с 1997 года

Основной курс природоохранной политики

Беларусь продолжает осуществлять стратегию весьма медленных реформ в соответствии со своей декларацией независимости, принятой в 1991 году. Это приносит комплексные экономические, социальные и экологические результаты. В контексте окружающей среды Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды представило программную и законодательную базу.

Национальной стратегии по устойчивому развитию (НСУР), принятой в мае 2004 года, придается первостепенное значение. Она определяет принципиальные направления перехода к устойчивому развитию в два основных этапа:

- этап 1 (до 2010 года) предусматривает дальнейшее повышение благосостояния на основе развития и разумного использования человеческого потенциала и более эффективной и конкурентоспособной экономики; и
- этап 2 (2011–2020 годы) закладывает фундамент для нового постиндустриального информационного общества с новой технологической базой, призванной обеспечить плавный переход к ресурсосберегающему производству.

НСУР содержит все элементы, которые характерны для стратегического документа такого типа и обеспечивают движение в направлении к устойчивому развитию, такие как модели, стратегические цели, задачи и этапы, главные направления, которым должна следовать страна, наиболее важные средства и механизмы, так же как и создание системы мониторинга для измерения результатов.

Часть НСУР направлена на рациональное использование природных ресурсов и сохранение окружающей среды для будущих поколений путем:

- совершенствования природоохранной политики и экономических инструментов природопользования;

- охраны и рационального использования природных ресурсов;
- безопасной реализации биотехнологий и обеспечения биологической безопасности;
- безопасного обращения с токсичными химическими веществами;
- безопасного использования и обработки промышленных и муниципальных отходов;
- защиты населения и страны от природных и техногенных катастроф;
- обеспечения экологической безопасности на оборонных сооружениях;
- развития проблемных регионов, в частности преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции (АЭС); и
- гармонизации национального природоохранного законодательства с международными правовыми актами.

Таким образом, как сейчас структурирована и разработана НСУР, она должна играть решающую роль в процессе стратегического планирования в Беларуси, в частности относительно природоохранного планирования.

Национальная природоохранная стратегия все еще находится в концептуальной стадии, но существует много других национальных программ и планов, которые направляют разработку природоохранной политики. Современная природоохранная политика создается посредством пятилетних национальных планов действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (НПДОС). Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды полагает, что План на период 1996–2000 годов завершен. Мероприятия этого плана выполнены, и отчет о проделанной работе подготовлен.

Текущий НПДОС охватывает период 2001–2005 годов. Его задачами являются: дальнейшее сокращение неблагоприятных антропогенных воздействий на окружающую среду и улучшение эко-

логической ситуации; постепенная "экологизация" всех частей производства и охрана наиболее ценных экосистем и биологических видов. Министерство ежегодно отчитывается о достигнутом прогрессе. Готовится НПДОС на 2006–2010 годы.

Пятилетние планы действий основываются на национальных приоритетах и следуют рекомендациям и принципам Повестки дня на XXI век, которая была принята на Конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Приоритетные меры, сформулированные в планах, направлены на сбалансирование решений по экологическим и социальным проблемам с необходимостью экономического развития.

Национальная стратегия и План действий по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия Беларуси (1997 год) явился первым природоохранным медийно ориентированным стратегическим документом. Беларусь определила высшие приоритеты для его осуществления. Ход выполнения оценивается каждые пять лет с участием всех социоэкономических действующих субъектов. Особое внимание уделяется двум основным проблемам: сохранению биоразнообразия (виды, экосистемы) и вопросам сохранения биоразнообразия в других секторах экономики. Беларусь считает важным комплексное планирование и инкорпорирование биологического разнообразия в сельскохозяйственное производство. См. также главу 8 об экотуризме и биоразнообразии.

В период 1999–2003 годов Советом Министров был подготовлен и одобрен ряд экологических программ:

- Государственная научно-техническая программа "Природопользование и охрана окружающей среды" (2000 год);
- Государственная программа "Здоровье нации" на 1999–2005 годы (1999 год);
- Государственная научно-техническая программа "Экологическая безопасность" на 2001–2005 годы (2001 год);
- Государственная программа по обеспечению Государственной системы для предупреждения чрезвычайных ситуаций и готовности к чрезвычайным ситуациям на 2002–2006 годы (2001 год);
- Государственная программа о водоснабжении и управлении сточными водами "Чистая вода" на 2001–2005 годы (2002 год);
- Государственная программа по экологическому образованию; и
- Программа по национальной экологической мониторинговой системе (2003 год).

Пространственное планирование в Беларуси основывается на Государственной схеме комплексной территориальной организации (2001 год), которая включает Стратегию по территориальному развитию и классификации всех населенных пунктов и транспортной инфраструктуре.

Другие стратегии, планы и программы, подготовленные для развития отраслевых политик и одобренные Советом Министров, также включают главы, направленные на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды, такие как:

- Государственная программа по сбережению энергии на 2001–2005 годы
- Государственная программа по многофункциональному использованию лесов до 2015 года
- Государственный план по развитию лесного менеджмента до 2015 года
- Государственная программа по консервации и использованию мелиорированных земель на 2000–2005 годы
- Государственная программа по уборке и благоустройству на 2004–2005 годы
- Государственная программа по управлению муниципальными отходами
- Государственная программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС до 2010 года

Данный обзор документов по природоохранной политике демонстрирует весьма хорошо разработанную систему национальных программ. Согласно Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды, существует более 40 природоохранных программ и планов. Они готовятся различными правительственными учреждениями, например Министерством энергетики, Министерством лесного хозяйства и Министерством сельского хозяйства и продовольствия, но, прежде чем они получают одобрение Совета Министров, должно быть получено согласие всех других заинтересованных министерств и комитетов. В этом отношении Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды рассматривает компоненты планов и программ, которые относятся к использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, и имеет возможность выразить свое мнение в письменном виде. Однако это

не означает, что все планы и программы согласуются в отношении использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Со времени первого обзора результативности экологической деятельности, проведенного в 1997 году, достигнуты успехи в определении более четких стратегических приоритетов и закладывании основы для выполнения пятилетнего НПДОС. Тем не менее большинству планов действий и государственных программ недостает четкости в определении финансирования. В некоторых документах (Государственной программе по экологическому образованию, Программе по национальной природоохранной мониторинговой системе) вообще отсутствует глава о финансировании. Согласно сведениям, полученным от сотрудников Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, все необходимые расходы отражены в Государственной программе по инвестированию. Однако этого недостаточно и не компенсирует отсутствие финансового обоснования в некоторых природоохранных программах. Государственная программа по инвестированию дает общие цифры о финансировании, которые должны в дальнейшем уточняться в специализированных планах и программах.

Также предлагаемые меры не сбалансированы относительно реальных инвестиционных инициатив. Большинство финансируемых средств ассигнуются на научную и исследовательскую деятельность.

Правовая база

Закон о нормативных правовых актах, принятый в 2000 году, определяет виды законодательных документов и способ, каким они должны подготавливаться, приниматься, публиковаться и выполняться. Наиболее важными нормативными актами являются: Конституция, решения, принимаемые на референдуме, программные законы, кодексы, законы, президентские постановления, президентские директивы (указы), резолюции Парламента и резолюции Совета Министров. Подготовка правовых актов регулируется Программой подготовки проектов законов на 2003–2005 годы и возможной дальнейшей кодификацией законодательства (2002 год), утвержденного президентским указом.

Рамочным природоохранным законом является Закон об охране окружающей среды, принятый в 1992 году, и в последний раз исправленный в 2002 году. Закон оговаривает принципы и задачи охраны окружающей среды и определяет объекты (экологические среды) и субъектов (граждан,

юридических лиц, административно-территориальные единицы и Республику Беларусь) и их взаимоотношения. Он также отражает основные направления государственной природоохранной политики и менеджмента; права и обязанности граждан и общественных объединений; необходимость установления экологических норм, стандартов и сертификации; и требования к проектированию, строительству, реконструкции, эксплуатации, закрытию или ликвидации сооружений, деятельность которых может воздействовать на окружающую среду. Закон включает также главы об оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе, особо охраняемых природных территориях, экологически неблагоприятных территориях, о наблюдении за состоянием окружающей среды (природоохранный мониторинг), экологической регистрации и информации, образовании и научных исследованиях, экономических механизмах, контроле и ответственности за нарушение законодательства.

Закон об охране атмосферного воздуха (1997 год) направлен на сохранение и улучшение качества атмосферного воздуха и оговаривает права и обязанности граждан, юридических лиц и государственных органов власти в этом отношении. Закон регулирует общие нормы качества воздуха и требования по охране атмосферного воздуха в проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации. Он предусматривает экономические инструменты, государственную базу данных о негативных воздействиях на воздух, мониторинг и контроль.

Закон о защите озонового слоя (2001 год) регулирует соответствующую государственную деятельность, определяя компетенцию Совета Министров, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и местных властей. Он включает положения об экономических инструментах; лицензировании деятельности, связанной с использованием разрушающих озоновый слой веществ; перемещение таких веществ и продуктов, содержащих разрушающие озоновый слой вещества; мониторинге озонового слоя; контроле и ответственности за нарушения законодательства.

Закон об отходах (1993 год, обновленный последний раз в 2002 году) устанавливает правовую основу для обработки отходов и направлен на предупреждение негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье человека. Его основные положения описывают отношения между национальными нормативными актами и международными соглашениями об отходах; права собственности на отходы; требования к управле-

нию отходами; компетенцию центральных и местных органов власти; классификацию и сертификацию отходов (например, выдачу так называемого паспорта на отходы); переработку вредных отходов; отчетность, контроль и т. д.

Закон об особо охраняемых территориях (2000 год) определяет правовую базу для функционирования и охраны особо охраняемых природных территорий. Он включает положения о категориях охраняемых территорий (заповедник, национальный парк, заказник и природный памятник), менеджменте, компетенции государственных органов власти, режиме охраны, научной и исследовательской деятельности на особо охраняемых природных территориях, участии общественности в процессе принятия решений, финансовых вопросах, государственном контроле и ответственности за нарушение законодательства и компенсации за ущерб.

Закон о государственной экологической экспертизе (2000 год) перечисляет, что является предметом Государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). Перечень включает концепции, программы (в том числе инвестиционные программы), отраслевые и территориальные схемы развития, схемы по комплексному использованию и охране природных ресурсов, планы градостроительства и проекты для всех видов деятельности, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду. Закон определяет, среди прочего, компетентные органы власти и их права и обязанности (Правительство, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, местные органы власти); условия и процедуру для осуществления ГЭЭ; и права и обязанности инициаторов деятельности, подлежащей ГЭЭ.

Основное природоохранное законодательство, принятое после 1997 года, перечислено в приложении III.

Подзаконные акты по охране окружающей среды (внутренние нормативные акты, правила, постановления, инструкции) готовятся и предлагаются министерствами и одобряются резолюцией Совета Министров или приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды или других министерств. Например, постановления о выдаче лицензий на деятельность, связанную с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, были одобрены резолюцией Совета Министров и приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Количество и предмет подзаконных актов варьируется по различным природоохранным вопросам. Например, существует

достаточное количество правил и постановлений о выдаче разрешений в области управления отходами или водными ресурсами, а загрязнение атмосферы предприятиями регулируется с помощью установления лимитов на выбросы. Одним из серьезных недостатков субсидиарного природоохранного законодательства является то, что оно не следует точно основным законам, так как положения последних являются слишком общими и не предусматривают четких требований для подзаконных актов. Это в дальнейшем может явиться причиной несоответствий с нормативными актами, одобренными резолюцией Совета Министров или приказом министерства.

Хотя природоохранное законодательство постоянно совершенствуется, оно остается излишне декларативным и не формирует конкретные механизмы, обеспечивающие отдельным гражданам возможность защищать свои права на получение экологической информации, участвовать в принятии решений и получать компенсацию за ущерб, причиненный в результате нарушений природоохранного законодательства.

Новые законы, принятые в 2000–2002 годах в соответствии с Законом о нормативных правовых актах, все еще носят слишком общий и нечеткий характер. Более того, в соответствии с Законом о нормативных правовых актах кодексам отдан приоритет над другими законами. Закон об охране окружающей среды перечисляет природоохранное законодательство и оговаривает, что природные ресурсы и другие компоненты окружающей среды регулируются законодательством об охране окружающей среды, если только не существуют другие положения в законодательстве о земле, водных ресурсах, лесном хозяйстве, минеральных ресурсах, флоре, фауне и другом законодательстве. Фактически это означает, что Закон об охране окружающей среды не имеет приоритета по отношению к другим законам и, следовательно, не может играть свою роль рамочного закона. Это создает неопределенность и возможные несоответствия в выполнении законодательства, когда одна и та же природоохранная проблема решается с помощью Закона об охране окружающей среды и одним из кодексов (Земельным кодексом, Водным кодексом, Лесным кодексом или Кодексом о минеральных ресурсах). Кодекс имеет приоритет над Законом в случае любого противоречия. Согласно мнению сотрудников Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и других правительственных ведомств, такие несоответствия не встречались. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренная указом Президента в 2002 году, уста-

навликает четкую иерархию нормативных правовых актов как необходимую предпосылку для усовершенствования законодательной системы. Существуют предложения по преобразованию Закона об охране окружающей среды в экологический кодекс, хотя никаких практических шагов еще не было предпринято.

Белорусское природоохранное законодательство и совокупность природоохранных правовых норм Европейского союза

В период 1999–2003 годов Беларусь приложила конкретные усилия по внедрению норм и принципов международных и природоохранных правовых актов и обязательств. Были приняты новые варианты и совершенно новые национальные природоохранные законы, включая систему единого экологического лицензирования; экологическую оценку (экологическая экспертиза); нормы выбросов загрязняющих веществ (сбросы); и экологическую сертификацию. Страна в настоящее время имеет хорошо разработанную правовую систему со значительным числом подзаконных актов. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды разрабатывает проект природоохранного законодательства, принимая во внимание, что Беларусь стремится сделать это законодательство совместимым с правовыми природоохранными нормами Европейского Союза.

Однако многое еще предстоит сделать для гармонизации национальных правовых актов с природоохранными нормами ЕС. Как было указано выше, основное законодательство является слишком декларативным и нечетким и недостаточно прозрачно в отношении подготовки соответствующих подзаконных актов, постановлений и другого вспомогательного законодательства. Положения в природоохранных законах, регулирующие конкретный вопрос, например охрану окружающей среды, охраняемые территории или охрану атмосферы, ссылаются в слишком общей форме на другое законодательство, которое определяет их конкретное применение. Ни один из законов не является достаточно точным по количеству, иерархии и процедуре одобрения субсидиарных правовых актов. Последствия таковы, что выполнение законодательства может замедляться и утрачивать законную силу. Другим весьма важным моментом является включение в основное законодательство, а не в подзаконные акты, требований, касающихся гражданских прав и обязанностей. В этом заключаются главные различия между природоохранным законодательством ЕС и природоохранным законодательством Беларуси.

С 1 мая 2004 года Беларусь непосредственно граничит с новыми странами – членами ЕС, такими как Польша, Литва и Латвия. Беларусь может стать в настоящее время страной происхождения или затронутой страной в случае любого вредного трансграничного воздействия на окружающую среду в результате антропогенной деятельности. Закон о Государственной экологической экспертизе, действующий в настоящее время, не охватывает все аспекты оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), а серьезное обсуждение внедрения стратегической экологической оценки (СЭО) находится на ранней стадии. Поэтому крайне необходимо разработать и осуществлять законодательство по ОВОС и СЭО так, чтобы это согласовывалось с тем, как такие инструменты реализуются в Европейском союзе. Беларусь еще не преуспела в разработке своей законодательной базы, обеспечивающей механизмы для привлечения общественности и обмена информацией в рамках своего природоохранного законодательства. Существующие положения о государственной экологической экспертизе не обеспечивают реального участия общественности в принятии наиболее важных природоохранных решений. Правовая база для общественной экологической экспертизы (ОЭЭ), содержащаяся в Законе об охране окружающей среды, является слишком общей и не применяется из-за отсутствия подробных правил и процедур.

Институциональная система

Существующая система государственных органов, включая их структуру и кадровое обеспечение, определена президентским указом (февраль 2004 года). Под руководством Совета Министров действует около 40 министерств, государственных комитетов и комиссий.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды

Статус и основные задачи Министерства определяются положением, одобренным постановлением Совета Министров (2001 год). В частности, Министерство несет ответственность за: проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также гидрометеорологической деятельности; координацию деятельности других государственных ведомств, соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов; контроль в области охраны окружающей среды, обеспечение информацией о состоянии окружающей среды и принимаемых мерах по ее охране и оздоровлению.

Современная структура Министерства показана на рис. 1.1 (а и b).

На национальном уровне в состав Министерства входят шесть отделов, два департамента (геологии и гидрометеорологии), имеющие отдельный правовой статус, восемь специализированных инспекций и ряд подчиненных организаций (главным образом, научные и исследовательские институты). Специализированные инспекции выполняют все задачи Министерства, связанные с охраной и контролем природных сред (включая атмосферу, воды, фауну и флору, а также отходы). Кроме того, они осуществляют мониторинг, аналитический контроль и экологическую экспертизу. Данные специализированные инспекции занимаются не только контролирующей деятельностью, но и участвуют в подготовке нормативных актов. Они также пересматривают стратегические документы в рамках своей компетенции других центральных органов власти, если требуется согласие Министерства. Роль и функционирование инспекций оцениваются более подробно в главе 2. Отделы и специализированные инспекции подчиняются одному из заместителей министра или непосредственно министру.

На областном уровне действуют комитеты по природным ресурсам и охране окружающей среды, которые координируют работу местных (городских и районных) инспекций по природным ресурсам и охране окружающей среды. Данные органы подчиняются как Министерству, так и своим соответствующим областным и местным органам власти (исполнительным комитетам). Действуют шесть областных комитетов, в которых работают 95 инспекторов, и городской комитет в Минске, 121 районная и городская инспекции в 118 районах, в штате которых насчитывается от 2 до 7 сотрудников.

Департамент гидрометеорологии имеет свою собственную структуру на национальном и областных уровнях, так как ранее он являлся самостоятельным государственным комитетом.

С момента создания Министерства в 1993 году, его структура основывалась на структуре бывшего Комитета природных ресурсов и охраны окружающей среды, хотя она впоследствии изменилась, когда другие учреждения, такие как департаменты гидрометеорологии и геодезии, были включены в него. В результате его структура и функции в какой-то степени эклектичны и не всегда логичны.

Например, трудно объяснить, почему Отдел информации и Отдел науки административно вхо-

дят в состав Специальной инспекции государственного контроля за использованием и охраной вод, а подчиняются различным заместителям министра.

В Министерстве существует определенный дисбаланс между задачами, относящимися к использованию и охране природных ресурсов, и задачами, касающимися охраны окружающей среды. Имеется только один департамент (геология) с непосредственными функциями, относящимися к использованию природных ресурсов (минеральных ресурсов). Министерство не имеет департаментов, ответственных, например, за использование водных и лесных ресурсов, хотя некоторые из этих функций входят в обязанности соответствующих специализированных инспекций. Существует отдельное Министерство лесного хозяйства. Представляется неясным, какое учреждение отвечает за использование водных ресурсов и управление ими. Центральный научно-исследовательский институт комплексного использования водных ресурсов (ЦНИИКИВР) подчиняется Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды, и Министерство оплачивает его деятельность из своего бюджета, но его основной целью является научно-исследовательская деятельность, и он не является отделом Министерства.

С другой стороны, специализированные инспекции главным образом занимаются осуществлением контроля и мониторинга компонентов и факторов окружающей среды и выдачей разрешений. В то же время они разрабатывают природоохранное законодательство и инструменты для его реализации, такие как программы, директивы и постановления. Эти функции лучше исполняются, если разработка политики и принятие решений отделены от осуществления контроля и мониторинга. Этого можно было бы достичь, если бы в Министерстве были созданы отделы, ответственные за разработку политики и принятие решений в соответствующих областях. К тому же международная практика показывает, что отделение выдачи разрешений от осуществления контроля за соблюдением является более эффективным и предупреждает возникновение конфликтов интересов. См. также главу 2 о механизмах соблюдения и применения законодательства.

Другие учреждения с природоохранными полномочиями

Другие центральные органы власти также осуществляют природоохранные функции. Министерство здравоохранения несет ответственность за жилищные и рабочие условия и качество продуктов

Рисунок 1.1а. Структура Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды

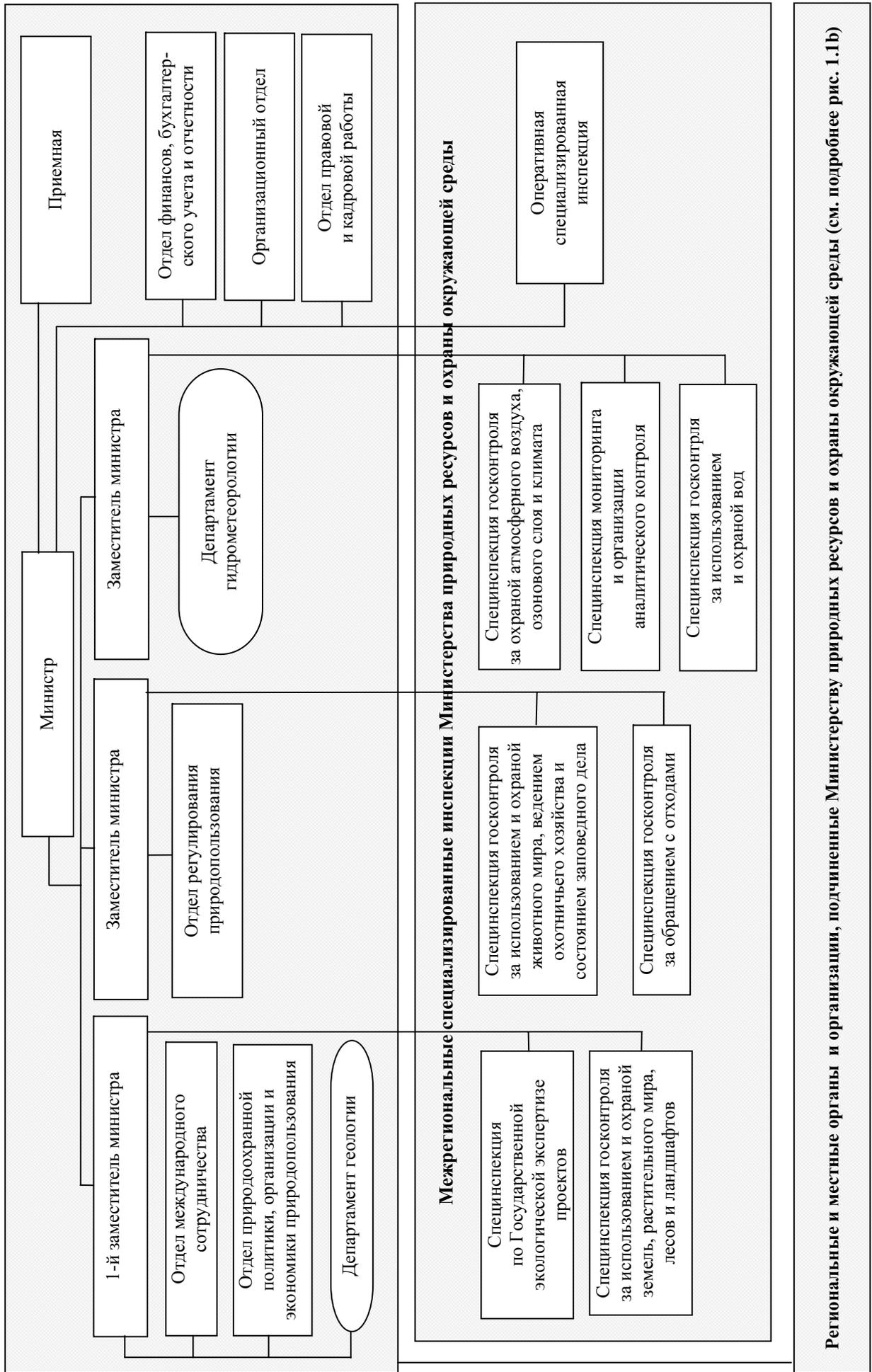
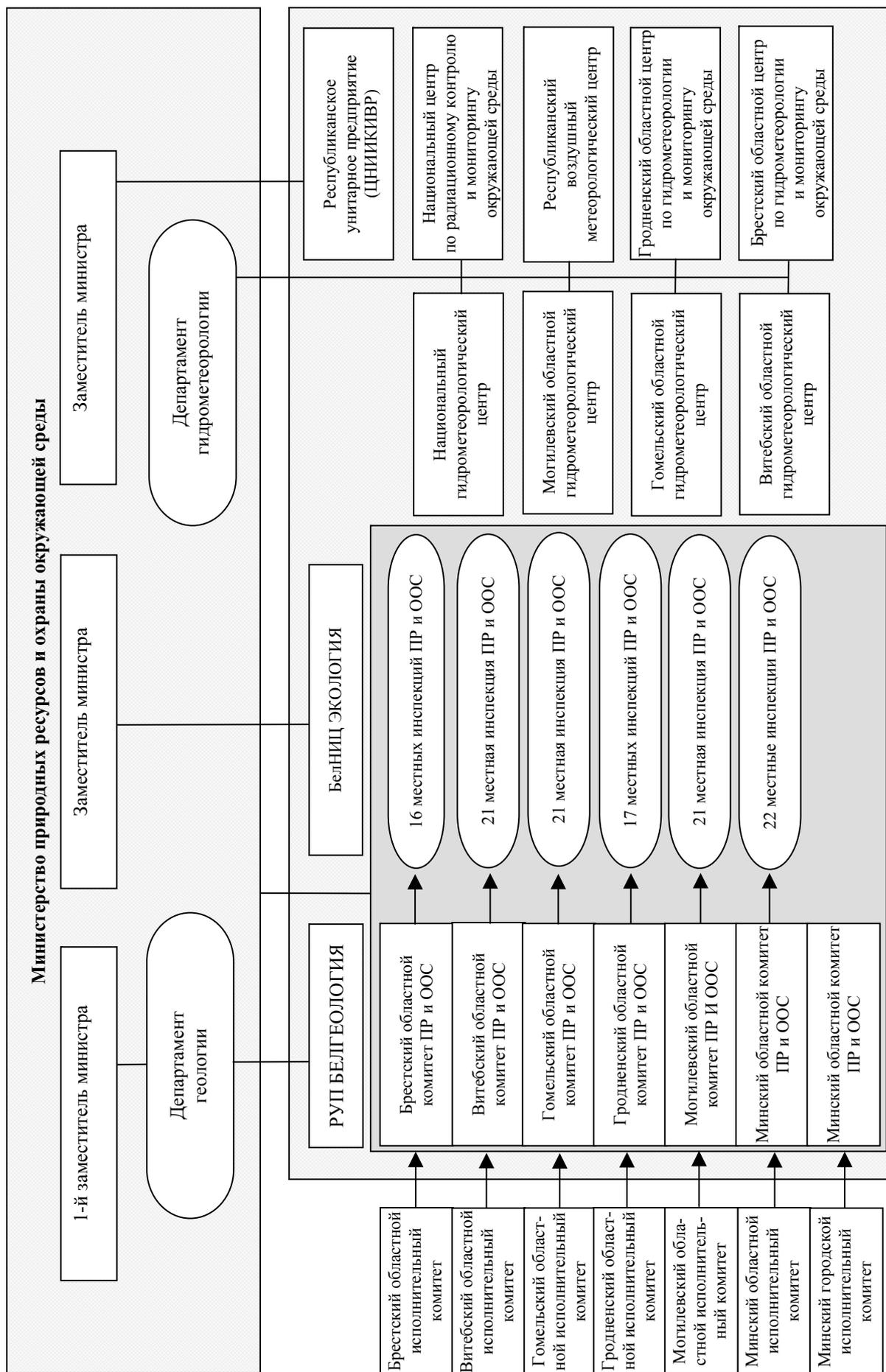


Рисунок 1.1b. Региональные и местные органы и организации, подчиненные Министерству природных ресурсов и окружающей среды



питания и питьевой воды. Министерство сельского хозяйства и продовольствия отвечает за охрану почвы и сельскохозяйственных растений, так же как и за наблюдение за воздействием последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на землю и почву. Министерство лесного хозяйства наблюдает за состоянием лесов на охраняемых территориях и за их пределами. Министерство внутренних дел контролирует мобильные источники загрязнения атмосферы с помощью экологической полиции и оказывает помощь другим государственным контрольным органам в охране окружающей среды. Министерство жилищно-коммунального хозяйства несет ответственность за муниципальное снабжение и качество питьевой воды, очистку сточных вод, сбор и переработку муниципальных твердых отходов, включая отходы предприятий. Министерство по чрезвычайным ситуациям ответственно за управление в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Министерство статистики и анализа собирает статистические данные о состоянии окружающей среды и загрязнении, вызванном предприятиями, и поддерживает соответствующие базы данных.

Управление делами Президента играет особую роль в охране природы, отвечая за управление охраняемыми территориями [заповедниками, охотничьими угодьями (заказниками) и национальными парками]. Разделение ответственности за охраняемые территории между этим учреждением и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды обсуждается в этом разделе ниже.

В 2003 году бывший Департамент по охране рыбных ресурсов и дичи Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды был преобразован в Государственную инспекцию государственного контроля за использованием и охраной животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь. Эта Инспекция является специализированным государственным органом, ответственным за предотвращение браконьерства и незаконной вырубki, которая осуществляет государственный контроль за использованием и охраной животного и растительного мира.

Другая группа учреждений, занимающихся природоохранными проблемами в рамках своей отраслевой политики, включает Министерство экономики, которое готовит прогнозы экономического развития с разделом по окружающей среде и рациональному использованию природных ресурсов: Министерство энергетики, ответственное за осуществление энергетической политики, включая экологические проблемы; Министерство труда и

социальной защиты, ответственное за государственный контроль на рабочих местах и выявление опасностей для здоровья человека, включая технику безопасности; Министерство транспорта и коммуникаций, которое готовит и осуществляет отраслевую программу по транспорту, включая экологические аспекты; и Министерство архитектуры и строительства, которое осуществляет различные направления городского развития, одно из которых сосредоточено на улучшении качества окружающей среды.

Существуют и другие правительственные учреждения, которые вносят свой вклад в осуществление политики по охране окружающей среды и использование природных ресурсов, такие как Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров, Государственный таможенный комитет (охраняет уникальные виды фауны и флоры от незаконного экспорта, граждан и окружающую среду – от незаконного импорта опасных материалов), Комитет по энергоэффективности при Совете Министров и Комитет по проблемам последствий аварии на Чернобыльской АЭС при Совете Министров.

1.2 Механизмы для интеграции и координации

В Беларуси существует всесторонняя и функциональная система для интеграции политики на каждом уровне. Принятие решений может взвешиваться в пользу других соображений, включая экономические, социальные и политические, но последствия для окружающей среды должны приниматься во внимание.

На местном уровне координация имеет место между областными природоохранными комитетами и районными и городскими инспекциями. В областях советы (коллегии) природоохранных комитетов могут проводить совещания с областными исполнительными комитетами для сотрудничества, совместного определения и решения природоохранных проблем.

На национальном уровне интеграция имеет место в первую очередь благодаря требованию Правительства о том, что соответствующие министерства должны пересматривать и делать замечания по всем предложениям по государственным программам. Такая учрежденческая деятельность может простирается от совместной подготовки программного или практического документа до выработки комментариев по предложениям другого министерства. Для вопросов, требующих более

долгосрочного подхода или являющихся трудно-решаемыми, существуют другие координационные механизмы на национальном уровне, включая рабочие группы, совместные коллегии и национальные комиссии, комитеты и координационные советы.

Министерства могут учреждать специальные рабочие группы, которые проводят заседания периодически в течение года с конкретными целями. Одним из примеров может служить Рабочая группа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства здравоохранения, созываемая для анализа и разработки критериев определения уровней опасных отходов, прежде чем решить, каким образом переработать или хранить отходы. Эти два министерства

также имеют рабочие группы по оценке качества воды и воздуха.

Национальная программа действий в области охраны окружающей среды и здоровья (НПДОСЗ) подготовлена рабочей группой трех министерств: Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерства здравоохранения и Министерства жилищно-коммунального хозяйства, а также их подчиненными организациями и научными институтами. Текущий НПДОС согласуется с направлениями, установленными НПДОСЗ на 2001–2005 годы. Вопросы для рабочих групп могут возникать на местном и региональном уровнях или инициироваться на национальном уровне. Примеры других рабочих групп приведены во вставке 1.1.

Вставка 1.1. Примеры рабочих групп

- Рабочая группа по выполнению Конвенции по борьбе с опустыниванием под председательством Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и подотчетная ей.
- Рабочая группа по подготовке нового издания Земельного кодекса под председательством Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии.
- Рабочая группа по подготовке Государственной программы по сохранению и восстановлению мелиорированных земель на 2006–2010 годы под председательством Министерства сельского хозяйства и продовольствия. Группа подотчетна Совету Министров.
- Совместная рабочая группа по использованию газа в качестве топлива для легковых автомобилей, которая подотчетна Министерству энергетики.
- Рабочие группы (4) по выполнению Межправительственного соглашения между Беларусью и Украиной о совместном использовании и охране трансграничных вод. Членами от Беларуси являются Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство транспорта и коммуникаций и предприятие "Белмелиоводоканал".

Министерства могут созывать совместные коллегии для решения определенной важной проблемы, которую невозможно разрешить на местном или региональном уровнях. Например, в последнее время Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды созывало совместную коллегию с Министерством сельского хозяйства и продовольствия по поводу устаревших пестицидов, которые недолжным образом хранятся на предприятиях.

Сотрудничество привело к разработке программы действий по обращению с пестицидами и ассигнованию средств обоими министерствами на ее реализацию. Совместные коллегии также могут организовываться с негосударственными субъектами, такими как неправительственные организации. Отдельные примеры других совместных коллегий представлены во вставке 1.2.

Если проблема не может быть успешно решена с помощью проведения совместных совещаний или если министерство стремится привлечь все или большинство других министерств, оно может довести вопрос до сведения Совета Министров. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды воспользовалось этой процедурой, чтобы обсудить вопрос о мелиорации земли. В результате проблема была рассмотрена, разработана и одобрена государственная программа и изысканы средства для ее выполнения. Другим примером может служить новая программа по уборке и благоустройству городов, которая первоначально являлась инициативой Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, но которая сейчас является двухлетней государственной программой, в которую вовлечены многие государственные и местные субъекты.

Вставка 1.2. Образцы совместных коллегий в 2003–2004 годах

- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и неправительственной организации "Белорусский республиканский союз молодежи" по вопросу экологического образования и выполнения Орхусской конвенции.
- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерства финансов и Министерства по налогам и сборам по природоохранным экономическим документам.
- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства сельского хозяйства и продовольствия по обращению с устаревшими пестицидами.
- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерства по чрезвычайным ситуациям, Министерства труда и социальной защиты, Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения, Министерства транспорта и коммуникаций и Министерства связи и информатизации по вопросу транспортировки вредных отходов.
- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства жилищно-коммунального хозяйства по муниципальным отходам.
- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства жилищно-коммунального хозяйства по вопросу водоснабжения и канализации в городах и сельских населенных пунктах.
- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерства транспорта и коммуникаций и Министерства связи и информатизации по снижению воздействия транспорта на окружающую среду.
- Совместная коллегия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Государственного комитета по авиации по вопросу взлетно-посадочного оснащения.

Национальные комиссии учреждаются в качестве долгосрочных механизмов координации. В 1996 году Беларусь образовала Национальную комиссию по устойчивому развитию, которая с тех пор работает постоянно. Комиссия проводит в год от двух до четырех заседаний в зависимости от своего плана работы. Кроме того, она рассматривает основные концептуальные документы всех министерств, составляющими которых является охрана окружающей среды, и дает за-

ключения о любых новых стратегиях, представленных Правительству (см. вставку 1.3). Комиссия координировала подготовку недавно принятой Национальной стратегии устойчивого развития до 2020 года. Комиссия отчитывается перед Советом Министров. В ее состав входят представители от министерств и правительственных органов, а также от научных учреждений, занимающихся природоохранными вопросами (см. вставку 1.4).

Вставка 1.3. Основные задачи Национальной комиссии по устойчивому развитию

- Рассмотрение предложений по формированию и реализации Национальной стратегии устойчивого развития.
- Координация деятельности министерств и других центральных органов управления по разработке проектов программ и действий по устойчивому развитию.
- Рассмотрение и анализ представляемых министерствами и другими центральными органами управления сообщений или докладов относительно их деятельности в области охраны окружающей среды как основополагающего компонента устойчивого развития.
- Подготовка информационных материалов в виде докладов и планов действий по устойчивому развитию для представления в Комиссию Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию.
- Подготовка для Правительства республики программных материалов для участия в международных мероприятиях по устойчивому развитию.
- Участие в работе по реализации международных инициатив Республики Беларусь в области устойчивого развития.

Комиссия в соответствии с возложенными на нее задачами имеет право заслушивать отчеты и сообщения министерств и других центральных органов управления по проблемам устойчивого развития; запрашивать у них информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию; и привлекать для работы в ней специалистов министерств и других центральных органов управления, научных учреждений и других организаций.

Источник: Постановление Совета Министров, № 197, 20 марта 1996 года.

Вставка 1.4. Участие в Национальной комиссии по устойчивому развитию

Председателем Комиссии является заместитель Премьер-министра, заместителями Председателя – представители Министерства экономики, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства иностранных дел. Министерство иностранных дел предоставляет ответственного секретаря, а Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды – секретаря.

Членами Комиссии являются:

- Совет Министров
- Министерство архитектуры и строительства
- Министерство обороны
- Министерство экономики
- Министерство образования
- Министерство финансов
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия
- Министерство иностранных дел
- Министерство лесного хозяйства
- Министерство здравоохранения
- Министерство промышленности
- Министерство информатики
- Министерство внутренних дел
- Министерство юстиции
- Министерство труда и социальной защиты

- Белорусский государственный университет
- Концерн "Белэнерго"
- Национальная Академия наук
- Экономический исследовательский институт

Комиссия поставила в Национальной стратегии по устойчивому развитию до 2020 года ряд целей и индикаторов и в большей части своей дальнейшей работы будет использовать эти индикаторы для оценки выполнения национальной стратегии, а также других программ и стратегий. Была предпринята попытка определить цели для каждого отдельного министерства, но эта попытка не увенчалась успехом. В конечном счете цели являются "национальными", но они могут служить в качестве важного инструмента для обеспечения подотчетности отдельных министерств. К тому же существует ряд других межминистерских комитетов, комиссий и советов, в которых участвует Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, включая:

- Координационный комитет по Проекту ГЭФ/ПРООН "Устранение препятствий в повышении энергетической эффективности предприятий государственного сектора", который подотчетен Комитету по энергоэффективности;
- Комиссия по Программе энергосбережения, которая также подотчетна Комитету по энергоэффективности;
- Координационный совет по выполнению Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, который подотчетен Мини-

стерству природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- Межведомственный координационный совет по мониторингу, действующий под руководством Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- Координационный совет по научным и техническим вопросам противопожарной безопасности под председательством Министерства по чрезвычайным ситуациям.

Другие средства эффективной координации включают инспекции, выдачу единых разрешений, которые рассматриваются на пилотной основе, и экологический менеджмент на предприятиях. Начиная с 2004 года государство внедрило систему контроля природоохранной деятельности под эгидой всех министерств и на всех предприятиях отдельно от инспекций. Согласно этой системе, в каждом министерстве и на каждом предприятии имеется сотрудник или сотрудники, ответственные за обеспечение согласования деятельности с природоохранным законодательством посредством обучения сотрудников, распространения соответствующей информации и уведомления о новых директивах. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды стимулирует эту программу, обеспечивая обучение и оказывая

методологическую помощь. Оно также предложило Правительству инициировать программу по оценке знаний всех руководителей предприятий в области природоохранного законодательства и постановлений.

Хотя институциональные структуры в целом являются четкими, иногда их полномочия по управлению, инспекции и контролю частично совпадают. Например, Управление делами Президента непосредственно несет ответственность за управление особо охраняемыми территориями. Однако Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерство лесного хозяйства и их региональные структуры несут ответственность за инспекцию и соблюдение норм на особо охраняемых территориях. Хотя Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды несет ответственность за официальное назначение охраняемых территорий и определение режимов их управления с помощью принятия планов управления (для национальных парков), оно не может получить никакой информации о дальнейшем соблюдении предписанных режимов ограничений в заповедниках, заказниках и национальных парках, поскольку Управление делами Президента не обязано отчитываться перед Министерством. В целом отмечается недостаточность координации деятельности и обмена информацией между этими правительственными учреждениями.

1.3 Реализация политики, стратегий, планов и законодательства

Политика, стратегии, планы

Правила представления отчетности определяются Постановлением о процедуре подготовки и выполнения Государственных научно-технических программ (1998 год). Периоды для анализа выполнения и регулярной отчетности составляют 6 месяцев или 1 год. Орган, которому этот отчет должен быть отправлен, зависит от уровня и объекта плана или программы, например отчет о выполнении НПДОС должен представляться в Совет Министров; Государственная научно-техническая программа "Экологическая безопасность" ежегодно отчитывается перед своим Научно-техническим советом. В качестве инструмента для проверки хода выполнения отчеты являются относительно удобным средством. Их слабость заключается в том, что они недоступны общественности для широкого обсуждения.

Законодательство

Как было отмечено выше, базовое законодательство является весьма декларативным и в нем отсутствуют подробные положения о процедурных аспектах выполнения требований законов. Механизмы применения разработаны в подзаконных актах, главным образом в форме статутов, правил и инструкций, одобренных, на разных уровнях, президентским указом, постановлением Совета Министров или приказом соответствующего министерства. Для того чтобы сделать многие имплементирующие документы более эффективными, следует сделать базовое законодательство более детализированным.

Как уже было отмечено в данной главе, параллельное существование таких нормативных актов, как законы и кодексы, регулирующих одни и те же природоохранные вопросы, создает неопределенность в процессе выполнения. Концепция совершенствования законодательства предполагает более эффективную систему нормативных правовых актов.

Был принят ряд законов, оговаривающих право общественности знать и участвовать в принятии решений в области охраны окружающей среды. Однако на практике, как и во многих ННГ (новых независимых государствах), существуют серьезные пробелы между законодательной базой и реальной практикой. Ключевым недостатком является отсутствие доступной для широкой общественности информации о том, каким образом она может осуществить право на доступ к экологической информации и участие в принятии решений по природоохранным вопросам. Директивы об ОВОС, включая участие общественности, были подготовлены Всемирным банком и в настоящее время образуют основу для национального законодательства, которое Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды готовит по этому вопросу.

Природоохранное законодательство главным образом придерживается командно-административного подхода. Необходимо разработать механизмы для природоохранного менеджмента, которые имели бы упреждающий характер и содействовали достижению лучших результатов в природоохранной деятельности. Например, процедуру выдачи единых разрешений следует детально прописать в законе. Также необходимо добиться более эффективного использования рыночных механизмов, стимулирующих достижение лучших экологических результатов в таких экономических секторах, как сельское хозяйство,

лесоводство и горнодобывающая промышленность. Также следует рассмотреть внедрение эко-маркировки и экологического аудита.

Что касается доступа общественности к экологической информации и участия в принятии решений в области охраны окружающей среды, то Беларусь одобрила Орхусскую конвенцию, которая обязывает Правительство разработать действующую регулируемую систему для обеспечения эффективного выполнения всех ее положений.

1.4 Выводы и рекомендации

В Республике Беларусь разработана действенная система координации и интеграции экологических вопросов в различные секторы экономики. Указанное стало возможным благодаря взаимодействию с заинтересованными органами государственного управления при подготовке законодательных актов и основных программных решений, имеющих экологическую составляющую. Несмотря на то что в результате среди приоритетных выделяются экономические, социальные или политические аспекты, в целом экологические аспекты принимаются во внимание. Плодотворной является практика проведения заседаний рабочих групп, совместных коллегий и межминистерских комиссий. Вместе с тем в отдельных областях взаимодействие между различными органами государственного управления недостаточно интенсивно, что может привести к неэффективному использованию ресурсов, недостаточной прозрачности при принятии решений и ущербу окружающей среде. В особенности это относится к лесному хозяйству и особо охраняемым природным территориям, включая рыболовство и охоту, где ответственность разделена между Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерством лесного хозяйства и Управлением делами Президента Республики Беларусь.

Рекомендация 1.1:

Правительству следует пересмотреть вопросы, входящие в компетенцию органов государственного управления, ответственных за использование природных ресурсов и охрану окружающей среды в сфере лесного хозяйства и особо охраняемых природных территорий, включая рыболовство и охоту. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь должно нести ответственность за общий контроль за использованием природных ресурсов. Деятельность Управления делами Президента Республики Беларусь, имеющая отношение к использованию природных ресурсов, должна стать

прозрачной и осуществляться при координации со стороны Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также подлежать контролю со стороны общественности.

Структура Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды разработана на основе бывшего Комитета по природным ресурсам и присоединения к нему других ранее независимых структурных подразделений, таких как департаменты гидрометеорологии и геологии. Это привело к определенному дисбалансу между вопросами использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. В частности, Министерство имеет лишь ограниченные полномочия в отношении лесного хозяйства, охраняемых районов и водных и земельных ресурсов. К тому же специализированные инспекции Министерства одновременно выполняют ряд других функций, а именно разработка политики, выдача разрешений, мониторинг и контроль. Международная практика свидетельствует, что такие функции выполняются лучше независимыми подразделениями в рамках и за пределами Министерства.

Рекомендация 1.2:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует адаптировать свою структуру к текущим потребностям с учетом принципов, принятых на международном уровне. В частности, разработку политики и принятие решений об использовании природных ресурсов следует отделить от мониторинга и контроля. Министерству следует рассмотреть вопрос о создании соответствующих департаментов и определить функции, имеющие отношение к разработке политики и принятию решений, которые в настоящее время осуществляются специализированными инспекциями. Следует также рассмотреть разграничение задач, связанных с выдачей разрешений и контролем над соблюдением, которые в настоящее время выполняются специализированными инспекциями. См. также рекомендацию 2.2.

Беларусь выработала ряд стратегий, планов и программ в области социальноэкономического развития, включая документы, относящиеся к охране окружающей среды и использованию природных ресурсов. К самым последним и всесторонним документам относится Национальная стратегия устойчивого развития до 2020 года, принятая в 2004 году. В то время как задачи таких документов часто хорошо разработаны, финансовые средства для их выполнения не прописаны. В результате многие хорошо концептуализированные программы реализуются лишь частично.

Рекомендация 1.3:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также другим соответствующим министерствам и учреждениям при разработке программных документов в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, таких как стратегии, планы и программы, следует всегда предусматривать включение раздела об их финансировании. В таком разделе следует четко определять необходимый объем и источники финансирования для достижения каждой цели.

Беларусь продолжает совершенствовать свое природоохранное законодательство. Особое внимание следует уделять возможной гармонизации законодательства об использовании природных ресурсов и законодательства об охране окружающей среды, чтобы избежать противоречий в ходе их выполнения. В этом отношении предполагается, что Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь, принятая в 2002 году, будет способствовать установлению более эффективной

системы природоохранного законодательства. Если задача согласования национального законодательства с природоохранным законодательством ЕС должна стимулироваться и в дальнейшем, то есть в качестве первого шага Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды должно обеспечить доступ к соответствующим Директивам ЕС, а национальным экспертам в области права следует пройти подготовку с помощью программ по обмену опытом в странах – членах ЕС.

Рекомендация 1.4:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует инициировать внедрение в природоохранное законодательство современных и эффективных механизмов природоохранного менеджмента и охраны природных ресурсов, таких как выдача единых разрешений, на основе применения наилучших соответствующих методов (НИМ); экомаркировка; и система экологического менеджмента и аудита (ЭМАС).

Глава 2

МЕХАНИЗМЫ СОБЛЮДЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1 Правовая и институциональная основа для соблюдения и применения законодательства

Выдача разрешений, мониторинг соблюдения и применения законодательства являются составляющими процесса регулирования. Должностные лица Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды хотели бы, чтобы этот процесс был цикличным, на каждой стадии которого осуществлялись бы обратная связь и самокоррекция. Ответная реакция инспекций и соблюдение законов особенно важны для усовершенствования выдачи разрешений и процесса законотворчества. Фактически это является одним из основных недостатков процесса регулирования в Беларуси. В целом связи между различными стадиями процесса регулирования весьма расплывчаты.

Смежное законодательство

Законодательство, которое является основой для мониторинга соблюдения и правоприменения, приведено во вставке 2.1.

Как правило, вместо поддержки механизмов, способствующих соблюдению законодательства, упор делается на командно-административные меха-

низмы. В результате организации не заинтересованы в выполнении природоохранных мероприятий до тех пор, пока на них не оказывается давление сверху. Существует система скидок экологического налога на сумму вкладываемых инвестиций, однако они не достаточны для обеспечения внедрения наилучших имеющихся методов, которые являются более дорогостоящими.

Закон "О местной администрации и самоуправлении" (1991 год, с последними поправками 2000 года) устанавливает право граждан и представителей общественных групп на участие в консультациях по разработке законов и нормативных актов. Однако, хотя информация о проектах новых законов и доступна на веб-сайте Правительства, консультации с широкой общественностью проводятся редко. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды продвинулось значительно дальше в этой области, чем другие министерства. Общественный координационный экологический совет, состоящий из представителей природоохранных НПО, был создан в 2001 году. Одной из его задач являются анализ нового природоохранного законодательства, пересмотр существующего законодательства и обеспечение консультаций по этому вопросу.

Вставка 2.1. Законодательство

- Конституция (статьи 34, 46 и 55) (1994 год, поправки в 1996 году)
- Закон об охране окружающей среды (1992 год, поправки в 2002 году)
- Закон о государственной экологической экспертизе (2000 год)
- Закон об особо охраняемых природных территориях (1994 год, поправки в 2000 году)
- Закон о налоге на природопользование (экологический налог) (1991 год)
- Закон о промышленных и бытовых отходах (1993 год, поправки в 2000 году)
- Закон об использовании и охране животного мира (1996 год)
- Закон об охране атмосферы (1997 год)
- Земельный кодекс (1999 год)
- Водный кодекс (1998 год)
- Кодекс о недрах (1997 год)
- Лесной кодекс (2000 год)
- Закон об охране растительного мира (2003 год)
- Закон об охране озонового слоя (2001 год)
- Концепция государственной политики в области экологического контроля (1995 год)

Специализированные инспекции Министерства принимают участие в разработке законов. Областные комитеты высказывают свои замечания по законопроектам. В ходе подготовки законов их экономическое и экологическое влияние не оценивается.

Природоохранные законы в Беларуси часто слишком декларативны и недостаточно конкретны. Недостаточно подробно прописаны механизмы их выполнения. Разработка вторичного законодательства (например, постановления о выдаче разрешений) не всегда непосредственно основывается на законе и часто имеет нечеткую правовую базу, что приводит к возникновению проблем в судебных делах (включая процедуры по нарушениям). Постановления иногда принимаются Советом Министров без какой-либо ссылки на правовую основу. Вторичное законодательство не взаимодействует с законом, поэтому практическое исполнение закона не может быть эффективным в долгосрочной перспективе. В некоторых областях охраны окружающей среды процедуры выдачи разрешений устанавливаются правилами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Условия, согласно которым новые законы вступают в силу, устанавливаются Законом о нормативных правовых актах. Экологические требования едины для всей страны, и региональные и муниципальные органы власти не могут устанавливать более строгие требования. Промышленность в целом заранее не информируется об изменениях в законодательстве. Даже если в некоторых случаях период для введения в действие законов продлевается, это не дает предприятиям достаточно времени согласовать свою деятельность с установленными требованиями. Промышленность необходимо привлекать к законотворчеству и установлению новых стандартов.

Имплементирующие органы

Основным государственным органом, ответственным за выдачу разрешений и обеспечение охраны окружающей среды, является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Кроме того, созданы и другие государственные ведомства со специальными природоохранными контролирующими функциями.

Министерство имеет шесть областных комитетов и 121 районную и городскую инспекцию для осуществления контроля над природными ресурсами и охраной окружающей среды, которые разделяют все функции по выдаче разрешений и контролю за соблюдением природоохранного законодательства.

От имени государства ряд других государственных ведомств уполномочены осуществлять природоохранный контроль:

- Ведение земельного кадастра, государственного почвенного кадастра, контроль над использованием и охраной земель и система планирования землепользования подпадают под компетенцию Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии.
- Гигиена труда, контроль над качеством питьевой воды и продуктов питания, соблюдение санитарных норм содержания улиц и парков находятся в компетенции Министерства здравоохранения и его инспекций.
- Государственный таможенный комитет осуществляет природоохранные функции путем принятия мер по борьбе с незаконным экспортом, импортом и транзитом животных и растений (или их частей и производных из них продуктов), торговля которыми регулируется международными договорами, а также с импортом товаров, которые могут быть опасны для населения или окружающей среды. Комитет сотрудничает с природоохранными ведомствами в целях выполнения требований по трансграничной перевозке опасных отходов, регулируемых Базельской конвенцией.
- Министерство внутренних дел несет ответственность за охрану атмосферного воздуха от пагубного воздействия транспорта и оказывает помощь природоохранным органам в государственном экологическом контроле. Министерство располагает подразделениями экологической милиции.
- Управление делами Президента осуществляет контроль над национальными парками и заповедниками национального значения и имеет специализированную инспекцию по рыболовству. Государственная инспекция по охране животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь осуществляет государственный контроль за охраной и использованием фауны и флоры и предупреждением браконьерства и незаконной вырубki.

Следующие организационные подразделения Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды осуществляют государственный надзор за осуществлением природоохранного законодательства:

- Специализированная инспекция Госконтроля за охраной атмосферного воздуха;

- Специализированная инспекция Госконтроля за использованием и охраной вод;
- Специализированная инспекция Государственной экологической экспертизы проектов;
- Специализированная инспекция Госконтроля за использованием и охраной земель, растительного мира, лесов, недр и торфяного фонда;
- Специализированная инспекция Госконтроля за обращением с отходами; и
- Специализированная инспекция Госконтроля за использованием и охраной животного мира, ведением охотничьего хозяйства и состоянием заповедного дела.

Основными задачами инспекций являются разработка правовых актов, инспекция больших промышленных предприятий, включая нефтеперерабатывающие заводы, химические предприятия, энергетические объекты, предприятия по производству пестицидов и металлургические предприятия, так же как вопросы, связанные с парниковыми газами (ПГ) и защитой озонового слоя.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды на национальном, областном и районном уровнях инспектирует предприятия, производит замеры и налагает штрафы.

На субнациональном уровне были выявлены некоторые совпадения полномочий, касающиеся деятельности местных подразделений Министерства и местных органов. Последние регулируют и контролируют использование земельных и водных ресурсов, лесов, охоту, рыбохозяйства и другие ресурсы, основываясь на требованиях существующего законодательства. Для этих целей местные советы назначают постоянные комиссии. Муниципальные природоохранные органы подчиняются Министерству и его местному руководству. Местная администрация осуществляет инспекции, но не выдает разрешения (за исключением разрешений на выбросы и загрязнения окружающей среды для малых и некоторых средних предприятий), хотя она и привлекается к процессу выдачи разрешений. Она дает согласие до того, как областной орган выдаст разрешение. Их работа контролируется областными органами власти, что иногда приводит к возникновению конфликтов. Министерство также проводит свои собственные инспекции; такое дублирование инспекций может наблюдаться во всех областях охраны окружающей среды и на всех уровнях.

2.2 Процедуры выдачи разрешений

Разрешения на использование природных ресурсов выдаются Министерством и учреждениями по земельным ресурсам, лесопользованию или санитарно-эпидемиологическому надзору. Их обязанности определяются в соответствии с рамками их деятельности. Национальные и региональные процедуры выдачи разрешений одинаковы, и в них не вносилось изменений за последние пять лет. Основные этапы их получения:

- 1) оператор предъявляет официальное заявление и другие требуемые документы;
- 2) ведомство регистрирует эти документы;
- 3) ведомство выносит решение о выдаче или отклонении заявления;
- 4) ведомство устанавливает условия, если это необходимо; и
- 5) ведомство может приостановить или аннулировать действие этого разрешения.

Условия, оговоренные в разрешениях, обычно пересматриваются каждые пять лет. В ходе пересмотра принимаются во внимание результаты инспекций и добавляются новые условия. В Гродненской области действует проект по организации комплексного подхода к выдаче разрешений. Приобретенный опыт может быть использован для создания национальной комплексной системы выдачи разрешений и надзора за правоприменением. Цель выдачи единых разрешений – уйти от существующей системы, при которой различные подходы к контролю над воздушными эмиссиями и состоянием водных ресурсов и почвы могут привести к перемещению загрязнения из одной природной среды в другую, а не к охране окружающей среды в целом. К тому же такая система выдачи разрешений будет гарантировать, что компетентные органы будут предоставлять разрешение или вносить в него поправки только тогда, когда будут сформулированы комплексные природоохранные меры для воздуха, воды и земли. Ограничения на выбросы, параметры или эквивалентные технические меры должны основываться на наилучших имеющихся методах.

Существует возможность включения в разрешения условий о снижении загрязнения. Местные власти могут устанавливать ограничения на выбросы, принимая во внимание кумулятивный эффект загрязнения от всех промышленных предприятий в этом регионе. Такой подход используется в Бела-

руси для установления ограничений на выбросы в атмосферу на основе результатов подсчетов дисперсии применительно ко всей территории. Такая система позволяет, по крайней мере, установить некоторые требования к уменьшению выбросов, но ей недостает принципов комплексного предупреждения загрязнения и возможности применять наилучшие существующие методы. Могут использоваться экономические средства, чтобы заставить выполнять требования. Если превышены установленные ограничения, загрязнитель должен платить за загрязнение по более высокому тарифу. Также применяемая в Беларуси процедура выдачи разрешений не направлена на регулирование природопользования или охрану окружающей среды, а служит главным образом для сбора платежей за загрязнение.

2.3 Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ) и другие процедуры экологической оценки

Закон об охране окружающей среды формулирует принципы обязательной государственной экологической экспертизы, основные положения которой устанавливает Закон о государственной экологической экспертизе. Данный закон устанавливает принципы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая осуществляется в соответствии с инструкцией Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, принятой в 2001 году. Она устанавливает процедуру и определяет виды и масштаб экономической деятельности, для которой ОВОС обязательна.

В принципе система экологической экспертизы используется постоянно. Последний Закон о государственной экологической экспертизе был принят в 2000 году, и существуют планы о внесении в него поправок с целью включения процедуры участия общественности и расширения тех частей, которые относятся к ОВОС и стратегической экологической оценке (СЭО). Министерство пытается разработать правовые акты, схожие с ОВОС и СЭО, и обеспечить включение в них основных требований международных конвенций и протоколов. Беларусь подписала Конвенцию Эспо и рассматривает вопрос о ее ратификации.

Экологическая экспертиза выполняется на новых и реконструированных сооружениях. Закон также требует включения в проект специального раздела, посвященного ОВОС, которая осуществляется заявителем. После завершения строительства, как только предприятие начинает работать, соответствие его эксплуатации контролируется инспекторами, и, если это необходимо, предприятие

производит экологический аудит, например при изменении формы собственности. Одной из особых черт нынешнего Закона является то, что экологическая экспертиза проводится для предприятия бесплатно.

Обязанности по проведению экологической экспертизы зависят от цели. Постановление Министерства о процедурах по проведению государственной экологической экспертизы (2001 год) разделяет обязанности по экологической экспертизе между самим министерством и областными и районными природоохранными органами. Разделение основывается на размере и важности сооружения или объекта. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды несет ответственность за самые большие и значительные сооружения, тогда как областные и районные инспекции занимаются остальными. В постановлении также перечисляются объекты, которые освобождаются от налога.

Министерство само ежегодно инспектирует около 400 сооружений. Самой важной стадией является планирование. Если Министерство не считает, что оно располагает соответствующими экспертами, оно приглашает для участия в экспертизе независимых экспертов и представителей других министерств.

Беларусь еще только внедряет экологический аудит. Однако, если общественность потребует экспертизы определенного объекта, Министерство может провести оценку, осуществив ее в форме экологической экспертизы. Граждане имеют право представлять предложения в отношении государственной экологической экспертизы и участвовать в ней. Общественные объединения, которые активно участвуют в охране окружающей среды, имеют право организовывать и проводить общественную экологическую экспертизу в соответствии с установленными процедурами. Процедуры основываются на Законе об охране окружающей среды. Решение об общественной экологической экспертизе отсылается органам, которые занимаются государственной экологической экспертизой, местным исполнительным и административным органам, а также другим заинтересованным субъектам и носит рекомендательный характер. Затраты на общественную экологическую экспертизу несут ее инициаторы – общественные объединения и/или граждане.

Беларусь выдает экологические паспорта. Приказом Министерства предприятия обязаны получить этот документ, включающий данные об используемых ресурсах (природных и производных) и оценку

воздействия их деятельности на окружающую среду. Данные об использовании природных ресурсов, загрязняющих выбросах и стоках, обращении с отходами и другом экологическом воздействии регистрируются в экологических паспортах и государственных статистических реестрах.

Предприятия стали запрашивать экологический сертификат (ISO 14000). В 2003 году шесть предприятий были сертифицированы, и два из них имеют международные сертификаты. Опубликованы белорусские стандарты по экологической сертификации, основанные на серии ISO 14000. Этот процесс инициирован законодательством, которое указывает, что для предприятий, прошедших сертификацию впервые, налог на загрязнение и плата за использование ресурсов будут снижены на 10% в течение трех лет.

Беларусь находится на самом раннем этапе рассмотрения вопроса о присоединении к Протоколу о СЭО. Пока нет формальной процедуры для СЭО, но существует процедура, позволяющая потребовать от всех министерств представления комментариев о стратегиях, планах и политике, инициированных другими министерствами.

2.4 Самомониторинг предприятий

Мониторинг соблюдения требований экологических разрешений осуществляется самими предприятиями (промышленный самоконтроль) и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Его сеть мониторинга насчитывает 2624 точки взятия проб, которые перечислены в Государственном реестре. Действуют более 50 аккредитованных аналитических лабораторий. Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров устанавливает критерии для аккредитации.

Только крупные промышленные объекты имеют собственные аналитические лаборатории. Более мелкие предприятия полагаются на услуги независимых лабораторий. Вследствие отсутствия финансовых средств это для них представляет сложность. Из-за отсутствия инструментария, соответствующей методологической поддержки и квалифицированного персонала может контролироваться только ограниченный круг параметров.

Качество оборудования, имеющегося в национальных лабораториях и лабораториях, принадлежащих местной администрации, а также квалификация персонала значительно отличаются.

Если бы самомониторинг возлагался на предприятия компетентными органами, это улучшило бы контроль над воздействием на окружающую среду и гарантировало бы превентивное выявление случаев несоблюдения законодательства на более ранних этапах. Предприятия обладали бы более высоким экологическим самосознанием вследствие создания обучающего механизма для формирования у них необходимости соблюдения соответствующих законов, постановлений и решений.

Хотя результаты самомониторинга считаются надежными, существует вероятность сообщения неточных сведений сотрудниками лабораторий. Механизм принуждения в соответствии с законом для избежания таких случаев слишком ненадежен. До сих пор к нарушению условий самомониторинга санкции не предусмотрены. Тем не менее самомониторинг имеет положительное влияние на соблюдение условий разрешений. Министерство намерено осуществлять более строгий надзор над лабораториями для самомониторинга и внедрить для них систему проверки.

Лимиты на эмиссии в разрешениях проверяются чаще с помощью расчетов, чем аналитических средств. Требования к мониторингу были внесены в последние природоохранные законы, но необходимы более подробные подзаконные акты.

Многим пока еще не совсем ясно, что самомониторинг не означает саморегулирование. Следует понимать, что самомониторинг просто обеспечивает информацию, которую компетентные органы могут использовать для того, чтобы судить, соблюдает ли предприятие соответствующее законодательство и условия разрешений.

2.5 Потенциал в области соблюдения и применения законодательства

Выдача разрешений и инспекции осуществляются одним и тем же учреждением и зачастую одними и теми же лицами. Процедуры проведения инспекций одинаковы на национальном и местном уровнях. Процедуры проведения инспекций содержатся в специальном руководстве, однако трудно установить, соблюдаются ли его указания. В целом инспекции планируются, но незапланированные проверки также возможны; они могут быть инициированы вследствие возникновения чрезвычайной ситуации. Обычно инспектора проверяют, соблюдаются ли правовые и разрешительные требования и осуществляются ли экологические платежи. Комплексные инспекции проводятся главным образом специализиро-

Таблица 2.1. Результаты инспекций, 2000–2004 годы

Индикатор	2000	2001	2002	2003	2004
Количество инспекций	59 571	66 042	91 808	194 892	297 900
Количество письменных уведомлений	24 616	29 741	32 039	45 523	55 341
Количество штрафов	21 089	25 577	26 323	37 048	48 085
Штрафы по отношению к кол-ву инспекций (в процентах)	35,4	38,7	28,7	19,0	16,1
Штрафы по отношению к кол-ву письменных уведомлений (в процентах)	85,7	86,0	82,2	81,4	86,9
Количество исков о возмещении ущерба	758	739	607	709	957

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2005 год.

ванными инспекциями Министерства, так как в этом случае требуются высококвалифицированные инспектора, обладающие специальной компетенцией.

Результаты инспекций представлены в таблице 2.1. Количество инспекций и штрафов постоянно увеличивается. Количество инспекций на одного инспектора относительно велико, что может означать, что инспекции не являются достаточно всесторонними. Штрафы могут налагаться только главами инспекций, а сами инспектора не имеют полномочий довести правовые процедуры до успешного завершения. Так как инспектора также выдают разрешения, они, вероятно, недостаточно мотивированы, чтобы на месте раскрывать несоблюдения закона в полной мере. Также существует риск, что предприятия не воспринимают инспекции серьезно и что можно избежать процедур, связанных с принятием мер по отношению к серьезным нарушениям. Необходимо обеспечить, чтобы судебная система могла применять правовые процедуры к нарушениям, чтобы предприятия могли отстаивать свои права и защищать себя в суде. Это повысит информированность как предприятий, так и инспекторов относительно их прав и обязанностей.

Применение систем экологического менеджмента может улучшить отношения между инспекторами и промышленностью. Компании, которые сертифицированы в соответствии с ISO 14000, следует подвергать менее частым проверкам и извлекать пользу от более позитивного отношения со стороны инспектирующего органа и общественности.

Основные виды правоприменительных мер:

- предписание по корректирующим действиям;
- административная санкция (предупреждение, штраф);
- иск о компенсации экологического ущерба;
- судебный иск через суд;
- закрытие предприятия; и
- аннулирование разрешения.

Решения о применении этих мер принимаются региональными и местными органами Министерства на основании результатов инспекций. Некоторые административные санкции могут налагаться только судами. Другие налагаются административными комитетами и начальниками инспекций или их заместителями. Наиболее часто используемыми правоприменительными средствами являются предписания о принятии коррективных мер, предупреждения и штрафы. Правовые действия через суды осуществляются не очень часто. Решения о закрытии промышленных предприятий очень редки. Уголовные преследования также редки (около 1 случая на 1000 обнаруженных нарушений).

Одним из способов компенсации ущерба является восстановление первоначальной ситуации. Однако что касается экологического ущерба, то нарушитель редко может выполнить это условие. Для смягчения ситуации суд может постановить восстановить первоначальное состояние за счет нарушителя. Несмотря на трудности, связанные со сбором денег, коэффициент сборов за несоблюдение законов достаточен. Если нарушитель не может оплатить ущерб, часть его собственности может быть конфискована для оплаты долга.

Еще одним дополнительным инструментом охраны окружающей среды в будущем могло бы стать соглашение между государственными органами и предприятиями о достижении конкретных природоохранных целей. Такие соглашения могут включать, например, проведение экологического аудита и сертификации вместо государственной инспекции. Это могло бы включать реализацию систем экологического менеджмента.

Институциональные возможности

В настоящее время трудно нанять высококвалифицированных сотрудников из-за низкой зарплаты, а работа в государственных органах не считается престижной. На инспекторов все чаще возлагаются дополнительные функции центральными и местными властями. В результате проис-

ходит потеря персонала. Потенциал инспекций зависит от числа сотрудников, которое оказывается неадекватным. В то же время программы обучения для инспекторов используются весьма эффективно. Министерство часто приглашает внешних экспертов, включая специалистов из университетов, для чтения лекций. Организуются программы для новых инспекторов, так же как и для квалифицированных сотрудников, имеющих возможность повысить свою квалификацию.

Отмечается отсутствие не только инспекторов, но также юристов и других профессиональных кадров в области экологии и природоохранных наук. Это в значительной степени объясняет низкое качество процедурных документов и исков, поданных в суд.

Права и обязанности сотрудников регулируются Законом о гражданской службе. Также существуют меры по борьбе с коррупцией. Они включают контроль со стороны специальных государственных органов и жесткие санкции, включая лишение свободы.

В дополнение к государственному надзору и государственным экологическим инспекторам существует система общественных экологических инспекторов. Она установлена Законом об охране окружающей среды. Общественные инспектора способствуют контролю за соблюдением законов и действуют главным образом в области охраны видов животных и рыболовства. Они часто информируют государственные органы о незаконных свалках, незаконном строительстве и других нарушениях, которые они обнаруживают.

2.6 Сравнение механизмов соблюдения и применения законов в Беларуси и установившейся практики в странах ЕС

Беларусь приводит свое законодательство в соответствие с международными природоохранными соглашениями и обязательствами. Она также предпринимает попытки согласовать его с природоохранным законодательством Европейского союза о соблюдении и применении законов. Поскольку ни ЕЭК ООН, ни ЕС не установили общих стандартов для механизмов соблюдения и применения законов, существует возможность произвести только сравнение с общей практикой в странах ЕС. ЕС одобрил рекомендации, которым следуют большинство государств – членов ЕС в практической организации своих инспекционных и правоприменительных систем. Что касается рекомендаций ЕС, то могут быть высказаны следующие замечания относительно системы, существующей в Беларуси:

- *Экологические инспекции следует планировать, и план или планы по экологическим инспекциям должны в любое время охватывать всю страну. Следует обеспечить доступность такого плана или планов для общественности. Инспекционные планы существуют в Беларуси, но общественность не имеет заблаговременного доступа к ним.*
- *В планах по экологическим инспекциям следует принимать во внимание соответствующую имеющуюся информацию в отношении конкретных участков или типов контролируемых объектов, такую как отчеты контролируемых объектов, представленные государственным органам, данные самомониторинга, информация об экологическом аудите и экологические отчеты, в частности те, которые представлены контролируемыми объектами, зарегистрированными в соответствии со стандартом ISO 14000, результаты предыдущих инспекций и отчеты экологического мониторинга. В принципе это требование в Беларуси соблюдается, но данные, которые служат основой для составления планов, часто неполны. Данные о самомониторинге, информация об экологическом аудите, экологические отчеты и экологический мониторинг качества часто отсутствуют.*
- *Если промышленные площадки инспектируются более чем одним природоохранным органом, то им следует обмениваться информацией о деятельности друг друга и, насколько это возможно, координировать посещения объектов и другую инспекционную деятельность. Результаты посещения должны содержаться в отчетах и распространяться, если необходимо, среди соответствующих инспекционных, правоохранительных и других государственных органов на национальном, региональном и местном уровнях. Отчеты полевых проверок одного инспектирующего органа доступны другим ведомствам, но трудно оценить, существует ли интерес следовать их указаниям.*
- *Инспекторы или другие официальные лица, уполномоченные совершать полевые проверки, должны иметь юридическое право на доступ к объектам и информации для целей экологической инспекции. В Беларуси не существует больших препятствий для официальных лиц для посещения объектов с целью экологических инспекций. Если доступ инспектора на объект незаконно ограничивается, закон предусматривает соответствующие санкции.*

- *Инспекции должны охватывать полный перечень соответствующих видов воздействия на окружающую среду в соответствии с правовыми требованиями, экологическими инспекционными программами и организационными мероприятиями инспекционных органов и должны стремиться к повышению и укреплению знаний и понимания соответствующих правовых требований и экологической значимости деятельности предприятий.* Принимая во внимание большое количество инспекций в сравнении с числом инспекторов и объемом работы, связанной с их деятельностью, включая выдачу разрешений и сбор экологических платежей, трудно поверить, что инспекции проводятся достаточно тщательно.
- *Риск сооружений и их воздействие по отношению к окружающей среде следует рассматривать в плане оценки эффективности существующих требований к выдаче разрешений и лицензированию и оценивать, необходимы ли усовершенствования или другие изменения к таким требованиям.* На практике влияние результатов инспекций на процесс выдачи разрешений или лицензирования незначительно, и эту ситуацию необходимо улучшить.
- *Следует практиковать внеплановые посещения объектов, чтобы расследовать серьезные экологические жалобы, серьезные экологические аварии, происшествия и случаи несоблюдения как можно скорее после того, как они станут известны органам власти.* В Беларуси это делается, хотя экологические жалобы от общественности редки.
- *Следует предпринимать внеплановые посещения объектов, чтобы определить, должно ли выдаваться первое разрешение для производства или деятельности контролируемого объекта, утверждаться промышленная площадка для сооружения и на каких условиях, или обеспечить соответствие требованиям постановления, разрешения или лицензии после того, как их выдали, и до начала деятельности, а также, если необходимо, до повторной выдачи, возобновления или изменения разрешений.* Внеплановые инспекции до выдачи или возобновления разрешения не являются общей практикой в Беларуси.
- *После каждого посещения объекта инспектирующим органам следует сохранять данные об инспекции и их результаты в файле данных в соответствии с правовыми требованиями и*

если должны предприниматься дальнейшие действия, такие как принудительные меры, включая санкции, выдачу нового или исправленного разрешения или последующих инспекций. Отчеты должны завершаться как можно быстрее. В Беларуси не существует базы данных об отчетах инспекций.

- *Такие отчеты следует оформлять в письменном виде должным образом и хранить в легкодоступной базе данных. Полные отчеты следует отправлять объекту, и они должны быть доступны общественности через два месяца после проведения инспекции.* В Беларуси отчеты об инспекции отсылаются, но они не доступны общественности.
- *Серьезные аварии, инциденты и случаи несоблюдения законодательства, если они привлекли внимание властей посредством жалобы или иным образом, необходимо расследовать для выяснения причин происшествия или его воздействия на окружающую среду. Властям следует определить, какое действие предпринять, чтобы предупредить дальнейшие аварии, инциденты и случаи несоблюдения и обеспечить введение санкций в случае необходимости. Они должны гарантировать, что нарушитель примет необходимые последующие меры.* В принципе в Беларуси эти требования выполняются, хотя последующие меры для обеспечения выполнения предписаний не всегда принимаются.

2.7 Выводы и рекомендации

Основные недостатки в эффективном функционировании механизмов по соблюдению и применению законодательства связаны с неполнотой правовой базы и недостаточной институциональной основой для выполнения вновь установленных правовых требований. Нечеткие термины и определения наряду с противоречивым законодательством также являются причиной возникновения трудностей при выполнении. Необходимо преодолеть коммуникационные проблемы между различными учреждениями, особенно между разработчиками законодательства, законодателями и правоприменительными органами.

Выдача экологических разрешений, инспекция и правоприменение действуют одновременно на трех уровнях – национальном, региональном и местном. Необходимо уточнить обязанности сотрудников на всех этих трех уровнях, оптимизировать существующие и мобилизовать другие ресурсы. Это будет означать значительное сокра-

шение количества учреждений и обновление контролирующего потенциала.

Существующая система, при которой выдача разрешений и инспекции зачастую осуществляются одним и тем же подразделением или даже сотрудником, порождает возникновение конфликтов интересов. Разграничение этих функций поощряет инспекторов выявлять несоблюдение природоохранного законодательства. В то же время информационные потоки из организаций, ответственных за контроль над правоприменением на различных уровнях, недостаточны, включая координацию между национальными, областными и местными природоохранными учреждениями.

Реакция правоохранительных органов на несоблюдение законодательства должна быть пропорциональной. Это означает, что она будет варьироваться от простых рутинных проверок соблюдения и пересмотра ограничений на выбросы, если воздействие на окружающую среду не приемлемо, до судебного преследования и судебного разбирательства, если законодательство требует этого или нарушения значительны. Для юридических лиц должны устанавливаться административные штрафы и другие санкции, а относительно низкие и недостаточные штрафы – пересматриваться. Систему отчетности о результатах инспекции следует совершенствовать, и необходимо рассмотреть возможность предания отчетов инспектирования гласности.

Рекомендация 2.1:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует оптимизировать людские и другие ресурсы учреждений, ответственных за выдачу разрешений, надзор и обеспечение соблюдения законов, путем разграничения полномочий по выдаче разрешений и полномочий на осуществление надзора над правоприменением. С этой целью оно может создать независимое от специализированных инспекций подразделение для осуществления надзора за соблюдением природоохранного законодательства. Министерству следует также переоценить роль специализированных инспекций в целях укрепления своих надзорных возможностей и контроля за правоприменением.

В настоящее время основной целью системы выдачи разрешений является создание основы для экологических платежей. Отдельные разрешения и лимиты на выбросы для различных видов загрязнения и воздействия на окружающую среду менее эффективны, чем система единых разрешений,

широко используемая во многих странах. Целью выдачи единых разрешений является стремление уйти от системы, при которой различные подходы к ограничению выбросов в атмосферу, воду или почву могут больше способствовать перемещению загрязнения по различным внешним средам, чем охране окружающей среды в целом. Выдача единых разрешений способствует внедрению наилучших имеющихся методов.

Рекомендация 2.2:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует рассмотреть вопрос о внедрении единых экологических разрешений и разработать соответствующее законодательство, включая необходимые подзаконные акты. Изменения должны гарантировать, что разрешения будут содержать требования, которые обеспечат высокий уровень охраны окружающей среды в целом, и сокращение эмиссий на основе внедрения наилучших имеющихся методов.

Права и обязанности природоохранных инспекторов, включая правила процедуры для проведения инспекций и принятия мер, в законодательстве четко не определены. Отсутствуют определения самомониторинга и его форм, а также правоприменительных мероприятий в случае несоблюдения обязательств самомониторинга. Отсутствует централизованная база данных, собранных предприятиями в ходе самомониторинга, которые могут стать достоянием гласности. Предприятия не всегда располагают необходимой компетенцией, оборудованием и аналитическими средствами для выполнения деятельности, обозначенной в программе самомониторинга. Требования к самомониторингу не включены в условия разрешений.

Рекомендация 2.3:

а) Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует разработать необходимое законодательство по регулированию прав и обязанностей природоохранных инспекторов и выполнению требований к самомониторингу;

б) Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует добиться, чтобы требования к самомониторингу были включены в разрешения, чтобы данные, полученные в ходе самомониторинга, использовались в качестве составляющей части системы общего мониторинга и чтобы единые требования к обеспечению качества применялись как к системе правительственного мониторинга, так и к системе самомониторинга.

ИНФОРМАЦИЯ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ОБРАЗОВАНИЕ

3.1 Введение

Обзором результативности экологической деятельности 1997 года Республике Беларусь было рекомендовано осуществить следующие шаги по укреплению экологической политики:

- завершить внедрение *единой системы мониторинга окружающей среды* как фактора, способствующего формированию политики;
- продолжать совершенствование *экологической информации* и обеспечить ее доступность для общественности и различных секторов общества, а также поощрять участие природоохранных НПО в процессе формирования экологической политики;
- продолжать поддержку *образовательных и обучающих программ в области экологии*.

В ответ Беларусь предприняла шаги в правовой, институциональной, финансовой и других сферах, описание и оценка которых приведены ниже.

3.2 Мониторинг окружающей среды

На сегодняшний день в Беларуси существует 13 видов экологического или связанного с ним мониторинга, 11 из которых объединены в Национальную систему мониторинга окружающей среды (НСМОС).

Мониторинг атмосферного воздуха

Мониторинг качества атмосферного воздуха осуществляется в 16 городах Беларуси, в которых проживает 65% городского населения. Кроме того, на станции Высокое, расположенной на западной границе Беларуси, организованы наблюдения за трансграничным переносом загрязняющих веществ, а в Березинском биосферном заповеднике функционирует станция комплексного фоновое мониторинга. Число станций мониторинга атмосферного воздуха Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды увеличилось с 49 до 53 в период с 1996 по 2004 год (см. карту 3.1). Имеются также передвижные лаборатории, которые предназначены для проведения наблюдений вблизи от загрязняющих предприятий, автомагистралей и в зонах отдыха. Один стацио-

нарный пост наблюдения в Могилеве принадлежит Министерству здравоохранения.

Вместе с тем существующее состояние сети мониторинга атмосферного воздуха не соответствует требованиям, установленным действующими нормативными документами. Вместо 11 станций, функционирующих в Минске в настоящий момент, и 4 – в Гомеле, должно быть, соответственно, 15 и 5 станций мониторинга. Более того, в каждом из таких городов, как Барановичи, Борисов, Лида и Жлобин, должно быть, по крайней мере, по одной станции мониторинга. Для охвата городских районов и зон отдыха, где нет наблюдений, необходимо закупить шесть передвижных лабораторий. Однако при стоимости одной такой лаборатории не менее 60 тыс. долл. США это не представляется возможным. Минприроды рассматривает возможность создания трех станций трансграничного мониторинга для участия в ЕМЕП в рамках Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Станции будут расположены в Мстиславле (вблизи от границы с Российской Федерацией), Браславе (граница с Литвой и Латвией) и Лельчицах (граница с Украиной).

Количество контролируемых параметров варьируется в отдельных городах от 6 до 32, наибольшее количество измеряют в Могилеве. В каждом городе (за исключением Новогрудка) измеряют, по крайней мере, концентрации взвешенных частиц, диоксида серы, оксида углерода, диоксида азота, формальдегида, свинца и кадмия. Отбор проб воздуха осуществляется 3–4 раза в день (кроме воскресных и праздничных дней). По итогам исследования, проведенного Всемирным банком в 2002 году, предпринимаются определенные усилия по осуществлению измерения концентраций тонкодисперсных частиц (ТЧ₁₀ и ТЧ_{2,5}) и приземного озона в атмосферном воздухе.

В начале 2005 года в стране существовала лишь одна автоматическая станция (в Могилеве). Только 12 из всех действующих постоянно станций в стране удовлетворяют национальным стандартам для измерений среднесуточных концентраций загрязнителей в атмосферном воздухе.

Карта 3.1.1. Сеть наблюдений за атмосферным воздухом

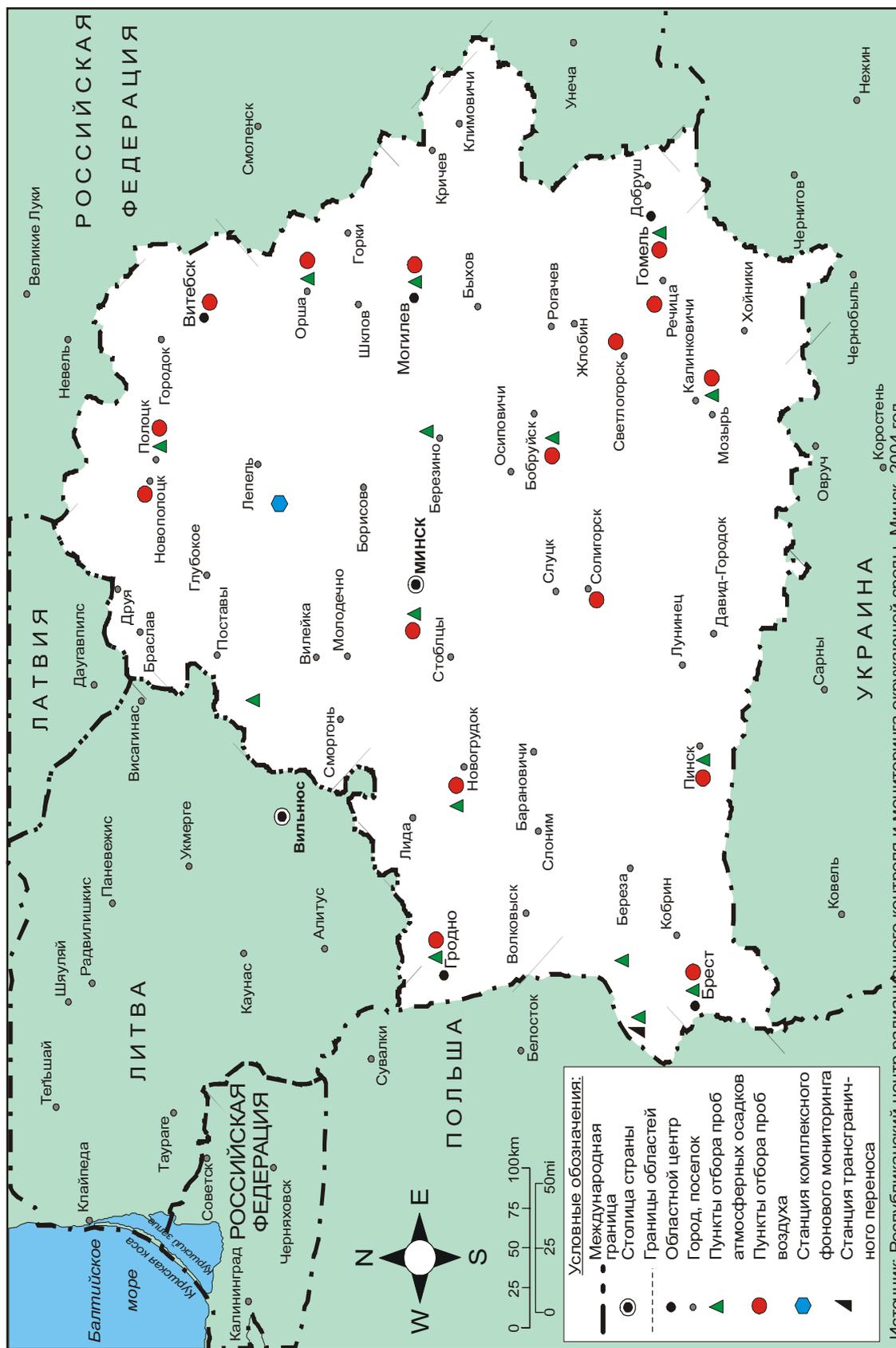


Таблица 3.1. Предельно допустимые концентрации отдельных параметров качества воздуха

Загрязняющее вещество	ПДК мкг/м ³	
	24 часа	20 минут
Диоксид азота	100	250
Бензопирен	0,001	..
Бензол	100	300
Свинец	0,300	1
Диоксид серы	200	500
Оксид углерода	30 000	50 000
Озон	30	160
Толуол	..	600
Формальдегид	3	35

Источник: Республиканский центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды, Минск, 2004 год.

Результаты измерений сравниваются с предельно допустимыми концентрациями (ПДК) (средний показатель за 24 часа и/или предельный показатель за 20 минут). В Беларуси не существует показателей предельно допустимых концентраций в год или в час, как это рекомендовано ВОЗ и ЕС. Таким образом, сравнение белорусских стандартов качества воздуха с международными представляется затруднительным. В таблице 3.1 перечислены некоторые стандарты Республики Беларусь. Для принятия международных стандартов Беларуси нужно было бы обеспечить непрерывность измерения качества воздуха, что возможно только посредством использования автоматических станций.

В отчетах о качестве воздуха для каждой станции мониторинга и города, где проводятся измерения, используется индекс загрязнения воздуха, который показывает, во сколько раз среднегодовые концентрации превышают допустимое значение по рассматриваемому загрязнителю. В 2003 году суммарный индекс загрязнения воздуха по пяти параметрам (взвешенные частицы, диоксид серы, оксид углерода, диоксид азота и формальдегид) выше всего был в Гомеле и Речице, в то время как в Гродно, Новополоцке, Полоцке, Светлогорске и Витебске он был всего лишь незначительно выше нормы. В 2003 году почти 46% населения городов, охваченного регулярными наблюдениями, эпизодически подвергалось воздействию повышенных концентраций загрязняющих веществ.

Две станции мониторинга в Минске измеряют общую концентрацию озона в атмосфере, вертикальное распределение озона и биологически активное УФ-излучение.

Мониторинг гидросферы

Республиканский центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды (РЦРКМ)

осуществляет мониторинг качества поверхностных вод на 134 пунктах наблюдения, 203 створах на 70 реках, 14 озерах, 10 водохранилищах и 1 канале в бассейнах рек Западная Двина, Неман, Западный Буг, Днепр и Припять (см. карту 3.2). Большинство пунктов наблюдения расположено вблизи от крупных населенных пунктов и промышленных предприятий, оказывающих существенное вредное воздействие на состояние водной среды. С 2003 года стал проводиться отбор и анализ проб воды на 11 трансграничных створах. Начиная с 1 апреля 2004 года мониторинг качества воды проводится на 35 пунктах наблюдения на трансграничных реках.

Мониторинг диффузного загрязнения поверхностных вод не проводится. Географическое расположение пунктов наблюдения имеет тенденцию концентрироваться на больших реках. Незначительное число пунктов наблюдения расположено на озерах и малых реках. Для внедрения современного подхода к мониторингу поверхностных вод Республике Беларусь было бы необходимо создать, по крайней мере, 15 станций фонового мониторинга (то есть 10% всей сети водного мониторинга).

При оценке качественного состава воды используется около 50 параметров, включая химический состав, взвешенные и органические вещества, биогенные компоненты, основные загрязняющие вещества, тяжелые металлы и пестициды. Отбор проб осуществляется от 4 до 12 раз в год. В Беларуси не существует автоматической станции мониторинга для обеспечения непрерывного измерения качества воды.

Гидрохимические измерения дополняются гидробиологическими наблюдениями для обеспечения комплексности при оценке состояния водных экосистем. Такие наблюдения проводятся на 95 стационарных пунктах наблюдений и 138 ство-

Карта 3.2. Сеть наблюдений за поверхностными водами

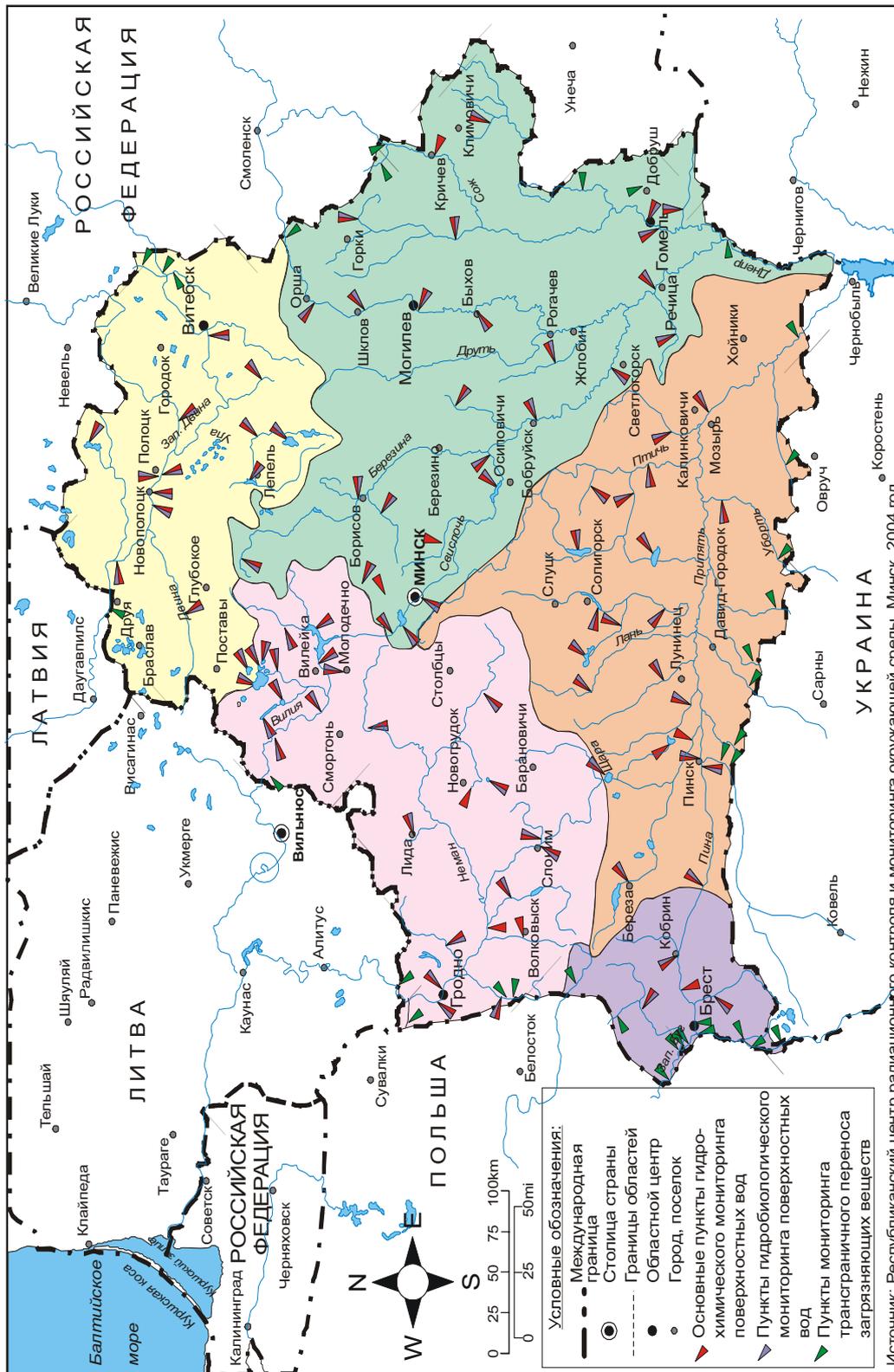


Таблица 3.2. Примеры предельно допустимых концентраций отдельных переменных качества воды для рыболовства

Параметр	Предельно допустимая концентрация
Растворенный кислород	4,0–6,0 мг/литр
БПК-7	3 мг O ₂ /литр
Азот нитритный	0,02 мг/литр
Азот нитратный	9,1 мг/литр
Азот	0,39 мг/литр
Хлориды	300 мг/литр
Сульфаты	100 мг/литр
Ртуть	0,01 мкг/литр
Кадмий	5 мг/литр
Хром	5 мкг/литр (Cr ⁺³), 1 мкг/литр (Cr ⁺⁶)
Медь	1 мкг/литр (Cu ⁺²)
Цинк	10 мкг/литр (Zn ⁺²)

Источник: Республиканский центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды, Минск, 2004 год.

рах на 74 водных объектах по 4 показателям: фитопланктон, фитоперифитон, зоопланктон и зообентос. Частота таких наблюдений, в целом, снизилась с 7 до 3 раз в год в связи с ограниченностью ресурсов.

Качество воды измеряется в соответствии с установленной предельно допустимой концентрацией загрязняющих веществ (см. таблицу 3.2). Предельно допустимые концентрации в Республике Беларусь, как правило, более строгие, чем международные. Нитриты, аммоний, металлы, фенолы и нефтепродукты являются наиболее распространенными веществами, загрязняющими поверхностные воды.

В отчетах о качестве поверхностных вод используется индекс загрязненности воды (ИЗВ) для определения химического качества и три индекса – для определения биологического качества. ИЗВ при определении химического качества основан на шести параметрах – растворенном кислороде, БПК-5, аммонии, азоте нитритном, нефтепродуктах и цинке. В соответствии с индексом загрязненности воды в 2003 году 41% поверхностных вод был классифицирован как относительно чистые, 58,4% как умеренно загрязненные и 0,6% как очень грязные. Наиболее загрязненными являлись участки рек Уза ниже по течению от Гомеля (нижний створ), Припять ниже Пинска, Свислочь ниже Минска и Свислочь вблизи н.п. Свислочь.

Мониторинг подземных вод осуществляется на станциях фонового мониторинга, водозаборных пунктах и в ряде водоносных горизонтов. С 1999 по 2004 год ввиду финансовых затруднений Департамента по геологии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды общее количество постоянных пунктов наблюдения уменьшилось с 141 до 101, а постоянных наблю-

дательных скважин с 1656 до 1093. Оптимизация мониторинга подземных вод в условиях ограниченности ресурсов может включать рассредоточение пунктов наблюдения, где это допустимо, и прекращение мониторинга на хорошо охраняемых водоносных слоях.

Отбор проб осуществляется от одного до четырех раз в год в зависимости от состояния подземных вод в наблюдательных скважинах. Пробы анализируются в соответствии с 26–56 параметрами, включая содержание основных ионов, железа, марганца, соединений азота, растворенных органических веществ, тяжелых металлов и пестицидов. Подземные воды составляют 93% общих запасов питьевой воды в Беларуси, и их качество в целом соответствует стандартам питьевой воды. В отдельных областях качество подземных вод подвержено риску вымывания загрязняющих веществ со свалок, мест захоронения пестицидов, мест хранения навоза и заброшенных военных баз. В настоящее время концентрация нитратов в воде в 70% шахтных колодцев превышает предельную величину. Солигорский калийный комбинат представляет самую большую угрозу водоносным горизонтам в регионе.

Мониторинг почв

Не существует всесторонней сети наблюдения для осуществления мониторинга почв. Мониторинг качества почв осуществляется на отдельных полигонах в целях исследования изменений их свойств в результате орошения, эрозии, использования минеральных и органических удобрений и другого сельскохозяйственного воздействия. Областные проектно-изыскательские станции раз в пять лет проводят агрохимический мониторинг в целях изучения процесса использования химикатов в сельском хозяйстве. Согласно наблюдениям за

почвами, 491 200 га сельскохозяйственных земель подверглось эрозии. Кроме того, 1,4 млн. га земель подвержено водной эрозии и 3,4 млн. га – деградации почв.

Мониторинг загрязнения почв проводится в зонах крупных промышленных комплексов и вдоль основных автомагистралей в 45 городах. Мониторинг осуществляется по девяти загрязнителям, и результаты показывают, что на ряде городских территорий почва загрязнена кадмием, свинцом, цинком и нефтепродуктами. На 100 реперных пунктах, расположенных во всех шести областях, осуществляется наблюдение за фоновым загрязнением почв. На 4 тыс. га сельскохозяйственных земель в 29 районах также проводится наблюдение за остаточным количеством 17 пестицидов в почве.

Мониторинг радиационного загрязнения

Мониторинг радиоактивного загрязнения атмосферного воздуха осуществляется на 56 постах, расположенных на всей территории республики, где ежедневно измеряется мощность экспозиционной дозы гамма-излучения (МЭД); на 30 станциях проводятся измерения радиоактивных выпадений из атмосферы; в 6 городах республики ежедневно измеряется содержание радиоактивных аэрозолей в воздухе. МЭД измеряется автоматизированными станциями вблизи АЭС: Игналинской (Литва), Чернобыльской (Украина), Ровенской (Украина) и Смоленской (Российская Федерация). Мониторинг радиационного загрязнения поверхностных вод осуществляется на 5 реках: Припять, Днепр, Сож, Ипуть, Беседь, где ежемесячно отбираются пробы воды на содержание суммарной бета-активности, цезия-137 и стронция-90. Радиационный мониторинг почвы проводится на 123 реперных площадках и 18 ландшафтно-геохимических полигонах (ЛГХП) с различными типами и разновидностями почв. На ЛГХП проводятся наблюдения за вертикальной миграцией радионуклидов в различных типах почв. Однако из-за отсутствия местных лабораторий не проводится своевременного мониторинга Sr-90.

Анализ результатов радиационного мониторинга атмосферного воздуха показал, что на всех постах наблюдений МЭД значительно снизилась по сравнению с 1986 годом (годом Чернобыльской аварии), что обусловлено естественным радиоактивным распадом радионуклидов. Почва остается загрязненной цезием-137 в радиусе 30 км от Чернобыльской атомной электростанции (уровни загрязнения в отдельных местах превышают 37 тыс. кБк/м²). Загрязнение носит неравномерный характер даже в пределах отдельного населенного

пункта. Например, в поселке Колыбань Гомельской области уровни загрязнения колеблются от 170 кБк/м² до 2400 кБк/м². В шести районах Брестской области, некоторых населенных пунктах Гродненской и Минской областей и в четырех населенных пунктах Витебской области содержание цезия-137 превышает 37 кБк/м². В целом 23% территории страны (более 6 тыс. кв. км) остаются загрязненными цезием-137 с уровнем, превышающим 37 кБк/м². Seriously загрязненными остаются 270 тыс. га лесов.

Загрязнение территории республики стронцием-90 носит более локализованный характер. Уровни загрязнения почвы этим радионуклидом выше 5,5 кБк/м² обнаружены на площади более 21,1 тыс. км². Загрязнение почвы изотопами плутония-238, 239, 240 обнаружено на площади около 4000 км². Радиационная обстановка на контролируемых реках стабилизировалась. Среднегодовые концентрации цезия-137 и стронция-90 в речной воде ниже предельных значений, предусмотренных для питьевой воды.

Сеть, состоящая из сотен лабораторий, принадлежащих различным правительственным учреждениям, адекватным образом осуществляет мониторинг радионуклидов в сельскохозяйственных и других продуктах.

Мониторинг растительного и животного мира

Мониторинг лесной растительности в Республике Беларусь осуществляется по стандартной сетке 16 × 16 км (90% всей лесной территории), 8 × 8 км и, частично, по сетке 4 × 4 км с использованием рекомендаций Международной совместной программы по лесам в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). Мониторинг результатов воздействия загрязнения воздуха на лесную растительность страны осуществляется около крупных промышленных центров (Минск, Гомель, Могилев, Мозырь, Жлобин, Новоплоцк и т. д.). Состояние лесных и болотных территорий, подвергшихся мелиорации, также подлежит мониторингу. Последний обзор состояния лесов проводился в 2003 году на 1450 постоянных пунктах учета и 80 постоянных испытательных площадках. В дополнение к поверхностному мониторингу активно используется дистанционное зондирование.

Сравнительный анализ данных мониторинга лесов 1992 и 2003 годов по стране в целом и по областям свидетельствует о незначительном ухудшении

состояния древостоя (дефолиация), в основном, в Гомельской и Минской областях. Степень дефолиации в белорусских лесах выше, чем в среднем в Европе; вместе с тем доля сухостойных деревьев в Республике Беларусь составляет только 43% от среднего европейского показателя.

Сеть мониторинга луговой растительности включает 33 действующих и 42 перспективных пункта наблюдения в различных географических областях. Мониторинг высшей водной растительности проводится на сети озерах и шести реках; первоначальные планы предусматривали охват 50 озер и 23 рек в качестве объектов мониторинга.

Мониторинг животного мира находится на начальной стадии своего развития. Основное внимание в его рамках уделяется экономически ценным видам животных, а также видам, которым угрожает опасность исчезновения. Мониторинг животного мира осуществляется на 50 пунктах наблюдения, включая те, которые находятся в Березинском биосферном заповеднике, Национальном парке "Беловежская пуща", Припятском национальном парке и Полесском радиационно-экологическом заповеднике.

Локальный мониторинг

С 2000 года Беларусь работает над развитием новой системы мониторинга в целях предоставления информации о нагрузке загрязнения из основных источников загрязнения и их соответствии экологическим нормам. Организация локального мониторинга предполагает обеспечение сопоставимости информации с данными о качестве окружающей среды в целях оценки степени воздействия на окружающую среду. На начальном этапе так называемой программой локального мониторинга было охвачено 33 предприятия. Большинство из них входило в концерн "Белнефтехим", который включал также такие крупные заводы и конгломераты, как Полимир и Нафтан (в Новополоцке), Химволокно (в Могилеве), Химволокно (в Светлогорске), Гомельский химический завод и Государственное производственное предприятие "Азот", суммарные выбросы от деятельности которых составляли от 2000 до 55 400 тонн в год. Предприятия по очистке городских сточных вод в Гомеле, Гродно, Минске, Могилеве, Мозыре и Витебске с объемами сточных вод от 243 тыс. до 270 млн. 430 тыс. м³ в год также были включены в их число.

В 2003 году 80 предприятий предоставили данные об осуществляемых ими сбросах сточных вод, ко-

торые составили от 75 до 88% от всех сбросов в бассейны рек Неман, Западная Двина, Западный Буг и Днепр. Было проведено сравнение указанных данных с данными Департамента по гидрометеорологии о качестве воды в водоемах-получателях вверх и вниз по течению от пунктов сброса в целях установления степени воздействия на окружающую среду. В 2003 году 76 предприятий, осуществляющих 53% всех выбросов в атмосферу в Беларуси, предоставили информацию об общих годовых, среднемесячных и максимальных разовых объемах выбросов. Было проведено сравнение данных с максимально допустимыми параметрами выбросов, в результате чего выявлено несоответствие значительного количества предприятий установленным ограничениям.

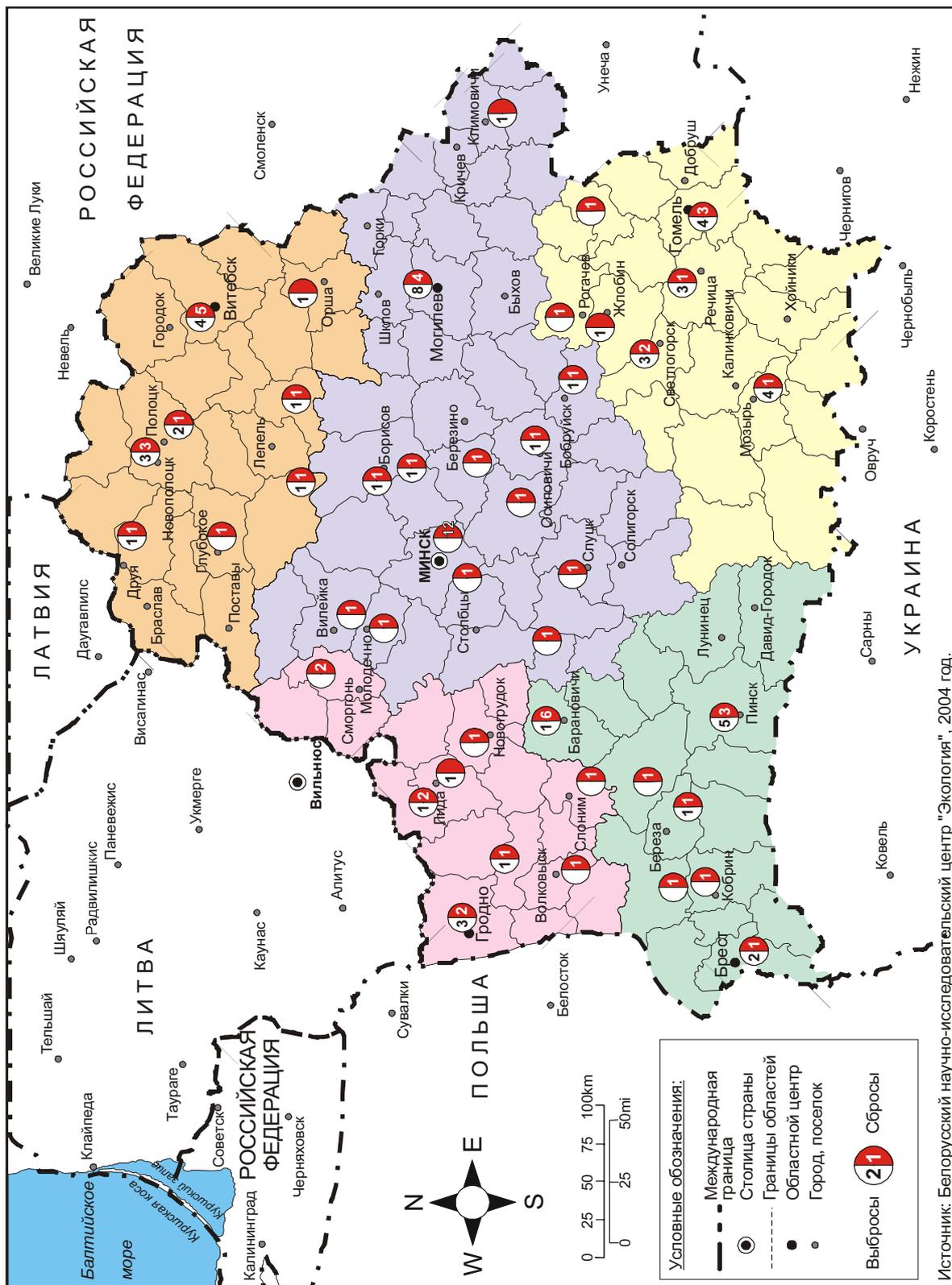
К 2004 году система охватывала 156 предприятий, которые предоставляют данные об осуществляемых ими выбросах в атмосферный воздух и сбросах в поверхностные воды (см. карту 3.3).

Беларусь намерена расширить программу локального мониторинга и с 2005 года также включить сбросы в водоносные горизонты. Дальнейшее развитие этой программы мониторинга будет способствовать совершенствованию системы отчетности предприятий по выбросам и сбросам и мониторингу соответствия экологическим нормам, осуществляемому аналитическими лабораториями и инспекциями. Программа локального мониторинга может послужить основой для будущего национального регистра выбросов и переноса загрязняющих веществ.

Мониторинг в области охраны здоровья и гигиены

Мониторинг в области охраны здоровья и гигиены включает наблюдения за качеством воздуха и питьевой воды, осуществляемые структурами Министерства здравоохранения. Измерения (за исключением тех, которые осуществляются на постоянной станции воздушного мониторинга в Могилеве) являются специализированными. Министерство здравоохранения также управляет аналитическими лабораториями во всех областных центрах и городе Минске. Средние концентрации пыли, диоксида серы, оксида углерода и оксидов азота в городах в целом соответствуют медицинским и гигиеническим стандартам. Вместе с тем в большинстве промышленных центров концентрации формальдегидов превышают норму на 50–200%. Около 3% проб водопроводной воды не соответствуют бактериологическим стандартам и 25% – химическим стандартам (в основном по концентрациям железа и нитратов). Качество водопроводной воды ниже национальных стандартов

Карта 3.3. Предприятия, охватываемые сетью локального мониторинга



в Витебской, Гомельской и Брестской областях. Около 6,54% городских жителей и 55,8% сельского населения используют колодезную воду, но только 78% колодцев построены должным образом. В результате этого около четверти проб питьевой воды из колодцев не соответствуют бактериологическим стандартам и немногим меньше половины не достигают стандартов химической безопасности. За последние семь лет физическое состояние питьевых водопроводов в сельской местности существенно ухудшилось, что привело к увеличению бактериального загрязнения и учащению случаев острых кишечных инфекций и вирусного гепатита.

Мониторинг чрезвычайных ситуаций

Экологически опасные объекты, территории, подверженные стихийным бедствиям (наводнения, лесные пожары, пожары на торфяниках и др.), и пункты вспышек эпидемий являются объектами мониторинга чрезвычайных ситуаций. Он предназначен для получения данных для принятия решений в условиях различных аварий на крупных нефтепроводах, линиях водопровода и ливневой канализации. Обсерватории "Нарочь" и "Плещеницы", а также региональные сейсмические станции в Бресте, Солигорске и Гомеле осуществляют мониторинг сейсмической активности.

Обеспечение и контроль качества

Служба аналитического контроля Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды осуществляет контроль за соблюдением природопользователями природоохранных стандартов и предписаний. Во взаимодействии с инспекциями и государственной экологической экспертизой она осуществляет мониторинг: выбросов и сбросов; качества воздуха, поверхностных вод, сточных вод, осадков и почв; содержания пестицидов в поверхностных водах и почвах; а также обращения с отходами на предприятиях. Служба также контролирует деятельность более 250 аналитических лабораторий на предприятиях. В структуру Службы аналитического контроля входит центральная лаборатория, 7 региональных подразделений (областных и Минского городского) комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды и 20 межрайонных лабораторий аналитического контроля. Все лаборатории Службы аналитического контроля получили аккредитацию в государственных органах по стандартизации. Центральная лаборатория оказывает методическую помощь не только вышеуказанным лабораториям, но также и 25 гидрометеорологическим лабораториям.

Международные проекты в области мониторинга

В течение последних нескольких лет Беларусь активно сотрудничает со своими соседями в области мониторинга трансграничных рек. Результатом взаимодействия стала оптимизация системы водного мониторинга на белорусских участках рек Днепр, Неман, Припять, Западный Буг и Западная Двина. Государства, расположенные в бассейнах рек, достигли соглашения по параметрам мониторинга и методам отбора и анализа проб, а также модернизации лабораторного оборудования и обучению экспертов в области мониторинга. Финансирование указанных мероприятий осуществлялось за счет средств Программы ТАСИС/ЕС, Глобального экологического фонда (ГЭФ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а также Правительств Канады и Швеции.

В рамках программы "Развитие институционального потенциала в области соблюдения экологического законодательства в Республике Беларусь", реализация которой осуществлялась в Беларуси в 2001–2003 годах при содействии Всемирного банка, был осуществлен анализ Национальной системы мониторинга окружающей среды (НСМОС) и разработана концепция ее оптимизации. Беларусь активно участвует в Рабочей группе ЕЭК ООН по мониторингу и оценке окружающей среды и приняла ряд шагов, направленных на интеграцию рекомендаций Рабочей группы в экологическую политику страны.

3.3 Информационный менеджмент и отчетность

Информационный менеджмент и коммуникации

Информационный обмен в рамках НСМОС осуществляется в соответствии с процедурами и в формате, одобренном Советом Министров. Центральным информационным и аналитическим центром Национальной системы мониторинга окружающей среды служит научное учреждение «Белорусский научно-исследовательский центр "Экология"». Он несет ответственность за обработку, хранение и публикацию данных Мониторинга и информации, предоставляемой учреждениями мониторинга и информационными структурами в рамках НСМОС. Наряду с базой данных НСМОС, созданной в 1997 году, Центр также осуществляет ведение государственного реестра пунктов наблюдений НСМОС, созданного в 2000 году, реестра аналитических лабораторий,

осуществляющих измерения окружающей среды, созданного в 2003 году, а также архива, куда входит более 1700 отчетов по исследовательской деятельности и разработкам, проводимым по заказу Министерства с 1989 года.

В Министерстве расположен справочно-информационный центр, который содержит более 5 тыс. информационных материалов по природоохранной тематике. Некоторые из них, включая оценочные и обзорные отчеты, экологические бюллетени, нормативные документы, доступны в электронном виде. Большое количество справочных и статистических данных содержится на веб-сайте Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (<http://www.minpriroda.by>).

Недавно в Министерстве был установлен сервер для создания компьютерной сети и обеспечения доступа сотрудников к юридической и другим базам данных, сети Интернет и электронной почте. Такой подход излишне централизован и замедляет поток информации. Все территориальные органы (включая 6 областных комитетов, Минский городской комитет и 121 инспекцию на местах) имеют доступ к электронной почте.

Государственные кадастры природных ресурсов

В соответствии с Законом "Об охране окружающей среды" и постановлением Правительства от 1993 года "О государственных кадастрах природных ресурсов" правительственные органы несут ответственность за сбор информации о состоянии и использовании земли, полезных ископаемых, торфяного фонда, воды, воздуха, климата, лесов, растительного и животного мира, отходов. Основу этих кадастров составляют данные мониторинга, полученные в результате мероприятий, описанных в разделе 3.2. В них также содержится информация о водных ресурсах и их заборе, перечнях платежей за пользование объектами флоры и фауны, климате, метеорологические и гидрологические данные, информация о выбросах в атмосферу, сбросах в водные объекты, карты экосистем, меры по охране воздуха, энергетическом резерве и запасах полезных ископаемых. Государственный кадастр отходов содержит статистические данные о производстве, обработке и удалении отходов, предоставляемые предприятиями, о сборе и обработке коммунальных отходов, предоставляемые муниципальными службами, а также данные о свалках, технологиях обращения с отходами и мусороперерабатывающих заводах, а также о пользователях вторичных материалов.

Кадастры представляют собой децентрализованные базы данных, ведение которых осуществляет

ся организациями, подотчетными правительственным структурам. Порядок обмена данными, получаемыми за рамками НСМОС, не установлен. Сбор таких данных осуществляется в различном виде (на бумажных и электронных носителях), с различной периодичностью и разной степенью доступности для пользователя, включая общественность. Доступ к определенной информации (например, по использованию лесов) ограничен (только для служебного пользования). Ряд таких важных аспектов, как данные о загрязнении почв и радиации, не включены в кадастры природных ресурсов.

Экологическая отчетность

Результаты мониторинга в рамках НСМОС доводятся до органов, принимающих решения. Начиная с 2004 года результаты мониторинга в рамках НСМОС доступны в сети Интернет (<http://ecoinfoby.net/>). Кроме того, данные Национальной системы мониторинга окружающей среды публикуются:

- Ежеквартально: в информационном бюллетене "О превышении предприятиями лимитов по выбросам/сбросам загрязняющих веществ в окружающую среду" и в "Обзоре состояния природной среды Республики Беларусь";
- Ежегодно: в обзоре "Национальная система мониторинга окружающей среды: результаты наблюдений", ежегоднике качества поверхностных вод по гидрохимическим и гидробиологическим показателям, ежегоднике о состоянии загрязнения атмосферного воздуха в городах и промышленных центрах; государственном земельном кадастре, государственном водном кадастре; и
- Каждые пять лет: в обзоре "Земля Беларуси".

Учреждения, выполняющие определенные виды мониторинга, публикуют информацию в выпускаемых ими периодических или специализированных изданиях. В качестве примеров можно привести Государственный доклад "О санитарно-эпидемиологической обстановке в Республике Беларусь", ежегодно публикуемый Министерством здравоохранения, и "Экологический мониторинг состояния лесного хозяйства", регулярно выпускаемый Министерством лесного хозяйства.

Каждые четыре года Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды публикует расширенный национальный отчет о состоянии окружающей среды. Последний (на двух языках)

вышел в 2002 году тиражом в 1000 экземпляров вместе с адаптированной версией. Ежегодно Министерство совместно с Национальной академией наук публикует экологический бюллетень о состоянии окружающей среды в Беларуси (1000 экземпляров), справочные и статистические материалы о состоянии окружающей среды и мерах, принимаемых по ее охране (1000 экземпляров) и сборник материалов по водным ресурсам (200 экземпляров), а также ежеквартальный межведомственный бюллетень "Природные ресурсы" (300 экземпляров). Среди других публикаций – сборник нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, информационные материалы, материалы по экологическим стандартам и исследовательские работы.

Беларусь регулярно предоставляет отчеты Комиссии Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, а также руководящим органам соответствующих многосторонних договоров в области охраны окружающей среды. Национальные сообщения, национальные стратегии и другая информация относительно участия страны в конвенциях по биоразнообразию и изменению климата были размещены на официальных интернет-сайтах.

Статистика и индикаторы в природоохранной сфере

Министерство статистики и анализа и его структуры осуществляют сбор статистической информации по следующим направлениям:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух (отчеты предоставляются 2500 предприятиями);
- текущие затраты на охрану природы, экологические платежи и плата за пользование природными ресурсами (по информации более 2000 предприятий, оборудованных очистными сооружениями);
- управление лесным хозяйством, защита от пожаров (по информации 130 лесопользователей);
- управление охотничьим хозяйством (по данным 300 арендаторов охотничьих территорий); и
- природные заповедники и национальные парки (всего шесть).

Министерство статистики и анализа публикует ежегодный статистический сборник по указанным направлениям. Сборник включает раздел по окружающей среде и лесному хозяйству. Раз в два года Министерство публикует статистический сборник об охране окружающей среды и природных ресур-

сов в Республике Беларусь. Указанные публикации распространяются среди государственных органов и библиотек. Другим пользователям информация предоставляется по запросу на договорной основе.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды в соответствии с формой государственной статистической отчетности занимается сбором информации об управлении водными ресурсами и обращении с отходами. Информация хранится в базе данных соответствующих кадастров природных ресурсов и публикуется в периодически издаваемых Министерством экологических публикациях.

Республиканский центр гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья Министерства здравоохранения Республики Беларусь на основании другой формы государственной статистической отчетности проводит сбор данных о санитарных условиях, включая информацию о санитарном состоянии территорий, хозяйственно-питьевом водоснабжении, загрязнении атмосферного воздуха, состоянии почвы, источниках неблагоприятного физического воздействия и качестве потребительских товаров. Результаты ежегодно публикуются в Государственном докладе "О санитарно-эпидемической обстановке в Республике Беларусь"; сборнике "Основные показатели здоровья населения, деятельности санэпидслужбы и состояния окружающей среды"; в части *Водного кадастра*. Данные размещены также на Интернет-сайте Центра www.rcheph.by.

В Беларуси при проведении оценки состояния окружающей среды и в отчетности используется широкий спектр индикаторов. Многие из этих индикаторов представляют собой обобщенные цифры в тоннах и кубических метрах, что не помогает директивным органам и общественности понять причины и следствия состояния окружающей среды, установить их взаимосвязь с развитием экономической и социальной сфер, дать оценку эффективности хода реализации политики и провести сравнение с практикой других стран. Республике Беларусь необходимо обновить систему экологических индикаторов для приведения ее в соответствие с европейским и мировым опытом. Было бы также целесообразно разработать базовый набор экологических показателей для использования в периодических публикациях.

3.4 Экологическое сознание и образование

Экологическое просвещение

В соответствии с результатами социологического опроса, проведенного «Белорусским научно-

исследовательским центром "Экология"» с участием Института социологии Национальной академии наук в 2002 году, 36% населения обеспокоено состоянием окружающей среды, в особенности загрязнением воды.

Экологическая тематика регулярно освещается средствами массовой информации. "Вечерний Минск", "Культура", "Минский курьер", "Республика" и "Советская Белоруссия" принадлежат к числу наиболее активных газет. Существуют также специализированные периодические издания, например Министерства лесного хозяйства, Министерства образования, Белорусского общества охотников и рыболовов. Информационный экологический центр "Эко-Инфо" был недавно создан при Центральной научной библиотеке Национальной академии наук в целях обеспечения доступа общественности, в первую очередь научных работников, а также учителей, студентов и школьников к экологической информации. Раз в два месяца Центр выпускает электронный бюллетень "Зеленая Беларусь" и рассылает его в адрес 32 организаций и 120 частных пользователей. Гомельская региональная общественная организация охраны диких животных "Зоомир" ежемесячно выпускает газету "Мир животных" тиражом в 2500 экземпляров, которая распространяется среди детей и подростков.

Каждое воскресенье Белорусское радио передает программу "Экологический мониторинг", хотя недавно ее продолжительность была сокращена в два раза. С 2005 года на национальном телеканале "Мир" стала выходить еженедельная передача "Миллион вопросов о природе". На Брестском областном радио и телевидении регулярно выходят программы "Природа и человек" и "Брестчина заповедная".

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды оказывает активное содействие проведению мероприятий по повышению экологического сознания. В 2004 году, в частности, на эти нужды было потрачено 4407 млн. рублей из средств всех фондов охраны природы. Министерство организует пресс-конференции и встречи сотрудников с журналистами, выпускает журнал "Родная природа" (с 2004 года 12 выпусков в год), пресс-релизы и различные информационные материалы (плакаты, буклеты, календари и др.), организует размещение экологической рекламы на улицах столицы и содействует созданию видеороликов на телевидении. Минприроды заключило договоры с Белорусским телеграфным агентством (БелТА) и частным информационным агентством ИНТЕРФАКС на подборку, распространение и

размещение в сети Интернет экологических новостей, газетами "Белорусская нива" и "Народная газета" – на публикацию регулярной экологической странички. С 2003 года Министерство ежегодно проводит республиканский экологический форум, в рамках которого проходят разнообразные выставки, фестиваль фильмов, конкурсы фотографий и рисунков, а также демонстрация лучших достижений в области охраны окружающей среды и экологической продукции.

Региональные природоохранные органы, учреждения образования и НПО стали инициаторами ряда экологических акций с вовлечением детей и молодежи. Среди них создание сети общественных инспекций охраны природы и групп волонтеров.

Вместе с тем еще многое необходимо сделать. Вышеупомянутый социологический опрос показал, что только 10% городских жителей считают, что имеют достаточно информации об окружающей среде, а 90% респондентов не знают своих прав о доступе к экологической информации.

Экологическое образование

Беларусь активно способствует развитию непрерывного экологического образования и воспитания, включая формальное и неформальное образование и обучение. Экологические аспекты начального образования включены в базисную программу обучения и воспитания детей для дошкольных учреждений "Пралеска". В начальной школе преподается программа учебного курса "Человек и мир", а в старших классах изучение определенных экологических аспектов осуществляется в рамках обязательных предметов естественно-научного цикла, а также факультативных курсов и курсов по выбору экологической направленности. Школы, находящиеся на территориях, загрязненных радионуклидами, ввели предметы радиологического и экологического характера. В 126 школах предметы на экологическую тематику предлагаются в качестве дисциплин по выбору. Среди них "Человек и экология", "Здоровый образ жизни", "Лекарственные травы" и "Экология и мы". В школах также создано 45 музеев природы, 37 микрозаповедников и 461 экологическая тропа.

В зависимости от профиля в учреждениях, обеспечивающих получение профессионально-технического образования, преподают охрану окружающей среды или основы социальной экологии. Учебные заведения, обеспечивающие получение среднего специального образования, ввели такие предметы, как охрана окружающей среды и энергосбережение, промышленная экологи-

гия, экология управления земельными ресурсами и радиационная безопасность или сельскохозяйственная экология.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальные органы оказывают финансовую поддержку учреждениям образования и библиотекам, способствующим развитию экологического образования. Средства фондов охраны природы используются на закупку учебников, книг для школьных библиотек, компьютеров и другого оборудования, а также на организацию экологических соревнований, полевых исследований, фестивалей и других мероприятий. Министерство также оказывает поддержку Республиканскому экологическому центру для детей и юношества, который активно развивает внешкольное экологическое образование.

В высших учебных заведениях обязательными предметами являются "основы экологии", "основы экологии и управления природными ресурсами", "радиационная безопасность", "экологическая безопасность", "экологический мониторинг" и "правовые аспекты управления природными ресурсами". Многие высшие учебные заведения, такие как Белорусский государственный университет, Белорусский государственный технологический университет, Белорусский национальный технический университет и Белорусская сельскохозяйственная академия, создали кафедры охраны окружающей среды. Девять ввели в программу экологические дисциплины: химия и охрана окружающей среды; биоэкология; геоэкология; радиоэкология; медицинская экология; экологический мониторинг; управление и аудит; сельскохозяйственная экология; охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов; экологический менеджмент и аудит в промышленности; тепло- и газоснабжение, вентиляция и охрана воздуха; водоснабжение и охрана водных ресурсов. Выпускниками этих вузов в 2004 году стали около 370 студентов.

Государственные педагогические университеты в Минске и Мозыре, а также Витебский государственный университет готовят преподавателей биологии и охраны природы. Все педагогические колледжи ввели предметы по экологическому образованию и воспитанию.

Министерство образования выдало специальные разрешения на осуществление образовательной деятельности по повышению квалификации кадров по профилю "Экологические науки" следующим учебным заведениям: Белорусский, Гомельский и Полоцкий государственные университеты, Белорусский национальный технологический уни-

верситет, Институт высших управленческих кадров Академии управления, Институт повышения квалификации и переподготовки руководителей и специалистов промышленности, Международный государственный экологический университет имени А.Д. Сахарова.

До 2003 года на базе учреждения «Белорусский научно-исследовательский центр "Экология"» осуществлялась работа по повышению квалификации экологических кадров и проводилось обучение 250–300 специалистов в области экологии в год. В соответствии с требованиями, изложенными в новой редакции Закона "Об образовании", образовательная деятельность по повышению квалификации и переподготовке кадров должна осуществляться исключительно учреждениями образования. В связи с этим деятельность Республиканских курсов была прекращена, а Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды создало республиканский учебный центр подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров в области охраны окружающей среды, который начал осуществлять образовательную деятельность с начала 2005 года.

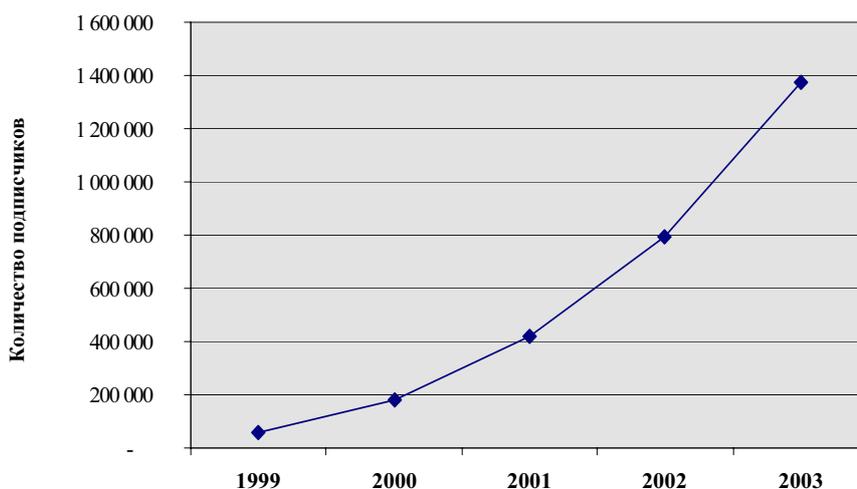
3.5 Участие общественности

Роль гражданского общества

По сведениям Министерства юстиции, по состоянию на 1 января 2005 года в стране было зарегистрировано 2259 НПО (245 международных, 726 республиканских и 1288 местных) и 17 союзов НПО. 47 НПО были отнесены Министерством к разряду экологических. Этот показатель чрезвычайно низок в сравнении с большинством других стран – членов ЕЭК ООН и явно непропорционален высокому уровню экологического сознания и образования в Беларуси.

Деятельность большинства НПО осуществляется в Минске и других больших городах. Они занимаются экологическим просвещением или конкретными направлениями, как, например, сохранение среды обитания птиц. Большинство НПО имеют ограниченное внутреннее финансирование. Поддержка ряда программ НПО осуществлялась иностранными донорами. В качестве примеров можно привести Программу малых грантов (для решения проблем на местном уровне, например, управление водными ресурсами), "Экологическое образование" (поддержка публикаций НПО и проводимых ими мероприятий экологического характера) и "Форумы НПО" (развитие потенциала на региональном уровне и обмен информацией) в рамках проекта ГЭФ/ПРООН по оздоровлению Днепра.

Рисунок 3.1. Количество подписчиков сети Интернет в Беларуси 1999–2003 годах



Источник: Министерство связи и информации, 2004 год.

Доступ к сети Интернет

Численность людей в Республике Беларусь, использующих Интернет как средство доступа к информации, в том числе и экологической, быстро растет (см. рис. 3.1). В 2003 году около 15% населения пользовались услугами интернет-провайдеров.

Ограниченность развития сети Интернет в Республике Беларусь обусловлена недостаточной оснащенностью технологической базы. Около 98% подписчиков используют телефонные линии для беспарольного доступа. Скорость работы, как правило, медленная (иногда пользователи не могут посетить даже белорусские сайты). Пользователи могут установить выделенные линии, однако немногие учреждения или жители могут себе это позволить по цене до 500 долл. США в месяц. Доступ к сети Интернет возможен посредством услуг общественных интернет-пунктов в Интернет-кафе. В конце 2002 года насчитывалось 130 общественных пунктов Белтелеком и 47 Интернет-кафе, принадлежащих различным организациям (всего около 380 рабочих станций). Тем не менее наибольшее число пользователей сети Интернет приходится на сегодняшний день на Минск и несколько других больших городов. В других местах жители сталкиваются с недостаточным уровнем развития телекоммуникаций и высокой стоимостью обслуживания.

Количество белорусских интернет-сайтов растет: с 2000 по 2004 год оно увеличилось примерно в 5,5 раз и достигло приблизительно 35 тыс. В 2004 году три белорусских провайдера (www.akavita.by, www.br.by и www.open.by)

предоставили перечень из 1500 белорусских сайтов, содержащих информацию экологического характера.

Реализация Орхусской конвенции

Беларусь одобрила Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). В 2001 году Правительством был утвержден план действий по ее реализации 2002–2005 годов. Правительство внесло ряд поправок в экологические нормативные правовые акты и приняло ряд решений, расширяющих спектр прав граждан на доступ к экологической информации и участие в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

Существующие законы и проекты законодательных актов публикуются в прессе и на веб-сайте Национального центра правовой информации (<http://ncpi.gov.by>). Кроме того, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды размещает нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды на своем веб-сайте. Однако это не дополняется механизмом или процедурой сбора замечаний общественности по проектам законодательных актов. Постановления на двух указанных веб-сайтах не размещаются, так как, согласно настоящему законодательству, их распространение среди общественности обязательным не является.

Существуют общие юридические рамки, обеспечивающие участие общественности в принятии решений относительно планов и программ. Вместе

с тем не существует конкретных процедур, согласно которым указанные условия могут быть применены на практике. Общественность приняла участие в разработке Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития на период до 2020 года, однако она не представлена в Национальной комиссии по устойчивому развитию.

В 2001 году Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды создало Общественный координационный экологический совет, который на сегодняшний день включает представителей 17 НПО. Министерство регулярно созывает заседания Совета для обсуждения конкретных действий и программных вопросов, как, например, проекта национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, присоединения Республики Беларусь к Киотскому протоколу или нового проекта закона об охране окружающей среды. НПО отмечают, однако, что получают материалы для обсуждения с ограниченными сроками для предоставления комментариев. В 2003–2004 годах общественные координационные экологические советы были созданы при всех областных и Минском городском комитетах природных ресурсов и охраны окружающей среды. Министерство и его районные комитеты разработали планы или программы совместных действий с рядом экологических НПО.

Участие общественности в управлении экологическими фондами не предусмотрено. Опыт участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду весьма ограничен. НПО могут организовать общественную экспертизу планируемого мероприятия и передать ее результаты для рассмотрения при проведении Государственной экологической экспертизы. Имеющийся на данный момент опыт сводится к следующему:

- Общественная экологическая экспертиза плана создания объекта для захоронения твердых отходов в Иваново в Брестской области была проведена НПО "Эколайн" в 1998 году;
- Общественные слушания по вопросу строительства дамб на реке Неман были организованы в 2001 году НПО "Экосфера"; и
- НПО "Эка" в 2001 году в городе Солигорске провела общественную экспертизу сброшенного с городских улиц в реку загрязненного снега.

В соответствии с законодательством граждане и НПО имеют право обращаться с жалобами, заявлениями и предложениями в органы государствен-

ная и к юридическим лицам и получать обоснованные ответы в сжатые сроки. В ответ на заявления граждан и НПО, оспаривающие действия или бездействие, нарушающие природоохранное законодательство, территориальные органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды используют право наложения административных санкций или взыскания ущерба в отношении нарушителей.

В 2004 году в Министерстве была создана общественная приемная ("горячая линия"). В первые месяцы было получено более 200 звонков граждан, содержащих жалобы или запросы на получение информации по таким аспектам, как несанкционированное размещение отходов, загрязнение воздуха, плохое качество питьевой воды, вырубку деревьев, радиационное состояние и отрицательное воздействие транспорта.

Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, ограничен ввиду относительно высокой стоимости судебных издержек. Случаи, когда граждане выступают в суде против определенных административных решений или прокуроры, предъявляют иск лицам, наносящим вред окружающей среде, встречаются весьма редко. Не существует также и случаев, когда отдельные граждане или НПО пытаются в судебном порядке разрешить вопрос нарушения их экологических прав. Статистики по данной категории случаев нет.

В целом, необходимо предпринять серьезные усилия для приведения механизма участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с требованиями Орхусской конвенции (более подробная информация содержится в разделе 3.9).

В 2002–2004 годах осуществлялась реализация проекта ТАСИС "Экологическая информация, образование и участие общественности". Для правительственных чиновников различных уровней и представителей НПО был организован ряд учебных семинаров по вопросам реализации Орхусской конвенции. Было подготовлено два комплекта пособий по осуществлению Конвенции: один – для государственных служащих, другой – для общественности. Процедуры участия общественности в процессе принятия решений по охраняемым территориям были разработаны в рамках проекта и приняты Могилевским областным исполнительным комитетом. Этот проект нуждается в развитии путем обучения государственных служащих на всех уровнях.

В рамках недавно завершеного проекта по содействию Беларуси в реализации Орхусской конвенции, финансируемого Данией, Министерству была оказана помощь в проведении оценки соответствия национального законодательства положениям Орхусской конвенции, подготовке проекта процедуры доступа к экологической информации и создании веб-сайта Министерства. Был также составлен и размещен на сайте Министерства перечень 30 государственных органов, ответственных за различные экологические информационные потоки.

Беларусь не подписала Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) к Орхусской конвенции, который был принят в Киеве в 2003 году. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды изучает вопрос о целесообразности присоединения к Протоколу и разработки национального РВПЗ.

Проект закона о безопасности генно-инженерной деятельности, который в настоящее время находится на рассмотрении Правительства, не предусматривает участия общественности в процедуре выдачи разрешений относительно интродукции генетически модифицированных организмов в окружающую среду.

3.6 Процесс принятия решений

Экологический мониторинг

Правовые и политические аспекты

Основные законодательные акты по вопросу экологического мониторинга включают Законы "Об охране окружающей среды", "О гидрометеорологической деятельности", "Об охране атмосферного воздуха", "Об охране озонового слоя", "О растительном мире", "Об охране и использовании животного мира", "О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС", а также Лесной, Водный кодексы и Кодекс о земле.

Совет Министров принял ряд постановлений в целях создания и приведения в действие Национальной системы мониторинга окружающей среды (НСМОС) (см. вставку 3.1). Программа НСМОС, принятая в 1995 году, является рамочной. Она состоит из трех периодов, последний из которых – полный ввод системы в эксплуатацию – должен быть завершён к концу 2005 года. В сентябре 2004 года Правительство поручило Министерству совместно с другими учреждениями разработать новый проект программы на 2006–2010 годы.

Вставка 3.1. Постановления Совета Министров относительно Национальной системы мониторинга окружающей среды

- О создании Национальной системы мониторинга окружающей среды (НСМОС) (1993 год);
- О Программе Национальной системы мониторинга окружающей среды (1995 год);
- О создании Национального научно-исследовательского центра мониторинга озоносферы (1997 год);
- О реализации Программы Национальной системы мониторинга окружающей среды (1998 год);
- О локальном мониторинге окружающей среды от 8 февраля 1999 года;
- Об утверждении порядка осуществления мониторинга лесов (2001 год);
- О составе межведомственного координационного совета по реализации Программы Национальной системы мониторинга окружающей среды (2002 год);
- О деятельности учреждения Белорусского государственного университета "Национальный научно-исследовательский центр мониторинга озоносферы" по организации и ведению мониторинга озоносферы (2002 год);
- О Национальной системе мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь (2003 год);
- Об утверждении Положения о системе социально-гигиенического мониторинга (2004 год);
- Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды мониторинга озонового слоя и использовании его данных (2004 год);
- О подготовке Положения о мониторинге почв и использовании его данных (2004 год);
- Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды мониторинга растительного мира, геофизического мониторинга и использования их данных (2004 год);
- Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды мониторинга поверхностных вод, подземных вод, атмосферного воздуха, локального мониторинга окружающей среды и использования данных этих мониторингов (2004 год);
- Об утверждении Положения о порядке проведения локального мониторинга окружающей среды юридическими лицами, управляющими источниками неблагоприятного воздействия на окружающую среду (2004 год);
- Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды мониторинга животного мира, радиационного мониторинга и использования данных этих мониторингов (2004 год).

Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития 2004 года, в частности, предусматривает:

- К 2010 году, создание национального РВПЗ, регистра загрязнения почв тяжелыми металлами и стойкими органическими загрязнителями (СОЗ) и регистра потенциально опасных химикатов и биологических веществ;
- В период между 2010 и 2020 годами, введение регистра сооружений по удалению и обработке отходов и технологий обращения с отходами; создание перечня хранилищ устаревших пестицидов и гармонизация национальных стандартов качества атмосферного воздуха со стандартами Европейского союза.

Институциональные аспекты

С 1993 по 2004 год НСМОС охватывала 13 видов мониторинга, причем лидирующую роль в той или иной области выполняли 6 органов государственного управления и Национальная академия наук. В 2004 году медицинский мониторинг и мониторинг чрезвычайных ситуаций, осуществляемые Министерством здравоохранения и Министерством по чрезвычайным ситуациям, соответственно, были отделены от НСМОС. Существующая в настоящий момент система НСМОС представлена на рис. 3.2. В целом около 20 учреждений мониторинга осуществляют деятельность в рамках 11 направлений НСМОС. В некоторых видах мониторинга участвует несколько учреждений. Например, мониторинг почв проводят Комитет земельных ресурсов, геодезии и картографии, Республиканский центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды (РЦРКМ) Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Институт почвоведения и агрохимии Национальной академии наук Республики Беларусь и Белорусский государственный университет.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды несет ответственность за организацию и координацию деятельности в рамках НСМОС и выполняет основную роль в осуществлении мониторинга по шести направлениям.

В 1998 году Правительством был создан Межведомственный координационный совет по реализации Программы НСМОС. Заместитель министра природных ресурсов и охраны окружающей среды является председателем Совета, заседания которого проходят два раза в год. Совет:

- осуществляет координацию деятельности министерств и других республиканских и местных органов власти в области реализации НСМОС;
- определяет приоритеты в области финансирования НСМОС;
- рассматривает проекты законов, относящихся к НСМОС;
- проводит оценку управленческих, исследовательских и инвестиционных проектов в рамках НСМОС.

В 2004 году объем средств государственного бюджета, предусмотренных на финансирование мероприятий в рамках НСМОС, составил 208 603,3 млн. бел. рублей. Это соответствовало только 14,7% от необходимых объемов финансирования для осуществления мониторинга по сравнению с 12,8% в 2003 году.

Информационный менеджмент

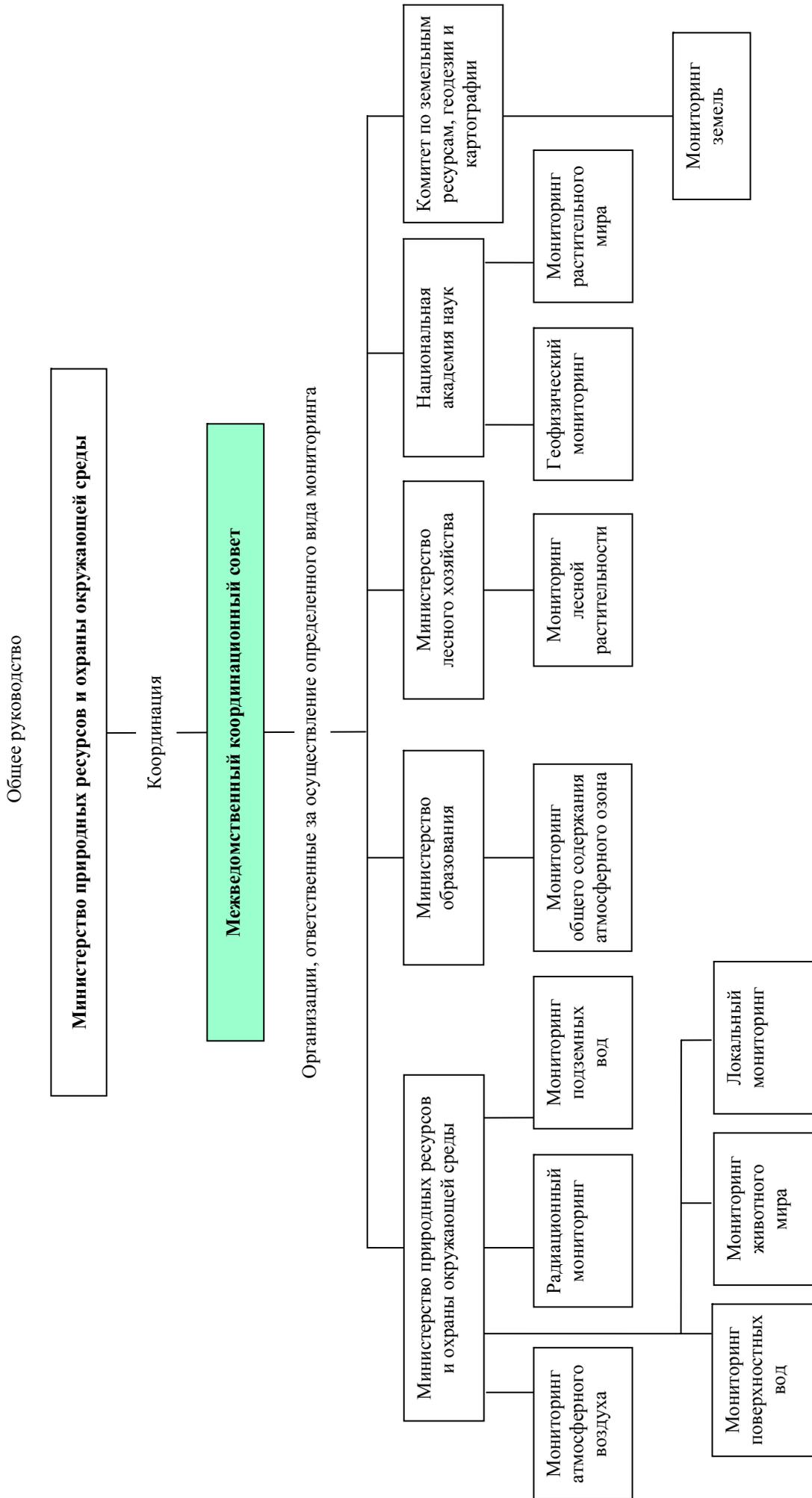
Правовые аспекты

Краткие сведения о законах и постановлениях в сфере управления экологической информацией, включая доступ общественности к экологической информации в Беларуси, приведены во вставке 3.2.

Законодательство обеспечивает право доступа общественности к широкому спектру экологической информации. Процедуры, в общем, соответствуют положениям Орхусской конвенции. Однако законодательство не содержит установленное Орхусской конвенцией широкое понятие экологической информации. Некоторые положения двусмысленны. Белорусское определение коммерческой тайны является слишком пространственным и может необоснованно ограничить доступ общественности к экологической информации.

Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития 2004 года предусматривает присоединение Республики Беларусь к Протоколу РВПЗ и разработку закона об экологической информации к 2010 году. Недавно указом Президента предусмотрено, что закон об экологической информации не будет разрабатываться в качестве отдельного акта законодательства, а будут приняты изменения и дополнения в действующий Закон "Об охране окружающей среды", который находится на стадии разработки.

Рисунок 3.2. Национальная система мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь



Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год.

Вставка 3.2. Основные законы и постановления по вопросу экологической информации

- Закон об охране окружающей среды (1992 год, с изменениями и поправками 2002 года);
- Закон о санитарно-эпидемическом благополучии населения (1993 год, с последующими поправками);
- Закон об информатизации (1995 год);
- Закон об охране атмосферного воздуха (1997 год);
- Закон о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (1998 год, с изменениями и дополнениями 2003 года);
- Закон о гидрометеорологической деятельности (1999 год);
- Постановление Совета Министров "О создании Национальной системы мониторинга окружающей среды (НСМОС)" (1993 год);
- Постановление Совета Министров о государственных кадастрах природных ресурсов (1993 год);
- Постановления Совета Министров об утверждении Положений о порядке ведения государственного кадастра торфяного фонда, государственного лесного, земельного, водного кадастров, государственного кадастра атмосферного воздуха, животного мира и недр (1991–2001 годы);
- Постановление Совета Министров "О реализации Программы Национальной системы мониторинга окружающей среды" (1998 год);
- Постановление Совета Министров "Об утверждении Положения о государственном фонде данных о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении" (2000 год);
- Постановление Совета Министров о государственной регистрации информационных ресурсов (2000 год);
- Постановление Совета Министров о перечне информационных ресурсов, имеющих государственное значение (2001 год);
- Постановление Совета Министров о Национальном плане действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001–2005 годы (2001 год);
- Постановление Совета Министров о порядке сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обмена этой информацией (2001 год);
- Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды об информации в Национальной системе мониторинга окружающей среды (2000 год);
- Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды о перечне данных, относящихся к экологической информации (2003 год).

Институциональные аспекты

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды опубликовало перечень государственных органов и организаций, осуществляющих сбор, хранение и распространение экологической информации. Текущее или планируемое разделение обязанностей по сбору и обработке данных в рамках ведения государственных кадастров природных ресурсов представлено во вставке 3.3. Различные отделы, инспекции и подчиненные организации Минприроды несут ответственность за ведение кадастров природных ресурсов.

Учреждение «Белорусский научно-исследовательский центр "Экология"» является центральным учреждением Министерства, ответственным за управление экологической информацией. В 2001 году в Министерстве был создан отдел информации в целях обеспечения доступа к экологической информации, участия общественности и экологического образования.

Участие общественности

Правовые нормы и порядок обеспечения доступа к экологической информации в Беларуси развиты относительно хорошо. Законодательные рамки (см. вставку 3.4) участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, менее разработаны. Несмотря на то что Закон "Об охране окружающей среды" в редакции 2002 года предоставляет более широкий спектр прав для экологических НПО, не существует детализированных процедур, гарантирующих участие общественности в экологической экспертизе и принятии решений относительно экологических разрешений, установки стандартов или разработки законов, правил, стратегий и политик, оказывающих влияние на окружающую среду.

Законы "О государственной экологической экспертизе" и "Об охране окружающей среды", соответственно, с изменениями и дополнениями 2000 и 2002 годов провозглашают право граждан и

Вставка 3.3. Организация ведения государственных кадастров природных ресурсов

- Атмосферный воздух – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством здравоохранения, статистики и анализа и Министерством по чрезвычайным ситуациям;
- Вода – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством здравоохранения и Министерством по чрезвычайным ситуациям;
- Животный мир – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством лесного хозяйства, Министерством сельского хозяйства и продовольствия, Министерством обороны, Министерством по чрезвычайным ситуациям и Национальной академией наук Беларуси;
- Растительный мир – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством лесного хозяйства, Министерством сельского хозяйства и продовольствия, Министерством обороны, Министерством по чрезвычайным ситуациям и Национальной академией наук (с учетом принятия постановления Правительства);
- Климат – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- Недра – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерство по чрезвычайным ситуациям;
- Торфяной фонд – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Национальной академией наук Беларуси;
- Земля – Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии;
- Леса – Министерство лесного хозяйства;
- Отходы – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством здравоохранения и Министерством торговли (с учетом принятия постановления Правительства).

НПО принимать участие в государственной экологической экспертизе и одновременно организовывать общественную экологическую экспертизу проектов, которые могут оказывать неблагоприятное влияние на окружающую среду. Согласно Закону "О государственной экологической экспертизе", ответственность за организацию обще-

ственного обсуждения заключения ОВОС лежит на заказчике (инициаторе планируемой хозяйственной или иной деятельности) проекта. Закон не содержит уточнений относительно таких важных аспектов, как: способ информирования общественности о возможностях получения документации по ОВОС и предоставления

Вставка 3.4. Правовые рамки для обеспечения участия общественности

- Закон "Об охране окружающей среды" (1992 год, с изменениями и дополнениями 2002 года);
- Закон "О государственной экологической экспертизе" (1993 год, с изменениями и дополнениями 2000 года);
- Закон "Об общественных объединениях" (1994 год, с последующими изменениями и дополнениями);
- Гражданский кодекс (1998 год);
- Указ Президента Республики Беларусь "Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды" (1999 год);
- Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь "Вопросы политических партий и других общественных объединений" (1995 год);
- Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь "Об утверждении порядка осуществления хозяйственной деятельности лицами, не являющимися субъектами хозяйствования" (1996 год);
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь "О некоторых вопросах постановки на учет и государственной регистрации организационных структур политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений" (1999 год);
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь "О мерах по реализации Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды на 2002–2005 годы" (2001 год);
- Decree establishing Rules for drawing up and the consideration of documents submitted for State registration of political parties, trade unions, other public associations and also of the State registration of their departments (2000);
- Decree on Approval of the Instruction on the Procedure for environmental impact assessment of planned economic and other activities and of the list of types and objects of economic and other activities for which environmental impact assessment is mandatory (2001).

Вставка 3.5. Общие регулирующие рамки для деятельности НПО

Деятельность незарегистрированных организаций в Республике Беларусь запрещена. Для регистрации местной общественной организации (неправительственной организации) необходимо наличие, по крайней мере, 10 человек, а для республиканского общественного объединения – не менее 50 человек. Для того чтобы зарегистрировать общественную организацию 10 человек, выступающих в качестве ее учредителей, должны проживать в большинстве административных и территориальных районах той местности, где будет осуществляться деятельность организации. Таким образом, если территория региона состоит из 15 районов, учредители должны представлять, по крайней мере, 8 районов. Для регистрации республиканского общественного объединения не менее 10 учредителей должны представлять большинство областей Республики Беларусь и Минск. Таким образом, каждая из четырех областей и город Минск должны быть представлены 10 учредителями.

Пакет документов для регистрации должен быть направлен в соответствующую организацию, осуществляющую регистрацию, в течение месяца с момента проведения организационного собрания. Республиканская комиссия по регистрации общественных объединений при Администрации Президента рассматривает регистрационные документы. На одном заседании она может рассмотреть только определенное число заявок. Подобные заседания проходят нерегулярно. В результате этого окончательная регистрация НПО в Министерстве юстиции или управлениях юстиции исполнительных комитетов (в зависимости от того, где расположен главный офис организации) может длиться от одного месяца до полутора лет. В среднем период ожидания составляет шесть месяцев. Приблизительно в 25% случаев запрос о регистрации не удовлетворяется. Регистрационные издержки – регистрационный взнос и оплата процедур получения статуса юридического лица – очень высоки.

В случае внесения изменений в уставы НПО должны подать документы на перерегистрацию. Невыполнение данного положения ведет к их закрытию. Органы юстиции тщательно следят за соответствием деятельности НПО законодательству. Например, в 2004 году они провели проверку деятельности 334 общественных объединений и в результате вынесли 264 письменных предупреждения. Планируется юридически закрепить обязательство НПО ежегодно предоставлять органам юстиции отчет о своей деятельности.

Отсутствие закона о благотворительности (который позволил бы некоторым НПО добиться освобождения от налогов) затрудняет деятельность НПО. Новые правила относительно иностранной помощи (см. главу 5) усложняют доступ к этому источнику финансирования (который до сих пор для многих НПО был единственным).

комментариев по ней, установление сроков внесения комментариев, процедуры проведения общественных слушаний, рассмотрение организатором проекта комментариев общественности и информирование общественности и органов государственной экологической экспертизы о том, каким образом комментарии были приняты во внимание, а также информирование общественности об окончательном решении, принятом органом государственной экологической экспертизы. Инструкции, разработанные Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды в 2001 году, также не содержат этих важных аспектов. Методологические рекомендации, разрабатываемые Министерством для организации общественных слушаний по вопросу строительства и реконструкции объектов должны содержать необходимые процедуры, благодаря которым участие общественности в проведении ОВОС станет возможным и эффективным.

Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды во многом зависит также от общих условий в стране для деятельности объединений гражданского общества, таких как экологические НПО, начиная с созданного для них юридического и налогового "климата". Орхусская конвенция, в частности, определяет, что каждая Сторона (включая Бела-

русью) обеспечивает надлежащее признание объединений, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, и оказывает им соответствующую поддержку и обеспечивает соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству.

Изменения и дополнения 1999 года к Закону "Об общественных объединениях" и принятые вслед за этим постановления установили жесткие условия для НПО (см. вставку 3.5). В результате этого количество НПО, включая экологические, является очень незначительным (см. раздел 3.6). Согласно базе данных Управления по работе с общественными организациями Министерства юстиции, 155 новых НПО было зарегистрировано в 2004 году, однако 107 НПО прекратило существование в том же году: 38 было распущено решением суда по инициативе Министерства юстиции и 69 сами свернули свою деятельность.

Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития 2004 года предусматривает разработку мер, в том числе правовых процедур и механизмов, по обеспечению участия НПО в процессе принятия решений, касающихся социальной, экономической и экологической политики, а также развития взаимодействия между органами государственной власти и НПО.

Вставка 3.6. Правовая и политическая структура образования в области окружающей среды

- Закон "Об образовании" (1991 год, с изменениями и дополнениями 2002 года);
- Закон "Об охране окружающей среды" (1992 год, с изменениями и дополнениями 2002 года);
- Концепция образования в области окружающей среды и Республиканская программа совершенствования образования в области окружающей среды, одобренные постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства образования (1999 год);
- Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001–2005 годы, одобренный постановлением Совета Министров (2001 год);
- Концепция национальной безопасности, одобренная Указом Президента (2001 год);
- Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития на период до 2020 года, одобренная Национальной комиссией по устойчивому развитию (2004 год) и Президиумом Совета Министров (2004 год).

*Экологическое образование*Правовая и политическая структура

Согласно Закону "Об образовании" в редакции 2002 года, государственная политика в области образования основывается на ряде принципов, которые включают экологическую направленность образования. Новая глава об образовании, просвещении и исследовательской деятельности по вопросам окружающей среды была включена в Закон "Об охране окружающей среды" в редакции 2002 года. Данным Законом предусмотрено создание системы непрерывного образования в области охраны окружающей среды. Положения об образовании и воспитании в области окружающей среды были также включены в различные программно-методологические документы (см. вставку 3.6), среди которых наиболее важными являются Концепция образования в области окружающей среды и Республиканская программа совершенствования образования в области охраны окружающей среды. Также были разработаны региональные программы по экологическому образованию для молодежи и созданы механизмы мониторинга хода их реализации.

Основные положения Республиканской программы совершенствования образования в области охраны окружающей среды были успешно внедрены в программы дошкольного, общего среднего и профессионального образования (см. раздел 3.5). Ряд таких конкретных действий как создание координационного совета по экологическому образованию, разработка программы государственной поддержки публикации образовательных и методологических материалов по охране окружающей среды или создание обучающего и методического центра по экологическому образованию еще не был осуществлен.

Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития (2004 год) предусматривает:

- К 2010 году разработку механизма координации деятельности всех участников процесса экологического образования, включая НПО, и разработку национального плана образования в интересах устойчивого развития;
- В период между 2010 и 2020 годами разработку индикаторов качества образования в интересах устойчивого развития и создание центров экологического образования и информации во всех административных и территориальных единицах.

Институциональные рамки

В соответствии с Законом "Об образовании" Министерство образования несет исключительную ответственность за развитие экологического образования. В то же время, согласно Закону "Об охране окружающей среды", Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды несет ответственность за содействие и координацию в проведении мероприятий по просвещению в области охраны окружающей среды. Подготовка документов по вопросам экологического образования осуществляется Министерством образования по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Оба министерства в 2003 году совместно организовали международную научно-практическую конференцию по экологическому образованию в интересах устойчивого развития.

Вместе с тем существует необходимость улучшения взаимодействия. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды заключило договор с Белорусским национальным техническим университетом на разработку новой республиканской многоуровневой интегрированной программы по образованию, воспитанию и просвещению в области окружающей среды (на 2005–2010 годы), которая будет ориентирована на экологическое образование и просвещение в интересах устойчивого развития. Министерство обра-

зования в свою очередь намерено в ближайшее время создать межведомственный координационный совет по экологическому образованию или образованию в интересах устойчивого развития и возглавить его. Необходимо обеспечить определяющую роль этого совета в вопросах мониторинга хода реализации республиканской и местных программ по экологическому образованию, воспитанию и просвещению.

3.7 Выводы и рекомендации

С 1995 года Республика Беларусь осуществляет деятельность по развитию Национальной системы мониторинга окружающей среды (НСМОС). Межведомственный координационный совет под председательством Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды координирует деятельность около 20 учреждений в 11 областях мониторинга. Финансовых средств, выделяемых в рамках НСМОС, крайне недостаточно, вместе с тем ее сеть расширяется и качество измерений улучшается.

Тем не менее существующая в настоящее время сеть экологического мониторинга остается недостаточной. В соответствии с национальным законодательством необходимо еще 9 станций мониторинга атмосферного воздуха. Кроме того, в дополнение к станции мониторинга, функционирующей в рамках ЕМЕП к Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, необходимо установить еще три трансграничные станции. Количество пунктов наблюдения за качеством поверхностных вод на озерах и малых реках очень ограничено. Не проводится мониторинг диффузного загрязнения водных объектов. В Республике Беларусь улучшилось состояние мониторинга трансграничных рек, но существенно уменьшилось количество наблюдательных пунктов за состоянием подземных вод.

В Беларуси не существует всесторонней сети наблюдений в рамках мониторинга почв. Посредством отдельных наблюдений изучается влияние на состояние почвенных ресурсов в результате орошения, эрозии, внесения минеральных и органических удобрений и другого влияния сельского хозяйства, а также загрязнения почв. Мониторинг радиоактивного загрязнения почв, воздуха и воды проводится своевременно и комплексно. Не проводится только мониторинг содержания цезия-90 ввиду недостаточного количества лабораторий на местах. Мониторинг содержания радионуклидов в сельскохозяйственной и другой продукции соответствует требованиям. Мониторинг лесной растительности осуществляется в соответствии с

международными рекомендациями. Мониторинг состояния животного мира проходит период своего становления.

С 2000 года Беларусь осуществляет локальный мониторинг для предоставления информации об уровнях загрязнения основными загрязнителями и их соответствии экологическим нормам. Это делается с целью увязки данных с информацией о состоянии окружающей среды и определения, таким образом, воздействия на окружающую среду. Поэтапное развитие этой системы дало возможность охватить предприятия, являющиеся основными загрязнителями атмосферного воздуха, и источники сбросов сточных вод. Беларусь намерена расширить существующую систему и включить большее количество предприятий, а также включить сбросы в водоносные горизонты почв. Дальнейшее развитие этой программы поможет улучшить экологическую отчетность предприятий, усилить мониторинг соблюдения и создать республиканский регистр выбросов и переноса загрязняющих веществ.

Рекомендация 3.1:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует:

- a) постепенно преобразовать программу локального мониторинга в полномасштабный национальный РВПЗ, который, помимо прочего, будет охватывать выбросы и перенос основных загрязняющих веществ от крупных стационарных источников, предоставлять данные о выбросах из диффузных источников (например, транспорт и сельское хозяйство), а также своевременную унифицированную информацию для использования в структурированной компьютеризированной базе данных, к которой будет обеспечен бесплатный доступ общественности посредством сети Интернет;*
- b) в сотрудничестве с Комитетом по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров в рамках Национальной системы мониторинга окружающей среды принять необходимые меры для организации и развития мониторинга земельных ресурсов; и*
- c) ускорить присоединение Республики Беларусь к Протоколу о РВПЗ к Орхусской конвенции.*

В Беларуси существует широкий ряд стандартов, регламентирующих состояние окружающей среды. Эти стандарты более жесткие, чем международные. Министерство здравоохранения и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды осуществляют контроль за соответствием указанным стандартам и налагают административные и финансовые санкции на нарушителей. Данные мониторинга соответствия

указанным стандартам свидетельствуют о том, что в некоторых областях концентрация загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и воде постоянно, зачастую в несколько раз, превышает предельно допустимую. Стандарты также используются в качестве основы для расчетов предельных значений выбросов для отдельных предприятий и нагрузки на окружающую среду для городов в целом. Отчеты о нарушениях указанных предельных значений предоставляются органами, осуществляющими проверку соответствия стандартам.

Проблема норм качества окружающего воздуха обостряется тем, что оборудование и другие ресурсы, находящиеся в распоряжении контрольных органов, могут использоваться лишь для измерения ограниченного числа параметров. Только небольшое количество станций соответствует национальным стандартам измерения средних дневных концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе. Не существует автоматической станции мониторинга для обеспечения непрерывного измерения качества воды.

Рекомендация 3.2:

Министерству здравоохранения совместно с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды следует пересмотреть Национальные стандарты качества окружающей среды и:

- а) сделать эти стандарты в максимальной степени согласованными с международными стандартами качества воды и воздуха, руководящими положениями по мониторингу и установить сроки ввода в действие мониторинга тех стандартов, которые в настоящее время не измеряются, а также пересмотренных или новых стандартов, которые не могут быть применены немедленно;*
- б) модернизировать станции мониторинга, оборудование и устройства, а также аналитические лаборатории и произвести переподготовку сотрудников для выполнения контроля состояния окружающей среды в соответствии с пересмотренным перечнем стандартов.*

В соответствии с Законом "Об охране окружающей среды" и постановлением Правительства 1993 года "О кадастрах природных ресурсов", правительственные органы осуществляют сбор информации о состоянии и использовании земли, недр, торфяного фонда, воды, воздуха, климата, лесов, растительности, животного мира и отходов. Данные мониторинга в рамках НСМОС составляют основу данных кадастров. Они публикуются в различных изданиях и доступны в сети Интернет. Порядок обмена информацией, сбор которой осу-

ществляется вне рамок НСМОС, не регламентирован. Сбор данных осуществляется в различном виде (на бумажных и электронных носителях) с различной периодичностью и степенью открытости для пользователей, включая общественность. Доступ к некоторым базам данных ограничен.

В Беларуси регулярно публикуется национальный доклад о состоянии окружающей среды. Другие регулярные публикации включают бюллетени об экологической ситуации, природных ресурсах, природоохранной статистике, а также о санитарно-эпидемиологических условиях. Данные публикации распространяются среди государственных органов и библиотек. Постоянно увеличивается объем природоохранной информации, размещаемой на официальных веб-сайтах.

В Беларуси при оценке состояния окружающей среды и отчетности используется широкий спектр индикаторов. Многие из них представляют собой общие цифры, выраженные в тоннах и кубических метрах, что не помогает при принятии решений, затрудняет понимание общественностью причинно-следственных связей, обуславливающих состояние окружающей среды, установление взаимосвязи с экономическим и социальным развитием и оценку эффективности реализации политики. Национальная система экологических индикаторов не согласована с международными показателями.

Рекомендация 3.3:

а) Совету Министров следует модернизировать кадастры природных ресурсов, с тем чтобы обязать ответственные министерства и учреждения, которые этого еще не сделали, создать базы данных, которые:

- представляют стандартизированные, своевременные и компьютеризированные данные;*
- имеют систему поиска по ключевым параметрам;*
- имеют удобную для пользования структуру и содержат ссылки на другие соответствующие базы данных;*
- доступны для общественности в сети Интернет и бесплатны; и*
- содержат лишь ограниченное количество закрытой информации.*

б) Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством статистики и анализа следует усовершенствовать национальную систему экологических индикаторов в целях приведения ее в соответствие с индикаторами, используемыми в Европе и в мире, а также обеспечения возможности для сравнения с международными параметрами.

Беларусь одобрила Орхусскую конвенцию, и Правительство приняло план мероприятий по ее реализации. В целях расширения прав граждан на доступ к экологической информации были внесены изменения и дополнения в природоохранное законодательство. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды создало Общественный координационный экологический совет для обсуждения совместно с НПО вопросов формирования экологической политики и природоохранной деятельности. Подобные общественные координационные экологические советы были созданы при всех областных комитетах охраны окружающей среды. Вместе с тем многое еще предстоит сделать, в частности обеспечить участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды.

Законы "О государственной экологической экспертизе" и "Об охране окружающей среды", соответственно, в редакции 2000 и 2002 годов провозглашают право граждан и НПО участвовать в государственной экологической экспертизе и одновременно организовывать общественную экологическую экспертизу проектов, которые могут оказывать вредное воздействие на окружающую среду. Вместе с тем ни указанные законы, ни инструкции, разработанные Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, не содержат необходимых процедурных аспектов. Отсутствуют процедуры обеспечения участия общественности в процессе принятия решений относительно выдачи экологических разрешений, расходования средств природоохранных фондов, установления экологических стандартов и разработки законов, постановлений, стратегических документов, принятие которых может повлиять на окружающую среду.

В соответствии с законом граждане и НПО имеют право направлять свои жалобы, заявления и предложения в органы государственного управления и юридическим лицам и получать обоснованные ответы в установленные сроки. Наиболее передовой является практика направления гражданами и НПО административных запросов, ставящих под вопрос соответствие природоохранному законодательству действий или упущений. Случаи, когда граждане оспаривают административные решения в судах или прокуроры преследуют правонарушителей в области охраны окружающей среды, достаточно редки. Также нет случаев судебных разбирательств по вопросам нарушения экологических прав граждан или НПО. Доступ к правосудию по вопросам охраны окружающей среды также ограничен ввиду высоких судебных издержек.

Рекомендация 3.4:

а) Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует инициировать внесение изменений в:

- Закон "Об охране окружающей среды" в целях включения в него процедур, обеспечивающих участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, связанным с выдачей экологических разрешений, разработкой стандартов, расходованием средств фонда охраны природы и разработкой законов, постановлений, стратегий, планов и программ, затрагивающих вопросы охраны окружающей среды; и
- Закон "О государственной экологической экспертизе" и связанные с ним постановления в целях включения таких важных аспектов, как: информирование общественности о возможностях получения и направления комментариев по документации ОВОС, крайних сроках подачи комментариев, сценарии проведения общественных слушаний о том, как инициатор деятельности должен рассматривать замечания общественности и информировать общественность и органы государственной экологической экспертизы о том, каким образом замечания были учтены, а также как информировать общественность об окончательном решении органов государственной экологической экспертизы;

б) Министерству юстиции по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды следует разработать предложения по приведению законодательства в соответствие с Орхусской конвенцией в части доступа общественности к правосудию, в частности права оспаривать действия или бездействие частных лиц и государственных органов, противоречащие национальному законодательству в области охраны окружающей среды.

Участие общественности в процессе принятия решений во многом зависит от общих условий, созданных в стране для деятельности таких объединений гражданского общества, как НПО, начиная с правового и налогового климата. Орхусская конвенция гласит, в частности, что каждая ее Сторона оказывает поддержку объединениям, организациям или группам, способствующим охране окружающей среды, и обеспечивает соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству.

Закон "Об общественных объединениях" с изменениями и дополнениями 1999 года и принятые вслед за ним нормативные акты создали очень

жесткие условия для НПО. В результате этого количество НПО в Беларуси, включая экологические, является весьма низким по сравнению с большинством стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Деятельность незарегистрированных организаций запрещена. Процедура регистрации – это сложный, долгий и дорогостоящий процесс. Четверть заявок на регистрацию получает отказ. Судебные власти тщательно контролируют соответствие деятельности НПО законодательству. Планируется законодательно закрепить необходимость для НПО ежегодно предоставлять отчеты о своей деятельности в судебные органы. Новые правила по иностранной помощи усложняют доступ к этому источнику финансирования (который для многих НПО до сих пор был единственным).

Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития предусматривает разработку мер, включая правовые процедуры и механизмы, направленных на активизацию участия НПО в процессе принятия решений относительно вопросов социальной, экономической и природоохранной политики, а также взаимодействия органов государственной власти с НПО. Вызывает удивление, что представители НПО не включены в Национальную комиссию по устойчивому развитию, которая осуществляет мониторинг хода реализации Стратегии.

Рекомендация 3.5:

Совету Министров следует пересмотреть существующее законодательство и правила регистрации и деятельности общественных объединений и инициировать внесение изменений и дополнений, которые бы создали благоприятные условия для таких объединений, включая экологические НПО, и дали возможность Беларуси выполнять свои обязательства по Орхусской конвенции. Необходимо включить представителей НПО в состав Национальной комиссии по устойчивому развитию.

Население Беларуси в целом выражает беспокойство состоянием окружающей среды. Природоохранная тематика регулярно освещается средствами массовой информации. Учебные заведения и НПО стали инициаторами ряда экологических акций с участием детей и молодежи. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды содействует проведению мероприятий в целях повышения в стране осведомленности о природоохранных аспектах. Оно выпускает журнал и различные информационные материалы, а также участвует в создании рекламных роликов на телевидении. Начиная с 2003 года

Министерство организует ежегодный национальный экологический форум, в рамках которого проходят разнообразные мероприятия по распространению экологической информации.

Беларусь способствует развитию экологического образования и обучения. Вопросы экологического образования и повышения экологического сознания были включены в законодательные акты и программные документы, среди которых наиболее важными являются Концепция экологического образования и Республиканская программа совершенствования образования в области окружающей среды. Ее основные положения были успешно введены в дошкольное, начальное и среднее образование, а также в профессиональное обучение. Некоторые запланированные мероприятия, как, например, разработка программы государственной поддержки публикации методических материалов по охране окружающей среды или создание учебного и методического центра экологического образования, еще не выполнены.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды планирует подготовить новую национальную многоуровневую комплексную программу по экологическому образованию и воспитанию (на 2005–2010 годы), которая бы также включала образование в области устойчивого развития. Министерство образования, в свою очередь, намерено создать межведомственный совет по экологическому образованию или образованию по устойчивому развитию и возглавить его. Необходимо обеспечить согласованность этих двух инициатив. Следует учесть, что экологическому образованию и образованию в интересах устойчивого развития весьма пойдет на пользу активное участие гражданского общества в процессе принятия решений.

Рекомендация 3.6:

Министерству образования в тесном сотрудничестве с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды следует ускорить создание межведомственного координационного совета по образованию в интересах устойчивого развития с участием всех заинтересованных сторон, включая НПО и средства массовой информации. Совету следует поддерживать и контролировать осуществление национальной многоуровневой комплексной программы экологического образования и воспитания на 2005–2010 годы после ее утверждения Советом Министров, а также инициировать другие действия по содействию и облегчению осуществления стратегии для образования в интересах устойчивого развития ЕЭК ООН.

Глава 4

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

4.1 Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и изменения после 1997 года

Политическая обстановка

В последние годы Европейской комиссией, Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), Советом Европы и Всемирным банком была дана оценка ситуации, сложившейся в Беларуси, в частности в отношении прав человека, свободы средств массовой информации, развития гражданского общества, политической свободы и демократии. Современная ситуация и тенденции охарактеризованы ими как неудовлетворительные в отношении международных демократических стандартов. В результате этого уровень сотрудничества между указанными организациями и Беларусью намного ниже, чем со многими другими странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Это влияет на сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая предоставление финансовой помощи странами-донорами и международными организациями.

Наряду с тем что внешняя политика Беларуси имеет многовекторный характер, приоритетом остаются взаимоотношения с Российской Федерацией. Это включает создание Союза Беларуси и России (Договор был подписан в 1999 году). Согласно договору, обе страны сохраняют свой суверенитет и национальную принадлежность, при этом осуществляя гармонизацию законодательства и более глубокую экономическую интеграцию. Деятельность по выполнению этого договора осуществляется, но более медленными темпами, чем это предполагалось первоначально. Беларусь также осуществляет сотрудничество в контексте Содружества Независимых Государств (СНГ), в частности в отношении экономической интеграции. Беларусь принимает участие в процессе создания полномасштабной зоны свободной торговли в рамках Евроазиатского экономического сообщества совместно с Казахстаном, Кыргызстаном, Российской Федерацией и Таджикистаном. Новым начинанием является проект создания единого экономического пространства с Российской Федерацией, Украиной и Казахстаном.

Принципы и цели

В Беларуси не существует единого, одобренного Правительством документа, затрагивающего только вопросы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, а также его принципы, приоритеты и цели. Данные аспекты нашли свое отражение в ряде документов, включая Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001–2005 годы и Национальную стратегию устойчивого социального и экономического развития (НПДОС) Республики Беларусь на период до 2020 года (НСУР-2020).

В Законе "Об охране окружающей среды" 1992 года (с изменениями и дополнениями 2002 года) международное сотрудничество в области охраны окружающей среды является и основным принципом охраны окружающей среды, и основополагающей целью национальной политики в природоохранной сфере.

НПДОС предполагает расширение и укрепление международного сотрудничества как способа эффективного решения экологических проблем. Приоритетными направлениями являются участие в процессе "Окружающая среда для Европы"; реализация международных конвенций, протоколов и соглашений, Стороной которых является Беларусь; дальнейшее развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества; привлечение иностранных инвестиций для реализации экологических программ и проектов.

НСУР-2020 сосредоточена на гармонизации национального экологического законодательства с международными соглашениями и стандартами. Для достижения указанных целей предусмотрены следующие мероприятия: 1) оптимизация экологического законодательства и системы экологических стандартов, норм и правил в целях перехода к международным стандартам и нормам; 2) устранение противоречий между экологическим законодательством и другими законодательными актами; 3) дальнейшая гармонизация законода-

тельства с принципами и нормами международных экологических соглашений, подписанных Беларусью.

Программа социально-экономического развития на 2001–2005 годы, определяющая стратегические цели социального и экономического развития и способы их реализации, включает раздел по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды. В программе подчеркивается необходимость создания единой правовой системы для природоохранной сферы, согласованной с международным законодательством.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды рассматривает гармонизацию национального экологического законодательства с международным в качестве одного из приоритетов экологической политики, а выполнение обязательных международных требований относительно охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов – как одну из своих основных целей. Министерство является одним из наиболее инициативных государственных органов в области международного сотрудничества.

Институциональные и правовые рамки

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды является ответственным за реализацию сотрудничества с Всемирной метеорологической организацией (ВМО), Комитетом по экологической политике Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и руководящими органами международных природоохранных конвенций. К числу других министерств и правительственных органов, вовлеченных в международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, относятся Министерство иностранных дел, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство энергетики, Министерство здравоохранения, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Комитет по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и Комитет по энергоэффективности при Совете Министров. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды ежегодно представляет в Министерство иностранных дел отчет о результатах своего взаимодействия с международными организациями.

Все процедуры, связанные с международными и межправительственными соглашениями, в том

числе и по охране окружающей среды, регулируются Законом "О международных договорах" 1991 года (в последней редакции 2004 года). Инициатива по присоединению к международным природоохранным конвенциям или подписанию двусторонних или многосторонних соглашений в области охраны окружающей среды исходит от Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Проекты документов должны пройти процедуру согласования в Министерстве иностранных дел, Министерстве экономики, Министерстве финансов и других заинтересованных министерствах и государственных органах. Завершающим шагом является подписание указа Президента о ратификации или присоединении. Межправительственные соглашения одобряются Советом Министров. Совет Министров также принимает постановление, назначая правительственный орган (обычно Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды) ответственным за реализацию конвенции или соглашения. Министерство придерживается политики присоединения к природоохранным конвенциям. С 1997 года Беларусь присоединилась к 10 природоохранным конвенциям и протоколам. На сегодняшний день страна является Стороной 20 глобальных и региональных природоохранных конвенций и протоколов.

В рамках Министерства структурным подразделением, ответственным за реализацию международного сотрудничества, является Отдел международного сотрудничества со штатной численностью в 5 человек. В соответствии с приказом Министерства (июль 2004 года) заместителям министра и начальникам отделов вменено в обязанность осуществлять координацию хода реализации отдельных международных, многосторонних или двусторонних соглашений, а также сотрудничества с международными организациями. Кроме международных организаций, за сотрудничество с которыми Минприроды несет непосредственную ответственность, Министерство также осуществляет взаимодействие с Глобальным экологическим фондом (ГЭФ), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирным банком, Программой ТАСИС Европейского союза и др.

В соответствии с Законом "Об охране окружающей среды" Беларусь осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды на основе принципов и норм международного права и национального законодательства. Закон также гласит, что в случае несоответствия норм охраны окружающей среды, содержащихся в международных соглашениях, стороной которых

является Беларусь, и положений национального законодательства преимущество имеют международные нормы. Подобные положения содержатся в других законодательных актах в области охраны окружающей среды, как, например, Закон "Об охране атмосферного воздуха", Закон "Об охране озонового слоя", Закон "О питьевом водоснабжении", Закон "Об особо охраняемых природных территориях", Закон "Об охране и использовании животного мира" и Закон "Об отходах".

Вместе с тем непосредственное применение норм международных соглашений практически не представляется возможным без принятия национальных законодательных актов, включая подзаконные акты и постановления, которые предназначены для эффективного внедрения указанных соглашений. Хорошим примером является принятие в 2001 году Закона "Об охране озонового слоя", который непосредственно касается обязательств страны в рамках Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. Закон "Об отходах" содержит статью о трансграничном перемещении отходов (включая опасные отходы), которая соответствует положениям Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

Если нормы конвенции имеют отношение к двум или более законам, рекомендуется во избежание коллизий одновременно подготовить необходимые поправки. Например, реализация Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях имеет отношение к нескольким законам, а именно Закону "Об особо охраняемых природных территориях", Закону "Об охране и использовании животного мира" и Закону "О растительном мире". В качестве альтернативы Беларусь может предпочесть принять новую редакцию существующего закона не только для того, чтобы обеспечить его соответствие международным конвенциям, но также в целях его гармонизации с нормами и стандартами Европейского союза. Такой подход может быть особенно продуктивным в случае с Законом "Об охране атмосферного воздуха" и соответствующими подзаконными актами и постановлениями. Кроме того, возможно, необходимо разработать ряд совершенно новых законодательных актов, например для выполнения обязательств Беларуси в рамках Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. Новые или пересмотренные законы следует без промедления дополнять соответствующими

подзаконными актами для их адекватного внедрения. НСУР-2020 содержит хороший анализ действий, которые необходимо предпринять для обеспечения соответствия природоохранного законодательства положениям международных конвенций.

Последние изменения в законодательстве о международной технической помощи, включая содействие охране окружающей среды, содержатся в Указе Президента № 460 "О международной технической помощи Республике Беларусь" (октябрь 2003 года) и в постановлении Совета Министров № 1522 "О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь № 460" (ноябрь 2003 года). Целью Указа № 460 является контроль за соответствием международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь, национальным интересам страны. В этом случае средства по грантам не подлежат налогообложению. Вместе с тем Постановление Совета Министров № 1522 определило систему прохождения процесса согласования в Правительстве, которая включает Министерство экономики, специальную правительственную Комиссию, созданную данным постановлением, Совет Министров и, в определенных случаях, местные органы власти. Процедура согласования является чрезвычайно громоздкой и занимает много времени даже для малых грантов, размер которых составляет несколько сотен долларов США. Каждая стадия процесса согласования зачастую занимает несколько месяцев. Необходимо, чтобы в завершении указанной процедуры согласования для каждого гранта было подписано отдельное постановление Совета Министров. Реализация Постановления № 1522 значительно замедлила ход выполнения проектов и в некоторых случаях привела к их отмене или переносу сроков выполнения на более поздние. Отделение ПРООН в Минске оказало поддержку в подготовке публикации "Международная техническая помощь Республике Беларусь: вопросы и ответы", которая помогает донорам и получателям помощи понять особенности законодательства и подготовить необходимую документацию. К сожалению, учитывая тот факт, что проблемы заключаются в законодательстве и способе его применения, с начала 2004 года одобрение получили весьма ограниченное число проектов.

Для получения дополнительной информации об экологическом законодательстве см. раздел главы 1 "Рамки для принятия решений и применения политики, стратегий, планов и законодательства".

Тенденции после 1997 года

Беларусь продолжает поддерживать контакты с такими международными межправительственными организациями, как ЮНЕП, ЕЭК ООН, ПРООН, ВМО, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирный банк, ОЭСР, Межгосударственный экологический совет (МЭС) СНГ, а также с руководящими органами международных экологических соглашений. На 52-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций Беларусь была избрана в Совет управляющих ЮНЕП на период в четыре года начиная с января 1998 года.

К сожалению, ввиду изменений в политическом климате страны с 1996 года отношения с такими организациями, как Европейская комиссия и ее Программа ТАСИС, Совет Европы, Всемирный банк и ОБСЕ, стали напряженными. В результате этого указанные организации пересмотрели и ограничили свое сотрудничество с Беларусью, а также отменили или сократили ряд проектов технической помощи. Подобная ситуация произошла также в отношении двустороннего сотрудничества, в первую очередь, с государствами – членами Европейского союза и Соединенными Штатами. В природоохранной сфере по сравнению с другими секторами эффект был менее значительным, но все-таки ощутимым. В то же время взаимоотношения Республики Беларусь с членами СНГ и, в особенности, с Российской Федерацией остаются стабильными.

Беларусь продолжает оставаться вовлеченной в реализацию совместных проектов со всеми соседними странами – Российской Федерацией, Украиной, Польшей, Латвией и Литвой. Основная часть двусторонних межправительственных или межминистерских соглашений в области охраны окружающей среды были подписаны до 1996 года и некоторые уже прекратили свое действие. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды возобновило работу по подготовке новых двусторонних соглашений вместо уже завершенных, в некоторых случаях повышая их статус до межправительственных, например с Польшей. Мероприятия в рамках ряда соглашений, например с Литвой, были существенными и плодотворными, в то время как другие соглашения, например со Словакией и Республикой Молдова, в сущности, не реализуются.

Недавно Беларусь подготовила несколько трехсторонних соглашений об управлении водными ресурсами с соседними странами.

Беларусь достигла особого прогресса в присоединении к глобальным и региональным природо-

охранным конвенциям и протоколам. В соответствии с рекомендациями первого Обзора результативности экологической деятельности Беларусь в период с 1999 по 2003 год стала участницей еще десяти конвенций и протоколов и предприняла усилия по выполнению соответствующих обязательств. Беларусь готовится к ратификации еще нескольких конвенций и протоколов или рассматривает вопрос об этом. Была проделана определенная работа по приведению национального законодательства в соответствие с международными соглашениями, однако многое еще предстоит сделать.

В 2002 году Беларусь принимала участие во Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, Южная Африка, и подготовила Национальный доклад "Экологические условия в Республике Беларусь" для представления на ней. Беларусь участвует в процессе "Окружающая среда для Европы" и была вовлечена в подготовку пятой Конференции министров в Киеве в 2003 году.

4.2 Глобальные конвенции: оценка выполнения

Как было отмечено ранее, Беларусь является Стороной 19 глобальных и региональных конвенций и протоколов. Согласно Национальному докладу "Экологические условия в Республике Беларусь" 2002 года, основной целью международного сотрудничества Республики Беларусь является выполнение многосторонних природоохранных соглашений (МПС), Стороной которых она является. Среди приоритетов также – разработка мер и планов действий по выполнению указанных обязательств. Выплата ежегодных взносов в бюджеты конвенций осуществлялась за счет бюджетных средств Республиканского фонда охраны природы с 2002 года. Это позволило погасить значительную часть задолженности по взносам. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды является ведущим правительственным органом, ответственным за реализацию всех глобальных природоохранных конвенций, за исключением Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

Рамочная Конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол

Республика Беларусь подписала Конвенцию в 1992 году, но ратифицировала ее только в 2000 году. В 2003 году Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды при поддержке Всемирного банка подготовило Первое национальное сообщение. В этом контексте в Рес-

публике Беларусь были разработаны кадастры парниковых газов (ПГ) по секторам экономики, предоставлена информация о политике и мерах-приятиях, направленных на уменьшение выбросов ПГ, и дана оценка результатов потенциального воздействия изменения климата на экосистемы и национальную экономику. В настоящее время Министерство при поддержке ПРООН и ГЭФ готовит доклад и план действий для целей рационального использования окружающей среды в глобальном масштабе. Целью проекта является оценка потенциала, приоритетов и препятствий в осуществлении международных обязательств страны в области охраны окружающей среды, включая Рамочную конвенцию ООН об изменении климата, Конвенцию о биоразнообразии и Конвенцию по борьбе с опустыниванием. Наряду с Украиной Беларусь получает техническую помощь от Программы ТАСИС, направленную на выполнение ее обязательств в отношении глобального изменения климата (период реализации проекта – 2004–2006 годы).

Во время проведения миссии Беларусь готовилась ратифицировать Киотский протокол. В августе 2005 года Беларусь ратифицировала этот Протокол.

Венская конвенция об охране озонового слоя, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, и поправки к нему

Беларусь ратифицировала Венскую конвенцию в 1986 году, Монреальский протокол – в 1988 году, а Лондонскую поправку к Протоколу – в 1996 году. Беларусь принимает участие в различных мероприятиях по уменьшению потребления и постепенному прекращению использования озоноразрушающих веществ (ОРВ). Она ежегодно представляет национальные отчеты о потреблении ОРВ в секретариат Монреальского протокола. В 2001 году был принят Закон "Об охране озонового слоя". Статья на указанную тематику была включена в редакцию Закона "Об охране окружающей среды" 2002 года. Совет Министров принял ряд постановлений по охране озонового слоя. В целях повышения эффективности контроля за импортом и потреблением озоноразрушающих веществ была создана база данных импортеров и потребителей ОРВ. Национальный научно-исследовательский центр мониторинга озоносферы был создан в 1997 году. Министерство подготовило проект плана действий по снижению потребления ОРВ на период до 2010 года. Вопрос ратификации Копенгагенской, Монреальской и Пекинской поправок к Монреальскому протоколу находится на стадии рассмотрения.

Конвенция о биологическом разнообразии и Картахенский протокол по биобезопасности

Беларусь ратифицировала Конвенцию в 1993 году и присоединилась к Картахенскому протоколу в 2002 году. В 1998 и 2003 годах были подготовлены национальные доклады о ходе выполнения страной положений Конвенции. Министерство совместно с Национальной Академией наук разработало в 1997 году национальную стратегию и план действий по сохранению и рациональному использованию биоразнообразия. Упомянутые выше доклад и план действий по собственной оценке национального потенциала, оценке для целей рационального использования окружающей среды в глобальном масштабе будут охватывать также Конвенцию о биологическом разнообразии. В Беларуси продолжается работа по увеличению числа особо охраняемых территорий, которые в настоящее время составляют 7,6% территории страны. В целях содействия научно-техническому сотрудничеству, а также обмену информацией по вопросам биоразнообразия в стране создан координационно-информационный механизм (<http://www.biodiv.solo.by>). В 2003 году Министерство совместно с НПО "Экологическая инициатива" подготовило обзор ключевых ботанических территорий. См. также главу 8 "Биоразнообразие и экотуризм".

В рамках выполнения Картахенского протокола Национальный координационный центр биобезопасности (созданный в 1998 году) в настоящее время осуществляет реализацию проекта ЮНЕП/ГЭФ по разработке национальной системы биобезопасности в соответствии с положениями Протокола. Предусматриваются также разработка и принятие закона о безопасности генной инженерии и соответствующих подзаконных актов.

Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)

Беларусь присоединилась к Конвенции о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения, в 1995 году. В отчетный период была продолжена работа по выполнению обязательств в рамках Конвенции. Министерство совместно с Государственным таможенным комитетом разработало и одобрило перечень животных и растений, их составляющих и производных, на трансграничное перемещение которых в соответствии с Конвенцией требуется разрешение, а также процедуру выдачи указанных разрешений. Ежегодно в секре-

тариат Конвенции направляются отчеты о выдаче разрешений на трансграничную перевозку видов, охватываемых СИТЕС. В 2003 году был принят Закон "О растительном мире". Он содержит статьи, связанные с реализацией СИТЕС. См. также главу 8 "Биоразнообразии и экотуризм".

*Боннская конвенция о сохранении
мигрирующих видов диких животных*

Беларусь присоединилась к Конвенции в 2003 году. К концу 2003 года Министерство совместно с Национальной Академией наук разработало программу действий по реализации Конвенции. На международной встрече в Минске, которая также состоялась в 2003 году, Беларусь наряду с восемью другими странами подписала Меморандум о взаимопонимании и План действий по охране вертлявой камышовки, одного из мигрирующих видов птиц, которому угрожает глобальная опасность. Новое издание Красной книги Беларуси 2004 года включило ряд новых видов птиц, которые были одновременно изъяты из списка разрешенных для охоты видов. В настоящее время проводится работа над внесением поправок в Закон "Об охране и использовании животного мира", в ходе которой, согласно информации представителей Министерства, будут приняты во внимание обязательства Беларуси в рамках Боннской и других соответствующих конвенций. См. также главу 8 "Биоразнообразии и экотуризм".

*Рамсарская конвенция о водно-болотных
угодьях*

Беларусь ратифицировала Рамсарскую конвенцию в 1991 году. В 2000 году в стране был принят Закон "Об особо охраняемых природных территориях", который в соответствии с определением, данным в Рамсарской конвенции, наряду с другими видами природных заповедников (заказниками) выделяет водно-болотные угодья. В ходе реализации Конвенции в Беларуси был разработан перечень ключевых орнитологических территорий. Семь водно-болотных угодий в статусе заказников были включены в перечень Рамсарских объектов (общая площадь 276 тыс. га, или 1,3% территории страны). Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с НПО "Экологическая инициатива" выпустило на КД-ПЗУ обзор и краткое руководство "Рамсарские угодья на территории Республики Беларусь". С 1999 по 2002 год. Министерство при поддержке Дарвинской инициативы (Соединенное Королевство) и организации "Birdlife International" осуществляло реализацию проекта по разработке планов управления ключевыми низинными болотными

территориями в Полесье в целях сохранения биоразнообразия. Биосферный заповедник "Прибужское Полесье" был создан в целях создания трансграничного биосферного заповедника "Западное Полесье" совместно с Польшей и Украиной. Соответствующая заявка была направлена в Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Несколько других проектов, имеющих отношение к Конвенции, находятся на стадии реализации. Национальный Рамсарский координационный совет находится на стадии становления; два НПО, "BirdLife Belarus" и "Экологическая инициатива", участвуют в этом процессе. См. также главу 8 "Биоразнообразии и экотуризм".

*Конвенция ООН по борьбе
с опустыниванием в странах,
испытывающих серьезную засуху и/или
опустынивание, в частности в Африке*

Беларусь присоединилась к Конвенции в 2001 году и является страной, включенной в Приложение V (Центральная и Восточная Европа). Беларусь, как и другие страны, включенные в Приложение V, испытывает различные формы деградации земель, включая эрозию почв, засоление и деградацию пахотных земель. Работа по выполнению обязательств страны в рамках Конвенции началась с момента ее вступления в силу на территории Республики Беларусь. В 2002 году был подготовлен национальный доклад. В декабре 2003 года в Минске под эгидой Конвенции прошло Региональное совещание по вопросам укрепления сотрудничества в области управления земельными ресурсами в Центральной и Восточной Европе. На шестом заседании Конференции Сторон представитель Республики Беларусь был избран заместителем Председателя Бюро. Исследование по вопросам Конвенции также войдет в вышеупомянутый доклад о собственной оценке национального потенциала и план действий по рациональному использованию окружающей среды в глобальном масштабе. В 2002 году Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды при поддержке ПРООН и ГЭФ подготовило к публикации материалы на тему "Глобальные природоохранные конвенции: опыт реализации в Республике Беларусь", куда вошла информация о конвенциях по борьбе с опустыниванием, об изменении климата, о биоразнообразии и о водно-болотных угодьях, а также научные труды и публикации по вопросу деградации земель. Беларусь направила в ГЭФ запрос об оказании финансовой помощи в подготовке национального плана действий по выполнению обязательств в соответствии с Конвенцией. Регулярно

проходят заседания совместной рабочей группы по реализации Конвенции по борьбе с опустыниванием в составе представителей министерств и других органов государственного управления, научных учреждений и НПО. См. также главу 8 "Биоразнообразии и экотуризм".

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением

Беларусь присоединилась к Базельской конвенции в 1999 году, а затем в 2000 и в 2002 годах в целях выполнения положений Конвенции внесла поправки в Закон "Об отходах". Вторичное законодательство, обеспечивающее выполнение Закона, включая постановление Совета Министров "О трансграничном перемещении отходов", было также приведено в соответствие. Беларусь принимает участие в региональном проекте для стран ВЕКЦА по обзору национального и международного законодательства по мониторингу и контролю за трансграничной перевозкой опасных отходов и экологически безопасному обращению с ними. В качестве составной части указанного проекта Министерство проводит работу по подготовке раздела по обзору соответствующего законодательства в Республике Беларусь. Беларусь ежегодно представляет доклады в секретариат Конвенции. Министерством было создано два регистра: 1) мусороперерабатывающих установок и 2) технологий утилизации отходов. В рамках стратегического плана реализации Базельской конвенции на 2000–2010 годы в стране выполняется проект, финансирование которого осуществляется за счет средств Целевого фонда Конвенции. Министерство несет ответственность за выдачу разрешений на транзит и импорт отходов. В Республике Беларусь необходимо разработать национальную стратегию и план действий по реализации Базельской конвенции и создать механизм обмена информацией. Министерство с этой целью запросило финансирование у секретариата Конвенции.

Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ)

Беларусь присоединилась к Стокгольмской конвенции в декабре 2003 года. Конвенция вступила в силу в мае 2004 года. Министерство является национальным координационным центром в области информационного обмена. В июне 2004 года Министерство также создало координационный совет по выполнению Конвенции. Он включает представителей министерств, других органов государст-

венного управления и научных учреждений. В рамках своей деятельности совет подготовил рабочий план. Министерством разработан и внесен на рассмотрение ГЭФ проект по проведению инвентаризации СОЗ и разработке национального плана действий по реализации Конвенции.

Парижская конвенция по охране всемирного культурного и природного наследия

Беларусь ратифицировала Конвенцию в 1988 году. Два объекта на территории страны, один культурный и один природный, входят в Список объектов всемирного наследия. Природной территорией является Беловежская пуца, трансграничный объект на территории Беларуси и Польши (с 1979 года, в 1992 году ее границы были расширены). Представитель Министерства культуры является национальным контактным лицом по данной Конвенции. В вопросах, касающихся Беловежской пуцы, а также подготовки перечня объектов для дальнейшего включения в Список объектов всемирного наследия, Министерство культуры осуществляет свою работу во взаимодействии с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Отчет о ходе применения положений Конвенции на территории указанного объекта находится на стадии подготовки и должен был быть направлен в секретариат Конвенции до конца 2004 года. Культурным объектом всемирного наследия на территории Республики Беларусь является комплекс Мирского замка. См. также главу 8 "Биоразнообразии и экотуризм".

4.3 Природоохранные конвенции ЕЭК ООН: оценка хода реализации

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды является основным органом госуправления, ответственным за реализацию всех природоохранных конвенций ЕЭК ООН, за исключением Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и протоколы к ней

Беларусь подписала Конвенцию в 1979 году, а ратифицировала ее в 1980 году. Из восьми протоколов к Конвенции страна ратифицировала Протокол, касающийся долгосрочного финансирования совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЭМЕП), Протокол

о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30% и Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков. Беларусь регулярно представляет в секретариат Конвенции отчеты о выбросах основных загрязняющих веществ. Что касается других протоколов, то Беларусь анализирует возможность ратификации Протокола об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам), Протокол по проблемам воды и здоровья и Протокол о гражданской ответственности

Беларусь присоединилась к указанной Конвенции в 2003 году. По сведениям представителей Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, существуют планы внесения изменений в Водный кодекс в соответствии с положениями Конвенции, принимая во внимание также принцип управления водными бассейнами и Рамочную директиву по водным ресурсам ЕС. Ряд соглашений между Беларусью и пограничными странами по вопросу охраны и использования трансграничных водных ресурсов находятся на стадии согласования (см. раздел 4.5). Каких-либо национальных стратегий и планов действий по реализации Конвенции в настоящее время не разработано, и информация о сроках их подготовки отсутствует. Ряд мероприятий будет включен в новый национальный план действий по охране окружающей среды на 2006–2010 годы. Беларусь не ратифицировала протоколы к Конвенции. Вместе с тем вопрос о ратификации Протокола по проблемам воды и здоровья находится на стадии рассмотрения.

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте, принятая в Эспо, и Протокол о стратегической экологической оценке (СЭО)

Беларусь подписала Конвенцию в 1991 году, но не ратифицировала ее, а также не подписала Протокол по СЭО. По данным представителей Минприроды, вопрос присоединения к Конвенции является приоритетным для Беларуси и в настоящее время проводится работа по оценке его целесообразности. Присоединение к Конвенции и ратификация Протокола также входят в список приоритетов, обозначенных в НСУР-2020.

Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, и Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ)

Беларусь подписала Конвенцию в 1998 году и одобрила ее в 2000 году. В 2001 году Совет Министров одобрил план мероприятий по реализации Орхусской конвенции на 2002–2005 годы. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды утвердило перечень, определяющий виды информации, относящиеся к экологическим вопросам. В рамках проекта по реализации Орхусской конвенции (завершен в 2004 году), осуществленного при поддержке Датского агентства по охране окружающей среды, был проведен анализ пробелов в национальном законодательстве и разработана стратегия гармонизации законодательства с положениями Конвенции. Также был разработан проект концепции закона об экологической информации. Проект ТАСИС "Экологическая информация, образование и участие общественности" находится на стадии реализации. Его целью является повышение информированности государственных служащих и общественности о положениях Конвенции, в частности об участии общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. Общественный консультативный совет, состоящий из представителей 17 экологических НПО, регулярно проводит встречи с руководством Министерства. НСУР-2020 также включает ряд приоритетов по реализации Орхусской конвенции. Беларусь рассматривает вопрос о ратификации Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей. См. также главу 3 "Информация, участие общественности и образование".

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий

Беларусь присоединилась к Конвенции в 2003 году. Государственным органом, ответственным за взаимодействие с секретариатом Конвенции и ее реализацию, является Министерство по чрезвычайным ситуациям. Перед присоединением к Конвенции в стране был принят ряд законов и подзаконных актов, включая Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 363-З "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и Закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (1998 год, с поправками 2003 года). Разработка конкретных планов и

программ по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий была осуществлена на республиканском и местном уровнях, а также на предприятиях. Беларусь заключила двусторонние соглашения о сотрудничестве с Латвией, Литвой и Российской Федерацией. В настоящее время разрабатывается аналогичное соглашение с Польшей. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды не вовлечено напрямую в реализацию Конвенции и не включено в список компетентных органов.

4.4 Оценка хода регионального сотрудничества и взаимодействия с международными организациями

В ходе оценки участия Беларуси в процессах сотрудничества следует проводить различие между сотрудничеством с организациями системы Организации Объединенных Наций (включая общеевропейские процессы, такие как "Окружающая среда для Европы", "Окружающая среда и здоровье" и "Транспорт, здоровье и окружающая среда"), с одной стороны, и организациями, членом которых Беларусь не является (Европейский союз и Совет Европы), – с другой. Беларусь, представляемая Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды или, в некоторых случаях, Министерством иностранных дел, принимает участие в работе многих международных организаций и в общеевропейских природоохранных процессах. Представители Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды также заинтересованы в активизации сотрудничества с ЕС и Советом Европы, однако, как было отмечено в разделе 4.1, это сопряжено с определенными сложностями.

Участие в процессах "Окружающая среда для Европы", "Окружающая среда и здоровье", "Транспорт, здоровье и окружающая среда"

Беларусь принимала участие в четвертой (Орхус, 1998 год) и пятой (Киев, 2003 год) Конференциях министров "Окружающая среда для Европы", а также во всех стадиях их подготовки. Беларусь участвовала в разработке Экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, принятой на конференции в Киеве, и Стратегического партнерства по водным ресурсам в интересах устойчивого развития: компонент ВЕКЦА Водной инициативы ЕС. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды несет ответственность за обеспечение контроля за ходом выполнения рекомендаций конференций и осуществление их рекомендаций, включая внесе-

ние изменений в законодательство и интеграцию в отраслевую политику и стратегии.

В течение отчетного периода Беларусь стала Стороной еще трех конвенций ЕЭК ООН и выполняет взятые на себя обязательства в их рамках (см. раздел 4.3). Беларусь не подписала Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды, и Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (оба были открыты для подписания на Киевской конференции). Беларусь принимает участие в работе Комитета по экологической политике ЕЭК ООН. На его одиннадцатой сессии представитель Беларуси был избран членом специальной Группы экспертов по результативности экологической деятельности.

В рамках Экологической стратегии для стран ВЕКЦА Беларусь сотрудничает с ОЭСР. Страна участвует в работе Целевой группы по осуществлению Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (Целевая группа по ПДООС), которая играет определяющую роль в обеспечении достижения целей Экологической стратегии. Несмотря на тот факт, что для стран ВЕКЦА существует ряд региональных проектов, ни один из них не был сориентирован непосредственно на Беларусь.

Беларусь является членом Европейского регионального бюро ВОЗ и принимала участие в третьей (Лондон, 1999 год) и четвертой (Будапешт, 2004 год) Европейских конференциях министров "Окружающая среда и здоровье". В Беларуси принят Национальный план действий в области окружающей среды и здоровья (НПДООСЗ) на 2001–2005 годы, разработанный Министерством здравоохранения совместно с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. В 2003 году Министерство здравоохранения и МПРООС подготовили доклад на тему "Национальный план действий по гигиене окружающей среды: влияние на состояние окружающей среды и здоровье населения Республики Беларусь", а также при поддержке ВОЗ оба министерства подготовили документ "Окружающая среда и общественное здоровье в Беларуси: аналитический обзор, 1993–2001 годы".

Беларусь принимает участие в Общеевропейской программе по транспорту, охране здоровья и окружающей среде (ОПТОЗОС) и в настоящее время проводит работу по выполнению взятых на себя обязательств в рамках указанной программы. Научно-исследовательским институтом транспор-

та Министерства транспорта и коммуникаций был разработан пакет проектов документов по созданию национального координационного центра по транспорту, здравоохранению и окружающей среде, который включает проект концепции уменьшения вредного воздействия транспорта на окружающую среду. Указанные документы находятся на рассмотрении Правительства.

Сотрудничество с Программой развития Организации Объединенных Наций и другими организациями системы Организации Объединенных Наций

В Беларуси существует развернутая программа сотрудничества с ПРООН, которая обеспечивает существенную поддержку в области экологического менеджмента и устойчивой энергетики. Основная часть проектов относится к сфере энергоэффективности, развития возобновляемых источников энергии, защиты биоразнообразия и борьбы с деградацией земель. Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и другими заинтересованными министерствами и органами государственного управления установлены плодотворные рабочие взаимоотношения с отделением ПРООН в Беларуси. Основная поддержка ПРООН (за счет средств ГЭФ) направлена на реализацию глобальных природоохранных конвенций и подготовку отчетов.

Разработка Национальной стратегии устойчивого развития на период до 2020 года осуществлялась при поддержке ПРООН. ПРООН содействовала обеспечению участия гражданского общества и НПО в ряде экологических проектов и разработке ряда программных документов, в частности НСУР-2020. В настоящее время предметом взаимодействия органов государственного управления и ПРООН является подготовка национальной стратегии снижения бедности и национального доклада о выполнении Целей в области развития Декларации тысячелетия.

При поддержке ЮНЕП осуществлена подготовка отчетов в секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, создан координационно-информационный механизм в рамках Конвенции и разработана национальная политика по биобезопасности. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) внесло существенный вклад в реабилитацию территорий, загрязненных в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Программа Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) оказала помощь в создании центра чистых технологий в целях содействия внедрению экологически безопасных

технологий в промышленности. В рамках обширного сотрудничества Беларуси с ВМО проводятся регулярный обмен экологической информацией, включая опасные гидрометеорологические явления и загрязнение окружающей среды; обучение белорусских специалистов в региональных учебных центрах ВМО; а также приобретение и использование гидрометеорологического оборудования в соответствии с требованиями ВМО. Беларусь приняла решение стать членом Продовольственной и сельскохозяйственной организации Организации Объединенных Наций (ФАО). Это откроет новые возможности для сотрудничества по вопросу экологически устойчивого сельского хозяйства.

Сотрудничество с Европейским союзом, Советом Европы и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе

В настоящее время сотрудничество с Европейским союзом сведено к взаимодействию с Программой ТАСИС Европейской комиссии. Техническая помощь министерствам, включая Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, предоставляется только на реализацию трансграничных проектов. Сотрудничество осуществляется практически исключительно с областными и местными органами власти и НПО. В предыдущие годы Программа ТАСИС оказала поддержку в реализации ряда экологических проектов и проектов, содержащих экологические компоненты. Среди них проекты по улучшению качества поверхностных вод в бассейне реки Неман, управлению бассейном и экологическим состоянием реки Западная Двина/Даугава, реализации экологической политики и НПДОС, а также ряд проектов по улучшению положения на территориях, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Самый большой объем грантов был предоставлен ТАСИС для реализации проекта по оценке качества воды и мониторингу в бассейне реки Западный Буг. В настоящее время на стадии реализации находятся три крупных проекта: "Экологическая информация, образование и участие общественности" (Беларусь является получателем помощи в числе шести стран), "Техническая поддержка процесса выполнения Беларусью и Украиной обязательств в области сдерживания глобальных изменений климата" и "Устойчивое развитие в областях, подвергшихся воздействию аварии на Чернобыльской АЭС" (с Украиной и Российской Федерацией).

Европейская комиссия приняла стратегический документ и Национальную индикативную программу для Беларуси на период 2005–2006 годов.

В соответствии с этим Программа ТАСИС сконцентрирует свое внимание на поддержке гражданского общества; образовании и обучении (куда мог бы быть включен экологический компонент); а также поддержке территорий, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Другой возможностью получения поддержки на реализацию экологических проектов является Европейская программа добрососедства (трансграничные проекты). В стратегическом документе по стране и Национальной индикативной программе говорится о том, что, в случае фундаментального улучшения взаимоотношений между ЕС и Республикой Беларусь, Евросоюз был бы готов помимо технической помощи предоставить поддержку по ряду направлений, включая охрану окружающей среды и здравоохранение. Решение Совета по общим вопросам ЕС по Беларуси, принятое в 1997 году и налагающее ограничения на взаимоотношения Евросоюза и Беларуси, будет оставаться в силе до того момента, пока во внутренней политической ситуации в Беларуси не произойдут существенные изменения.

Однако с момента вступления в силу в конце 2003 года Указа Президента № 460 и постановления Совета Министров № 1522, регулирующих вопросы международной технической помощи, ситуация ухудшилась (см. раздел 4.1). Проекты, которые были в процессе подготовки с начала 2004 года, ожидают одобрения Совета Министров. Из 19 проектов, направленных на одобрение, по крайней мере 7 имеют экологическую составляющую.

Беларусь в 1993 году подала заявку на вступление в Совет Европы, и парламенту страны был предоставлен статус специального приглашенного в Парламентскую Ассамблею Совета Европы. В 1997 году этот статус был отменен. Сотрудничество в области охраны окружающей среды сводится к Стратегии по биоразнообразию, разработанной Советом Европы и ЮНЕП.

Беларусь является членом Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе с 1992 года. Отношения с ОБСЕ стали особенно напряженными после того, как Консультативно-наблюдательная группа ОБСЕ, призванная оказывать содействие властям Республики Беларусь в выполнении обязательств страны в рамках членства в ОБСЕ, была вынуждена прекратить работу своего Отделения в Минске в 2002 году. С января 2003 года в Минске работает новое Отделение ОБСЕ, мандат которого был пересмотрен. Общий годовой объем средств, предназначенных для оказания технической помощи, относительно мал –

приблизительно 185 тыс. евро, из которых около половины предусмотрено для реализации проектов в области охраны окружающей среды. Как ОБСЕ, так и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды оценивают сотрудничество между ними как хорошее. Среди недавно завершенных проектов можно назвать публикацию анализа природоохранного законодательства в целях повышения осведомленности о положениях Орхусской конвенции. Другой проект призван содействовать созданию биосферного заповедника "Западное Полесье" и обеспечивать соответствие требованиям ЮНЕСКО объединенного с Польшей и Украиной биосферного заповедника. Несколько проектов готовы к осуществлению, однако начало их реализации было отложено ввиду сложностей, связанных с новой процедурой одобрения проектов международной технической помощи.

Сотрудничество с Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития

Сотрудничество Республики Беларусь с Всемирным банком осуществляется с 1997 года по вопросу реализации ряда крупных экологических проектов в контексте программы Всемирного банка "Глобальные общественные блага". Среди направлений, получивших поддержку Всемирного банка, – проекты по выводу из обращения озоноразрушающих веществ, соблюдению экологических требований и практическим мерам по наращиванию потенциала, а также изменению климата (финансирование всех проектов осуществлялось за счет средств ГЭФ). Реализуемый в настоящее время проект "Перестройка социальной инфраструктуры" имеет сильную экологическую направленность, так как в его рамках планируется переоснащение больниц и школ в целях повышения энергоэффективности. Среди других сфер поддержки – сохранение биоразнообразия и стойкие органические загрязнители. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды активно сотрудничает с Всемирным банком.

В 2002 году Всемирный банк в сотрудничестве с Правительством Беларуси и МАГАТЭ подготовил два крупных исследования: "Building Blocks for a Sustainable Future: A Selective Review of Environment and Natural Resource Management in the Republic of Belarus" ("Составные элементы устойчивого будущего: выборочный обзор управления окружающей средой и природными ресурсами в Республике Беларусь") и "Belarus Chernobyl Review" ("Обзор положения в Беларуси в связи с аварией на Чернобыльской АЭС"). Проект Всемирного банка по финансированию капиталовло-

жений в обращение с твердыми отходами не получил завершения, как и другие направления в рамках Стратегии Всемирного банка по содействию Республике Беларусь на 2002–2004 годы.

Европейский банк реконструкции и развития предоставил в 1999 году заем в размере 38 млн. евро для модернизации Оршанской электростанции. С 2001 года между Беларусью и ЕБРР не было подписано ни одного нового проекта. Четким условием ЕБРР для будущих инвестиций в энергетический сектор является дальнейшая реструктуризация энергетики. Ни один из проектов ЕБРР не был направлен на городскую или экологическую инфраструктуру.

4.5 Оценка выполнения двусторонних и многосторонних соглашений и других форм сотрудничества

Сотрудничество Беларуси в области охраны окружающей среды осуществлялось на двусторонней и многосторонней основе с приграничными и другими странами СНГ и Европы. Межправительственные соглашения были подписаны с Латвией, Российской Федерацией и Украиной. Межведомственные соглашения в области охраны окружающей среды Беларусь заключила с Болгарией, Данией, Литвой, Польшей, Республикой Молдова и Словакией. Совместно с рядом стран Европейского союза были реализованы экологические проекты, хотя формально соглашения подписаны не были. В рамках СНГ был подписан ряд многосторонних соглашений. В настоящее время на стадии подготовки находится несколько соглашений в области управления водными ресурсами (двусторонних и трехсторонних).

Двусторонние и трехсторонние соглашения с соседними и другими странами

Межведомственное соглашение с *Болгарией* (1995 год). За исключением неформальных встреч представителей министерств двух стран на международных конференциях, семинарах и рабочих совещаниях, для выполнения данного соглашения было сделано немного. Оно активно не осуществляется, и попыток возобновить взаимодействие или подписать новое соглашение не осуществлялось.

Межведомственное соглашение с *Данией* (1994 год). Благодаря указанному соглашению было осуществлено несколько крупных проектов, среди которых "Анализ и обращение с непригодными пестицидами", "Реконструкция Брестских водоочистных сооружений в целях снижения эко-

логической угрозы" (с участием Польши) и "Содействие в реализации Орхусской конвенции". Срок действия соглашения истек, и подписание нового не планируется.

Межправительственное соглашение с *Латвией* (1994 год). Основным направлением сотрудничества в рамках указанного соглашения являются охрана и использование водных ресурсов в бассейне реки Даугава/Западная Двина. Реализация проекта ТАСИС (Российская Федерация также принимала участие) была, среди прочего, направлена на решение данных вопросов. Проект трехстороннего соглашения о сотрудничестве в этой сфере находится на стадии согласования.

Межведомственное соглашение с *Литвой* (1995 год). Сотрудничество с Литвой является одним из самых интенсивных. Регулярно (один или два раза в год) проходят заседания постоянной Белорусско-Литовской рабочей группы, на которых обсуждаются результаты сотрудничества и утверждаются новые направления взаимодействия. Основной сферой сотрудничества является охрана поверхностных вод. В этом контексте осуществляются взаимные посещения специалистами станций мониторинга, оперативный обмен информацией о случаях загрязнения в бассейне реки Неман/Нямунас и проводится работа по созданию единых критериев загрязнения. Трехстороннее соглашение (с Российской Федерацией) о сотрудничестве в области использования и охраны водных ресурсов в бассейне реки Неман/Нямунас находится на стадии подготовки. Министерства проводят совместный экологический мониторинг на территориях, прилегающих к Игналинской АЭС в Литве. Литва выразила озабоченность относительно проекта строительства гидроэлектростанции в Гродненской области недалеко от границы и пожелание о проведении оценки воздействия на окружающую среду. В настоящее время проходят переговоры о применении Конвенции Эспо в двустороннем контексте. Обе стороны дают хорошую оценку сотрудничеству как на центральном, так и на местном уровне.

Межведомственное соглашение с *Польшей* (1992 год). Срок действия указанного соглашения завершился, однако страны продолжают непрерывное осуществление совместных проектов и практическое взаимодействие. Новое – межправительственное – соглашение находится в процессе согласования и должно было быть подписано в конце 2004 года. Регулярно проводились заседания совместной комиссии и рабочих групп. В основном сотрудничество осуществляется в области трансграничных вод и защиты биоразнообразия.

Совместный проект по мониторингу и оценке качества воды в бассейне реки Западный Буг завершился в 2003 году. В настоящее время проводятся переговоры относительно проекта соглашения о сотрудничестве в области использования и охраны трансграничных вод. Трехстороннее межведомственное соглашение (с участием Украины) о сотрудничестве в сфере мониторинга подземных вод в бассейне реки Западный Буг находится на стадии обсуждения. Кроме того, существует соглашение 2003 года о сотрудничестве между Департаментом по гидрометеорологической деятельности Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Институтом метеорологии и водных ресурсов Польши, которое обеспечивает регулярный обмен гидрометеорологической информацией и совместное осуществление гидрологических мероприятий в бассейне реки Западный Буг. Планируется создать трансграничный биосферный заповедник (совместно с Украиной). В этих целях проводятся совместные мероприятия. В настоящее время на территории Беларуси проходит создание биосферного заповедника "Западное Полесье", который станет частью трансграничной охраняемой территории. Обе страны позитивно оценивают результаты своего сотрудничества. Вместе с тем Польша считает, что отдельные проблемы, решение которых могло бы быть найдено на местном уровне, в Беларуси часто требуют рассмотрения на национальном уровне.

Межведомственное соглашение с *Республикой Молдова* (1994 год). Был разработан план сотрудничества и созданы рабочие группы. Несколько раз проводились встречи на уровне заместителей министров. В последнее время встречи представителей министерств не проводились. По сведениям Республики Беларусь, причиной является реструктуризация государственных органов охраны окружающей среды в Республике Молдова. Вместе с тем в конце 2004 года планировалось провести заседание совместной комиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды для обсуждения проекта межправительственного соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и дальнейшего взаимодействия между министерствами.

Межправительственное соглашение с *Российской Федерацией* (1994 год). В рамках указанного соглашения существует ряд конкретных соглашений. Среди них – два соглашения между областными комитетами по охране окружающей среды (Витебским в Беларуси и Псковским в Российской Федерации; а также Витебским и Могилевским в Беларуси и Смоленским в Российской Федерации), межведомственное соглашение о сотрудни-

честве по недрам и межправительственное соглашение о сотрудничестве по охране и рациональному использованию трансграничных вод. В настоящее время проходит процесс создания совместной комиссии по реализации последнего соглашения. В соответствии со сведениями представителей Минприроды Беларуси ограничение количества мероприятий с участием сторон произошло вследствие изменений в структуре правительственных органов по охране окружающей среды в Российской Федерации. Сотрудничество по отдельным направлениям в основном осуществляется на местном и областном уровнях.

Межведомственное соглашение со *Словакией* (1997 год). Министры двух стран дважды встречались на международных конференциях. По сути, соглашение не действует, и совместные проекты не проводятся.

Межправительственное соглашение с *Украиной* (1994 год). Более узкое межправительственное соглашение о совместном использовании и охране трансграничных вод было подписано в 2001 году и созданы рабочие группы по его реализации. Состоялось несколько встреч официальных лиц, ответственных за выполнение соглашения. Заседание рабочей группы по гидрометеорологии состоялось в 2004 году в целях обсуждения вопросов информационного обмена, а также проведения совместных измерений водных потоков на трансграничных реках и утверждения плана мероприятий на 2004–2005 годы. Трехстороннее соглашение (с участием Российской Федерации) о сотрудничестве в области использования и охраны бассейна реки Днепр находится на стадии подготовки.

Двустороннее и трехстороннее сотрудничество наиболее успешно развивается с приграничными странами, где есть четкое понимание существующих или потенциальных экологических проблем и взаимное желание их разрешить. Трехсторонние соглашения все еще находятся на стадии разработки, и их подписание и реализация должны быть приоритетом для Беларуси. Двустороннее сотрудничество со странами-донорами имеет потенциал для развития, который не сможет быть реализован, если не произойдут существенные изменения во внутренней политической ситуации в Беларуси.

Другие формы двустороннего сотрудничества

Франция оказала поддержку в реализации проекта по обмену информацией и образованию между Березинским биосферным заповедником

Вставка 4.1. Природоохранные соглашения в рамках СНГ, стороной которых является Беларусь

- Соглашение о перечне редких и находящихся под угрозой уничтожения видов животных и растений – Красная книга государств – членов СНГ (1995 год);
- Соглашение о контроле за трансграничным перемещением опасных и других отходов (1996 год);
- Соглашение об основных принципах сотрудничества в области рационального использования водных объектов (1998 год);
- Соглашение об информационном взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды (1998 год);
- Соглашение о сотрудничестве в области мониторинга окружающей среды (1999 год);
- Соглашение о сотрудничестве в гидрометеорологической сфере (1992 год);
- Соглашение о поставке оборудования для национальных гидрометеорологических агентств государств-членов СНГ (1994 год, ратифицировано в 1997 году);
- Соглашение о создании межгосударственной гидрометеорологической сети СНГ (2001 год);
- Соглашение о сотрудничестве по вопросам активного воздействия метеорологических и других геофизических процессов (2001 год)

в Беларуси и биосферным заповедником "Северные Вогезы" во Франции, а также в проведении мероприятий, связанных с подготовкой и проведением общественных слушаний по вопросу Национальной стратегии устойчивого развития на период до 2020 года. В *Германии* в рамках деятельности Министерства экономического сотрудничества и развития и Германской корпорации технического содействия (GTZ) разработана программа поддержки Беларуси, содержащая четыре основных направления, одним из которых являются энергосбережение и использование возобновляемых источников энергии. На 2003–2004 годы было запланировано шесть проектов в этой области. Другие проекты, включающие экологический компонент, подпадают под категорию образовательных.

Швеция оказывала содействие Беларуси в осуществлении мероприятий по охране окружающей среды. В настоящее время проводится работа по реализации проектов по обучению в области управления водными ресурсами, контролю качества в лабораториях, осуществляющих мониторинг качества воды, экологически устойчивому развитию, по поддержке местных повесток на XXI век, экологическому образованию и городскому развитию. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды регулярно проводит совещания с участием представителей Швеции, в частности Шведского агентства по охране окружающей среды, для обсуждения результатов и перспективных планов сотрудничества.

Несколько фондов, расположенных в *Соединенном Королевстве*, оказали поддержку в реализации ряда проектов в области биоразнообразия. Агентство *Соединенных Штатов* по международному развитию (ЮСАИД) не оказывает непосред-

ственной поддержки в реализации экологических проектов. Вместе с тем Фонд "Евразия" за счет средств ЮСАИД предоставлял гранты Инициативе за социальную активность и обновление в Евразии (ИСАР) для распределения средств на конкурсной основе в виде малых грантов среди экологических НПО в Беларуси. Конкурс на получение грантовых средств в 2002–2003 годах был направлен на увеличение роли НПО и гражданского общества в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды.

Региональные и другие многосторонние соглашения

Все региональные соглашения, стороной которых является Беларусь, заключены в рамках СНГ (см. вставку 4.1). Как и в случае со многими другими соглашениями в рамках СНГ, существует недостаток конкретизированной информации о ходе их реализации и это, как представляется, не является приоритетом. Ежегодный отчет Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, направляемый в Министерство иностранных дел, о результатах сотрудничества с международными организациями не содержит раздела о двустороннем и многостороннем сотрудничестве.

4.6 Обязательства, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию: осуществление и практические шаги

В 1997 году в Беларуси была разработана первая одобренная Правительством Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь (НСУР-1997). При ее формировании были приняты во внимание рекомендации Повестки дня на

XXI век, утвержденной на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в 1992 году. Среди наиболее значимых достижений следует отметить присоединение к ряду глобальных конвенций и осуществление мер по их реализации, возобновление экономического роста в середине 1990-х годов, повышение уровня жизни, а также практические шаги по уменьшению загрязнения окружающей среды. Изначально причиной последнего достижения стал экономический спад, происшедший после распада Советского Союза. Однако Беларуси удалось поддерживать этот значительно сниженный уровень выбросов загрязняющих веществ даже после возобновления экономического роста. В случае с выбросами в воздух основной причиной является большая доля относительно недорогого природного газа, импортируемого из Российской Федерации, в составе энергоресурсов. Определенные политические меры, включая более эффективное применение экономических инструментов, также сыграли важную роль.

Вторая Национальная стратегия устойчивого развития рассчитана на период до 2020 года (НСУР-2020). Она была одобрена Национальной комиссией по устойчивому развитию и Президиумом Совета Министров в 2004 году. В документе приняты во внимание перемены, происшедшие на глобальном и национальном уровнях за последние годы, прогнозы социально-экономического развития страны и международные соглашения, включая Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, а также Политическую декларацию и План осуществления решений, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 2002 год). Национальная стратегия устойчивого развития на период до 2020 года – это всеобъемлющий документ, который определяет проблемы в области достижения устойчивого развития и устанавливает цели в области социальной политики, развития человеческого потенциала, экономического развития, рационального использования природных ресурсов и сохранения окружающей среды для будущих поколений. В Стратегии содержится анализ средств для достижения целей, включая финансовые и инвестиционные потребности, развитие экономической и социальной политики, международное сотрудничество, экологическое образование и доступ общественности к информации. Важным компонентом Стратегии является четкое разграничение между действиями и мерами на среднесрочную (до 2010 года) и долгосрочную (2011–2020 годы) перспективу. Разработка этой Стратегии стала возможной при поддержке Отделения ПРООН в Беларуси и явилась примером плодотворного взаимодействия

всех заинтересованных министерств и органов государственного управления, исследовательских институтов и неправительственных организаций.

Согласно НСУР-2020, подготовка данного документа осуществлялась с учетом хода выполнения НСУР-1997. Комплексный анализ результатов, достигнутых или не достигнутых в ходе реализации предыдущей Стратегии, был подготовлен в 2002 году. Наличие такого анализа оказалось полезным с точки зрения использования полученного опыта для составления четкой картины того, какие цели были достигнуты, а какие препятствия помешали достижению других целей, а также того, что необходимо повторно включить в новую Стратегию. Важно ежегодно или, по крайней мере, один раз в два года анализировать достигнутые результаты и, возможно, провести обзор реализации Стратегии примерно в 2010 году. Важно также, чтобы указанный документ рассматривался как имеющий сходный статус с Программой социально-экономического развития на 2001–2005 годы и Основных рекомендаций по социально-экономическому развитию до 2010 года.

На местном уровне зачастую встречается недостаточное понимание принципов устойчивого развития, в частности среди чиновников районного и муниципального уровней. Существует довольно мало проектов по реализации местных повесток дня на XXI век. Среди городов, где такие проекты существуют на различных стадиях развития, – Туров, Фаниполь, Дзержинск, Дисна и Климовичи, а также Первомайский район Минска. Их реализация осуществляется в рамках программ и при финансовой поддержке международных организаций и двусторонних доноров. Все вышеизложенные проекты остаются на стадии пилотных. Между ними наблюдается слабый обмен опытом, и отсутствует его распространение на другие сообщества. Представители местных органов власти в Дзержинске, например, владеют информацией о семинаре 2002 года, положившем начало местным повесткам дня на XXI век, но не владеют информацией о дальнейшем развитии событий в данном направлении и разработке плана действий в рамках местных повесток дня на XXI век.

Еще одна проблема заключается в том, что реализация многих проектов по устойчивому развитию осуществляется по инициативе доноров, а не населения. Зачастую они становятся нереализуемыми после того, как сумма средств, изначально предоставленная донором, исчерпана. Для того чтобы данные проекты действительно стали эффективными, необходимо, чтобы на местном уровне была заинтересованность в таких проектах, однако таких примеров мало.

4.7 Цели в области развития Декларации тысячелетия: статус соответствующих целей и меры по их реализации

Должностные лица Правительства осведомлены о Целях в области развития Декларации тысячелетия и осознают их важность. В Беларуси достижения в выполнении практически всех целей выше по сравнению с другими странами ВЕКЦА. По информации Всемирного банка, существует вероятность того, что страна их выполнит. Исключение составляет Цель 6 "борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями". Цель 7 "обеспечение устойчивости окружающей среды", являющаяся наиболее важной для данного обзора, также достижима по всем показателям, среди которых – доля населения, имеющего устойчивый доступ к усовершенствованным источникам водоснабжения, и часть территории земли, покрытая лесной растительностью (этот показатель в Беларуси один из самых высоких в Европе).

Согласно классификации Всемирного банка, Беларусь является страной с уровнем доходов ниже среднего, а в Докладе ПРООН о развитии человеческого потенциала (2004 год) Беларусь рассматривается как страна со средним показателем развития человеческого потенциала. В этой связи ожидается, что страна установит свои собственные задачи на уровне выше тех, которые содержатся в Целях области развития Декларации тысячелетия. Это может быть трудной задачей, но даст Беларуси четкое понимание путей совершенствования и обеспечит сохранение духа поставленных целей. Для достижения этого необходимо проанализировать исходные условия.

ПРООН осуществляет координацию подготовки национальных отчетов о достижениях в осуществлении Целей в области развития Декларации тысячелетия. Исполнительным агентством, которое занимается подготовкой проекта данного отчета, является Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики. Планируется, что отчет будет завершен в 2005 году и одобрен Национальной комиссией по устойчивому развитию. По сведениям сотрудников ПРООН, в этот процесс должны быть вовлечены все заинтересованные стороны, включая соответствующие органы госуправления и НПО. Однако на время проведения данного обзора Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды не располагало информацией о начале подготовки отчета. Чрезвычайно важно, чтобы Министерство и экологические НПО приняли участие в работе над данным отчетом на всех его стадиях, в частности над разделом, связанным с целью 7.

4.8 Выводы и рекомендации

Беларусь проводит активную работу по развитию международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Программные документы в Беларуси, такие как Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (НПДОС) на 2001–2005 годы и Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития на период до 2020 года (НСУР-2020), выделяют международное сотрудничество как один из путей эффективного решения экологических проблем. В отчетный период Беларусь продолжила гармонизацию своего законодательства с принципами и нормами международного природоохранного законодательства согласно международным обязательствам страны. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды является одним из самых активных и эффективно действующих органов государственного управления, содействующих развитию международного сотрудничества, координирующих международную техническую помощь и осуществляющих взаимодействие с другими министерствами, неправительственными, профессиональными и научными, а также международными организациями.

Беларуси необходимо продолжить пересмотр систем природоохранного законодательства, экологических стандартов, норм и правил в целях достижения поставленных целей перехода к международным стандартам и нормам. Национальное законодательство во многих сферах не позволяет обеспечить соответствие Беларуси своим обязательствам в рамках международных соглашений. Существует необходимость в пересмотре и укреплении механизмов обеспечения выполнения действующего законодательства. Требуется институциональная структура, которая проясняла бы распределение обязанностей среди учреждений в отношении обеспечения выполнения законов и положений, мониторинга и оценки осуществления, сбора, представления и анализа данных, повышения осведомленности и распространения информации среди общественности, оказания помощи судам и другим учреждениям. По всем этим причинам практическое осуществление международных соглашений является медленным и также отсутствуют процедуры осуществления.

Привлечение дополнительных средств международной технической помощи может оставаться затрудненным, учитывая доминирующий политический климат. Кроме того, недавно принятые внутренние правила и процедуры серьезно за-

трудняют ее получение, что замедляет и негативно влияет на осуществление многих мероприятий в области охраны окружающей среды.

Рекомендация 4.1:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует продолжать вносить предложения по разработке нового и пересмотру существующего законодательства в соответствии с обязательствами Беларуси в рамках международных соглашений. Рекомендации по гармонизации национального природоохранного законодательства с принципами и нормами международного природоохранного законодательства, содержащиеся в Национальной стратегии устойчивого социального и экономического развития на период до 2020 года, могут быть использованы в качестве руководящих принципов. Скорейшее принятие и развитие механизмов осуществления закона об экологической информации в соответствии с Орхусской конвенцией следует рассматривать в качестве одного из приоритетов.

Рекомендация 4.2:

Совету Министров следует принять меры по изменению правил и процедур одобрения проектов международной технической помощи в области охраны окружающей среды в целях упрощения и ускорения соответствующего процесса.

Беларусь рассматривает выполнение глобальных и региональных конвенций и протоколов в качестве одного из приоритетов в области международного сотрудничества. С 1997 года страна продолжила применение норм ранее ратифицированных документов и стала стороной еще 10 конвенций и протоколов, доведя их общее количество до 20. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды осуществляет активную деятельность по присоединению к подобным соглашениям и разработке мер по их реализации. В настоящее время проводится работа по подготовке необходимых документов для ратификации Конвенции Эспо и ряда протоколов. Однако процесс внесения изменений в национальное законодательство, необходимых для соответствия нормам данных конвенций, зачастую отстает. По состоянию на данный момент национальные стратегии и планы действий были разработаны для Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, но не для других природоохранных соглашений, Стороной которых является Беларусь.

Рекомендация 4.3:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует:

- a) завершить работу над документами, необходимыми для ратификации Конвенции Эспо и Копенгагенской, Монреальской и Пекинской поправок к Монреальскому протоколу и Протоколу о регистрах выбросов и переноса загрязнителей;
- b) подготовить необходимую документацию для процесса ратификации Протокола по СЭО к Конвенции Эспо, Протокола об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Протокола о РВПЗ к Орхусской конвенции; и
- c) продолжать работу по подготовке национальных стратегий и планов действий по реализации конвенций в случае отсутствия таких документов. Министерство может рассмотреть возможность продолжения привлечения внешнего финансирования для развития своего потенциала.

Беларусь принимает участие в природоохранной деятельности ряда региональных и международных организаций. Страна поддерживает хорошие рабочие взаимоотношения с организациями системы Организации Объединенных Наций, включая ЕЭК ООН, ПРООН, ЮНЕП, ВМО и ВОЗ, а также руководящими органами глобальных и региональных природоохранных конвенций. Ежегодные отчеты Министерства о сотрудничестве с международными организациями и о двусторонних соглашениях представляют полную и четкую картину преимуществ такого сотрудничества и дают обоснование необходимости его продолжения, включая своевременную уплату финансовых взносов в бюджеты международных организаций. Взаимоотношения Беларуси с рядом других международных органов, таких как Европейский союз и Совет Европы, остаются напряженными. Это негативно сказывается на сотрудничестве в области охраны окружающей среды.

Беларусь достигла существенного прогресса в реализации некоторых двусторонних природоохранных соглашений, в то время как мероприятия в рамках других соглашений остаются незначительными или не осуществляются вовсе. Наиболее активным и плодотворным является сотрудничество с соседними странами, в частности Литвой и Польшей. Беларусь также осуществляет взаимодействие с рядом стран без наличия формального соглашения и достигла определенных успехов, например, в сотрудничестве со Швецией и Германией. В настоящее время Беларусь прово-

дит согласование одного двустороннего и ряда трехсторонних соглашений с соседними странами по управлению водными ресурсами, что положительно скажется на качестве трансграничных вод в регионе, а также будет благотворным для других двусторонних соглашений. Представленная информация о выполнении природоохранных соглашений в рамках СНГ ограничена.

Рекомендация 4.4:

а) Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует провести анализ результатов выполнения двусторонних и многосторонних соглашений и других форм двустороннего сотрудничества. На основании такого анализа следует определить приоритетные направления сотрудничества и сосредоточить ресурсы на их выполнении. Данный анализ может быть включен в его ежегодный отчет о сотрудничестве с международными организациями, направляемый в Министерство иностранных дел;

б) Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует завершить подготовку к подписанию межправительственных соглашений с соседними странами об использовании и охране водных ресурсов бассейнов рек Даугава/Западная Двина, Неман/Нямунас, Днепр и Западный Буг, а также других двусторонних соглашений, по которым в настоящее время ведутся переговоры. После вступления данных соглашений в силу приоритетом для Министерства должна стать разработка практических мер по их реализации.

Республика Беларусь выполняет свои обязательства по решениям, принятым на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, и Целей в области развития Декларации тысячелетия. Принятие в 2004 году Национальной стратегии устойчивого развития на период до 2020 года (второй НСУР для Беларуси) подтверждает намерения страны придерживаться устойчивого развития. Для обеспечения эффективности реализации Стратегии важно, чтобы ее уровень соответствовал высокому статусу других национальных программных документов, таких как Программа социально-экономического развития на 2001–2005 годы. В то время как важность принципов

устойчивого развития находит понимание на национальном уровне, их идеология и практическое применение в целом не распространены на местном уровне. Особенно низка осведомленность о целях устойчивого развития среди местных (районных и городских) исполнительных властей. Существует ограниченное количество пилотных проектов по местным повесткам дня на XXI век на различной стадии их реализации. Их осуществление практически полностью зависит от инициативы доноров, и существует вероятность приостановления деятельности по их реализации в случае, если внешнее финансирование прекратится.

По сравнению с другими странами с переходной экономикой Беларусь удерживает хорошие позиции относительно выполнения Целей в области развития Декларации тысячелетия. Перспектива решения поставленных задач в рамках выполнения цели 7 "обеспечение устойчивости окружающей среды" также положительна. Однако останавливаться на достигнутом не следует. Анализ исходных условий и национального отчета о промежуточных итогах, в настоящее время находящегося на стадии подготовки, является важным мероприятием, к осуществлению которого следует привлечь все заинтересованные стороны.

Рекомендация 4.5:

а) Национальной комиссии по устойчивому развитию следует подготовить к 2010 году анализ достижения среднесрочных целей и прогресса в реализации долгосрочных целей НСУР-2020. На основании результатов этого анализа Комиссии следует рассмотреть возможность пересмотра Стратегии;

б) Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды должно быть вовлечено во все стадии подготовки национального доклада о достигнутом прогрессе в выполнении Целей в области развития Декларации тысячелетия, в частности цели 7. На основании выводов, представленных в докладе, Правительству следует рассмотреть возможность постановки целей более высокого порядка, чем Цели в области развития Декларации тысячелетия, для их реализации к 2015 году, что позволит сохранить дух Декларации тысячелетия.

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

ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

5.1 Управление внутренними финансовыми ресурсами

До настоящего времени Беларусь полагалась на свои собственные ресурсы при финансировании приоритетных мер по охране окружающей среды. Основные источники внутреннего финансирования включают государственный бюджет всех уровней: республиканский, областной и местный, а также бюджетные фонды охраны природы, бюджетные инновационные фонды и собственные ресурсы предприятий. Расходы на экологические цели включают как затраты, напрямую связанные с охраной окружающей среды, так и не только сугубо природоохранные (или направленные на уменьшение и ограничение загрязнения)¹.

Данные о расходах, связанных с охраной окружающей среды, в частности внутренних, которые используются в качестве основы для данной главы, были предоставлены из различных источников, в основном Министерства финансов, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства статистики и анализа. Вместе с тем они зачастую представляли не унифицированные данные, что затрудняло оценку уровня внутренних расходов на охрану окружающей среды. Существование нескольких баз данных усложняет отчет об этих расходах еще больше. В основном в связи с этим наиболее свежие данные (2003–2004 годы) редко могли быть обобщены и, таким образом, их было трудно оценить.

Внутренние расходы на охрану окружающей среды

Беларусь выделяет существенную долю средств на экологические нужды. В соответствии с данными Министерства статистики и анализа, доля внутренних расходов на охрану окружающей среды с 2000 года постоянно возрастала (таблица 5.1).

¹ Категория "связанных с охраной окружающей среды" расходов включает затраты на уменьшение и ограничение загрязнения в трактовке ОЭСР и ЕВРОСТАТ, а также затраты на водообеспечение и управление отдельными природными ресурсами, которые, согласно методологии ОЭСР, в эту категорию расходов не входят.

В 2002 году они составляли от 1,8% до 1,9% от ВВП. Другие, все еще предварительные, цифры за 2003, 2004 и 2005 годы подтверждают тенденцию к увеличению. Указанные цифры высоки по сравнению с другими странами ВЕКЦА. Они сравнимы с тем количеством, которое тратится в странах ОЭСР, но только когда в экологические расходы включаются сугубо природоохранные (направленные на уменьшение и ограничение загрязнения) затраты. В 2002 году Беларусь направила на мероприятия, связанные с охраной окружающей среды, от 58 до 64 долл. США на человека (выраженных в паритетах покупательной способности (ППС)). Примерно такой же уровень расходов на душу населения наблюдался в 2001 году в Республике Молдова, и только Российская Федерация затратила на эти цели больше Беларуси – около 160 долл. США на человека.

Большая часть экологических расходов в 2000–2002 годах была направлена на охрану и рациональное использование водных ресурсов. Например, в 2002 году расходы на водный сектор составили около 43% от всех расходов, связанных с охраной окружающей среды, включая текущий и капитальный ремонт, а также капитальные вложения. Данная ситуация подтверждается и другими источниками.

Еще одним показателем приверженности страны охране окружающей среды является тот факт, что Беларусь направляет средства, предназначенные на расходы, связанные с охраной окружающей среды, на инвестиции и текущие расходы. Как можно видеть в таблице 5.1, текущие расходы намного больше, чем капитальные вложения, причем последние составляют только 16% от всех расходов за период с 2000 до 2002 года. Соотношение незначительно изменится, если в указанную статистику добавятся данные о текущих расходах на общую поддержку органов по охране окружающей среды. В соответствии с данными Министерства финансов, в 2002 году расходы на органы природных ресурсов и охраны окружающей среды составили около 13,5 млрд. рублей, что представляет собой меньше 3% от общего количества экологических расходов.

Таблица 5.1. Внутренние расходы, связанные с охраной окружающей среды, 2000–2002 годы (включая все источники финансирования)

Наименование	2000 год		2001 год		2002 год	
	млрд. руб.	млн. долл. США	млрд. руб.	млн. долл. США	млрд. руб.	млн. долл. США
Всего	187	213	346	249	464	259
из которых:						
Текущие расходы на эксплуатацию природоохранных сооружений, а также на мероприятия по уменьшению воздействия на окружающую среду промышленных, сельскохозяйственных, транспортных и других предприятий и организаций	120	137	205	147	274	153
из которых:						
Охрана и рациональное использование водных ресурсов	61	70	122	88	166	93
Охрана атмосферного воздуха	50	57	64	46	79	44
Охрана почв от загрязнения промышленными и коммунальными отходами	7	8	17	12	25	14
Рекультивация почв	1	1	2	1	3	2
Стоимость капитального ремонта природоохранных сооружений	6	7	12	9	17	9
из которых:		0		0		0
Сооружения по очистке сточных вод и рациональному использованию природных ресурсов	4	5	7	5	9	5
Сооружения и оборудование по улавливанию загрязняющих веществ из выбросов в атмосферный воздух от стационарных источников	2	2	4	3	4	2
Расходы на заповедники и национальные парки, биотехнологические меры, направленные на охрану и воспроизводство диких животных и птиц	3	3	6	4	8	4
Расходы на управление лесными ресурсами	28	32	65	47	91	51
Капитальные инвестиции в охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов	30	34	58	42	74	41
из которых:		0		0		0
Охрана и рациональное использование водных ресурсов	11	13	13	9	27	15
Охрана атмосферного воздуха	9	10	31	22	26	15
Охрана и рациональное использование земельных ресурсов	10	11	13	9	18	10
Экологические инвестиции как доля в основном капитале*	1,7		1,9		1,7	

Источник: Охрана окружающей среды в Республике Беларусь, Министерство статистики и анализа, Минск, 2003 год.

Примечание:

Указанные данные не включают расходы на деятельность природоохранных органов управления и контроля, текущие расходы на исследовательскую работу по указанным направлениям, экологическое образование и повышение осведомленности.

* Ежегодник СНГ, 2002 год.

Доля экологических инвестиций в валовом накоплении основного капитала достаточно низка – от 1,7% до 1,9% в 2000–2002 годах. Это говорит о том, что большинство расходов, связанных с охраной окружающей среды, направлено на поддержание и функционирование существующего, часто загрязняющего, оборудования и сооружений. Незначительный объем средств вкладывается во внедрение новых, более эффективных и менее загрязняющих технологий.

Данные Министерства статистики и анализа свидетельствуют о том, что наибольшее количество инвестиций в охрану окружающей среды осуще-

ствляется юридическими лицами (предприятиями и организациями). В 2002 году распределение общего числа инвестиций (41 млн. долл. США) выглядело следующим образом: 4,7% из государственного бюджета, 27,3% из местных бюджетов, 9% из инновационных фондов (бюджетные фонды, принадлежащие различным правительственным учреждениям) и 58% (или 24 млн. долл. США) от предприятий. Как видно из таблицы 5.2, в 2002 году из средств фонда охраны природы предприятиям было выделено около 24 млн. долл. США, что в точности соответствует тому количеству, которое предприятия, согласно их отчетам, потратили на экологические инвестиции, показы-

Таблица 5.2. Поступления и расходы фондов охраны природы, 1995–2004 годы

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Общий объем поступлений* , в млн. рублей	385	881	1 271	1 633	4 389	9 098	28 325	82 376	174 505	282 992
в млн. долл. США	33	66	49	35	18	10	20	46	85	131
в % от ВВП	0,30	0,46	0,35	0,23	0,15	0,10	0,16	0,32	0,47	0,56
Общее количество расходов , в млн. рублей	337	874	1 247	1 567	4 078	8 572	21 941	74 309	163 325	282 482
в млн. долл. США	29	66	48	34	16	10	16	41	80	131
включая капитальные инвестиции**	235	608	879	909	2 464	4 981	14 352	42 748	92 918	150 379
в млн. долл. США	20	46	34	20	10	6	10	24	45	70
% от общего количества расходов	70,0	70,0	70,0	58,0	60,0	58,0	65,0	58,0	56,9	53,2

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2005 год.

Примечания: * Включая платежи за загрязнение воды и воздуха.

** Цифры за 2004 год не включают капиталовложения в охрану флоры и фауны

вая таким образом, что данные инвестиции полностью субсидируются и средства фонда не используются в качестве стимула.

Эти данные свидетельствуют о том, что расходы, связанные с охраной окружающей среды, в Беларуси существенны. Как и в большинстве стран ВЕКЦА, самую большую долю экологических расходов составляют внутренние, а не международные средства (дополнительная информация об иностранных источниках содержится в разделе 5.3).

Фонды охраны природы

Фонды охраны природы (ФОП) являются одним из основных источников внутренних расходов, связанных с охраной окружающей среды. В 2002 году средства ФОП (на республиканском, областном и местном уровнях) составили 16% от всех государственных природоохранных расходов. Поступления фондов постепенно увеличивались с 2000 года, когда они находились на самом низком уровне за рассматриваемый период. Ввиду высокой инфляции с 1998 по 2000 год наблюдалось значительное снижение поступлений в фонд в сопоставимых ценах. В 2000 году наблюдался самый низкий уровень поступлений в фонд охраны природы. Процесс восстановления начался в 2001 году вследствие сдерживания инфляции и усовершенствования системы сбора природоохранных платежей, за счет которых осуществляется пополнение средств фонда (тариф варьируется на протяжении лет, однако он может достигать 97–98% для ряда местных фондов). В дополнение к этому в 2001 году Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды начало вводить ограничения по выбросам, основанные на реальном объеме производства пред-

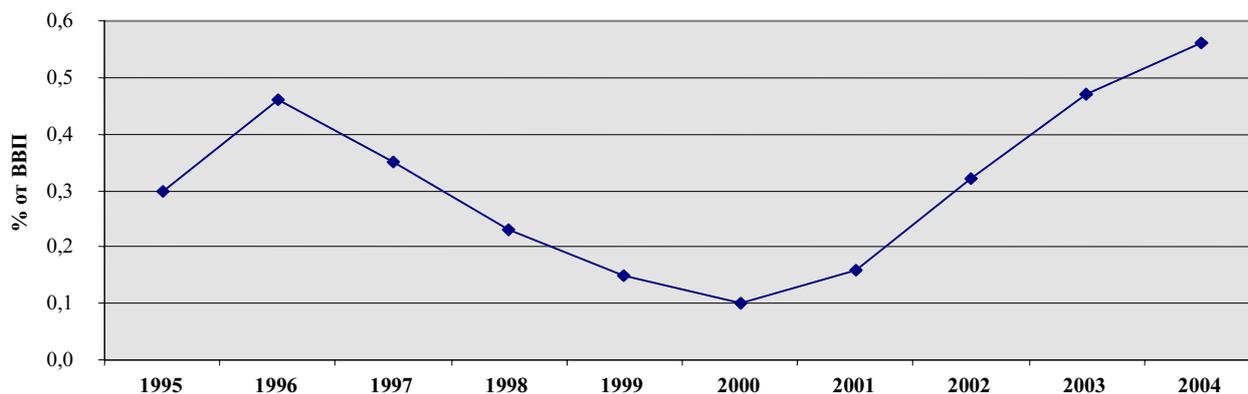
приятий, а не их номинальной мощности. Результатом этого стали более реалистичные цифры и, таким образом, увеличение платежей и штрафов за превышение ограничений на загрязнение окружающей среды. Таблица 5.2 представляет динамику поступлений и расходов фондов с 1995 по 2004 год.

Рис. 5.1. отражает поступления в фонд охраны окружающей среды в процентном соотношении к ВВП в 1995–2004 годах. В 2001 году поступления снова стали увеличиваться после нескольких лет значительного и постоянного падения.

Система фондов охраны природы была создана в 1990 году в результате усилий бывшего Государственного комитета по охране окружающей среды (предшественника Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды) по внедрению в экологическую политику ряда новых экономических инструментов. Была введена система платежей за загрязнение окружающей среды и созданы внебюджетные фонды охраны природы для сбора и распределения доходов, поступающих за счет указанных платежей. Рамочный Закон "Об охране окружающей среды" (1992 год, в последней редакции 2002 года) является правовой основой для деятельности фондов охраны природы. Постановление Кабинета Министров "О внебюджетных фондах охраны природы" (1993 год) установило правила управления этими фондами. В настоящее время ежегодный закон "О бюджете" и ежегодное постановление Совета Министров определяют источники доходов фонда, процедуры их сбора и сферы расходования средств.

Деятельность фондов осуществляется с марта 1993 года. В соответствии с Законом "О бюджете" 1998 года все внебюджетные фонды были консо-

Рисунок 5.1. Поступления в фонд охраны окружающей среды в процентах от ВВП



Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2005 год.

лидированы в государственном бюджете, однако их ресурсы предназначались для экологических целей. Правовые основы деятельности фондов далее были определены в Законе "О местном управлении и самоуправлении" (1991 год, с изменениями от 2004 года), постановлении Совета Министров о фонде охраны природы (2005 год), Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь (2001 год) "Об утверждении Положения о порядке исчисления и внесения платежей в бюджетные фонды охраны природы", а также постановлении Министерства финансов "О бюджетной классификации Республики Беларусь" (1999 год). После проведения обзора в июле 2005 года Президент подписал Указ "О повышении эффективности использования средств фонда охраны природы".

В настоящее время существует трехуровневая система фонда охраны природы:

- Республиканский фонд охраны природы, распорядителем которого является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- Шесть областных и Минский городской фонды охраны природы, распорядитель – областные и Минский городской комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- Городские и районные фонды охраны природы, действующие при местных инспекциях природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В финансовом и правовом отношении фонды являются частью соответствующих бюджетов. Министерство природных ресурсов и охраны

окружающей среды и его территориальные органы являются распорядителями указанных средств. Бюджет республиканского фонда утверждается ежегодно как составная часть Закона "О бюджете", в то время как расходы областных, районных и городских фондов утверждаются в рамках местных бюджетов. Решение об осуществлении инвестиций в основные природоохранные объекты из средств фонда охраны природы на национальном уровне принимается указами Президента по предложению Совета Министров. В разработке этих предложений принимают участие Министерство финансов, Министерство экономики и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В соответствии с вышеуказанными законодательными актами основными источниками поступлений средств в фонд охраны природы являются: платежи за загрязнение воздуха и водных ресурсов; платежи за размещение промышленных и бытовых отходов; плата за организацию переработки отходов пластмасс, компенсация за экологический ущерб; и штрафы за загрязнение окружающей среды. Кроме того, в фонды могут направляться добровольные пожертвования от юридических и физических лиц. Платежи за загрязнение составляют основную часть поступлений в фонды: в 2000–2003 годах более 80% средств поступило за счет платежей за загрязнение воды и воздуха и от 6 до 13% – за размещение отходов. Однако, поскольку до конца 2004 года сбор данных о поступлениях от платежей за загрязнение воздуха и воды осуществлялся в единую статью бюджета, невозможно было проанализировать, какой из них представлял большую часть средств фонда. Ситуация изменилась только в начале 2005 года. Платежи за организацию переработки отходов пластмасс (введенные в 2003 году) и штрафы все

еще обеспечивают лишь небольшое количество поступлений. Добровольных вкладов в фонд до настоящего времени не поступало.

Министерство по налогам и сборам осуществляет сбор поступлений от платежей за загрязнение и перераспределение указанных средств по трем уровням фондов: 20% – в республиканский фонд охраны природы (национальный уровень), 30% – в областные и 50% остается на городском и районном уровне. В Минский городской фонд поступает 80%. Все поступления предназначены для осуществления целевых мероприятий по охране окружающей среды.

Поддержка за счет средств фондов осуществляется в виде финансовой помощи и субсидий, которые почти без исключений распределяются в качестве грантов. Вместе с тем имеется информация, согласно которой также могли быть предоставлены и займы. Практически вся поддержка направлена на государственные организации и предприятия.

Постановлениями Совета Министров (2004, 2005 годы) определены 27 потенциальных областей для финансирования. Однако указанные области слишком широки и расплывчаты и могли бы предполагать осуществление любых экологических мероприятий. Ни в одном из нормативных правовых актов не содержатся уточнения относительно ежегодных приоритетов с соответствующими бюджетами для указанных сфер финансирования. Такое отсутствие четко поставленных целей затрудняет оценку результативности и эффективности деятельности фондов охраны природы.

Из средств ФООП оказывается поддержка как инвестиционным, так и неинвестиционным проектам. Существенный объем средств на финансирование деятельности органов по охране окружающей среды также выделяется из средств ФООП (около 40% в 2003 году). Сюда также входит поддержка Национальной системы мониторинга окружающей среды и аналитических лабораторий. Инвестиционная поддержка, оказываемая из средств фонда охраны природы (от 60 до 70% от общего объема средств фонда в соответствии с таблицей 5.2), также направлена на проекты, включенные в Республиканскую инвестиционную программу, координация которой осуществляется Министерством экономики. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды собирает заявки на реализацию таких проектов и вносит их в Минэкономики, которое формирует проект программы и вносит на рассмотрение Совета Министров. Окончательное решение по финансированию проекта программы принимается в соответствии с

Указом Президента. В дополнение к этому за счет средств фонда охраны природы финансируются капитальный ремонт, а также такие неинвестиционные проекты, как исследования, проводимые по заказу Минприроды.

В отношении инвестиционных проектов Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды проводится только общая оценка. Затем проекты направляются на одобрение в Министерство экономики. Аналогичная ситуация характерна для менее крупных проектов капитального ремонта. Они подлежат общей оценке на предмет соответствия одному из многих направлений, подпадающих под поддержку из средств фонда. В то же время не существует четких критериев соответствия, правил и процедур направления заявок на финансирование из средств фонда. Также не разработаны критерии соответствия по типам проектов, по организациям, выполняющим проект, по требованиям о софинансировании, экологическим, техническим или другим требованиям. Такая ситуация может обусловить наличие у бенефициариев необоснованных ожиданий. Результатом этого может стать очень большое количество заявок, которое незначительный штат управления фондом не будет в состоянии рассмотреть.

Сама по себе форма заявки очень проста. В ней запрашивается информация об общем объеме инвестиций, но не об операционных и эксплуатационных затратах, которые являются определяющими в установлении финансовой жизнеспособности проектов. Кроме того, отсутствуют прозрачные критерии отбора для финансирования индивидуальных проектов, а также не является очевидным тот факт, что субсидируются наиболее экологически жизнеспособные и затратоэффективные проекты. Зачастую завершение проекта откладывается ввиду того, что его полное финансирование не было обеспечено изначально. Такие задержки также приводят к увеличению общей стоимости проекта по сравнению с изначально утвержденной сметой. Как упоминалось ранее, окончательные решения по вопросу финансирования отдельных инвестиционных проектов (как часть Республиканской инвестиционной программы) принимаются Министерством экономики и одобряются Президентом. Оценка более мелких неинвестиционных или проектов капитального ремонта проводится экспертами Минприроды и вносится на одобрение Министра². Для таких

² Начиная с июля 2005 года все финансирование из фондов охраны окружающей среды, даже для небольших проектов, утверждается Указом Президента.

проектов не существует четких критериев или правил и процедур отбора, закрепленных какими-либо административными документами Министерства.

Представляется трудным произвести оценку эффективности деятельности фондов охраны природы относительно улучшений в экологической сфере. Зачастую ресурсы бывают распылены среди слишком большого количества проектов, чтобы иметь серьезный эффект. Кроме того, не существует отчетов о прогрессе, достигнутом в ходе реализации проектов, получивших финансирование. Отчетность осуществляется исключительно в статистических целях – с использованием стандартных форм статистической отчетности в отношении финансовых потоков, – а также в виде длинных списков проектов, получивших поддержку из средств фондов охраны природы. Недостаточно развита система отчетности, включающая как финансовые аспекты, так и результаты реализации проекта. В связи с этим не проводится оценка улучшений в экологической сфере в результате получения субсидий из средств фондов охраны природы в отношении, по крайней мере, снижения уровня загрязнения.

5.2 Использование экономических инструментов

Достижения с момента проведения первого обзора

Начиная с 1991 года Беларусь ввела экономические инструменты для ограничения загрязнения (воздуха, воды, отходами) и управления природными ресурсами. В дополнение к платежам за загрязнение, которые используются для капитализации фондов охраны природы, в Беларуси также осуществляется сбор экологического налога, в составе которого такие платежи, как и платежи за использование (изъятие, добычу) природных ресурсов (включая забор воды, добычу полезных ископаемых, объектов животного мира). Существуют также платежи за муниципальное природоохранное обслуживание. Последняя редакция Закона "О налоге на использование природных ресурсов (экологический налог)" (1991 год) датируется 2002 годом, а вторичное законодательство было разработано в основном после 2001 года (вставка 5.1).

Этот набор законов и подзаконных актов формирует правовую основу для обязательного отчисле-

Вставка 5.1. Основное и вторичное законодательство, регулирующее применение экономических инструментов охраны окружающей среды

- Закон "Об охране окружающей среды" (1992 года, в последней редакции 2002 года);
- Налоговый кодекс (2002 год, в последней редакции 2004 года);
- Закон "О налоге на использование природных ресурсов (экологический налог)" (1991 года, в последней редакции 2004 года);
- Постановление Государственного налогового комитета, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерства финансов о порядке исчисления и уплаты сборов за загрязнение в бюджетные экологические фонды (2001 год);
- Постановление Совета Министров о ставках платежей за размещение отходов и процедурах установления предельных значений для удаления промышленных отходов (2002 год);
- Постановление Министерства по налогам и сборам об утверждении инструкций о порядке расчета и выплаты экологического налога в бюджет (2002 год);
- Постановление Совета Министров "О некоторых вопросах обращения с отходами пластмасс" (2003 год);
- Постановление Совета Министров об установлении тарифов за предоставление технического обслуживания жилищному сектору и тарифах за муниципальное обслуживание домохозяйств (2004 год);
- Постановление Совета Министров о тарифах экологического налога, предельных значениях для использования природных ресурсов и допустимых выбросах загрязнителей (2002 год);
- Постановление Совета Министров о повышении платежей за использование природных ресурсов и усиление стимулирования за осуществление природоохранных мер (2004 год).

Два последних постановления более не действуют в связи с принятием следующего Указа Президента:

- Указ Президента "О ставках налога за использование природных ресурсов (экологического налога) и условиях полного или частичного освобождения от платежей за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод и загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов производства (2005 год).

ния платежей за загрязнение и налога за использование природных ресурсов. Они определяют институциональную основу для применения на практике этих экономических инструментов и ограничивают обязанности соответствующих правительственных учреждений в этой сфере. Отдельными подзаконными актами устанавливаются объекты обложения платежами и налогом, налогооблагаемая база, ставки налога, а также методы для исчисления платежей и налогов и правила и процедуры их уплаты и сбора, а также исключения и льготы.

Платежи за загрязнение³

Основной чертой этих платежей является их тесная связь с системой выбросов загрязняющих веществ или лимитов на природные ресурсы, в которых ограничения по выбросам для конкретных предприятий имеют форму экологических разрешений. Платежи за загрязнение взимаются универсально со всех "природопользователей", включая юридических и физических лиц, являющихся субъектами экологических разрешений. Они налагаются на более чем сотню загрязнителей воздуха (подразделены на четыре класса токсичности и загрязнители, не отнесенные ни к одному из классов), на три категории чистоты сточных вод, а также на удаление и хранение четырех категорий опасных отходов (основываясь на токсичности) и нетоксичных твердых отходов. В целом, базовые ставки платежей за загрязнение применяются, когда объем выбросов находится в пределах установленных годовых лимитов, в то время как платежи за выбросы и использование, превышающие установленные лимиты, взимаются по более высоким ставкам за несоблюдение. Ставка, применяемая в случае превышения лимитов, составляет 10 базовых ставок в случае добычи природных ресурсов и 15 – в случае выбросов загрязняющих воздух веществ (ограничений для передвижных источников не существует), сбросов сточных вод и размещения отходов производства. В случае сборов за удаление отходов этот коэффициент являлся пятикратным до конца 2004 года.

Годовые лимиты на выбросы устанавливаются на основе объемов загрязняющих веществ, выброс которых в окружающую среду был осуществлен в отчетном году, и корректируются относительно

ожидаемого экономического роста (и ожидаемых уровней загрязнения) в следующем году. По всей стране лимиты утверждаются постановлениями Совета Министров (добыча природных ресурсов, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросы сточных вод) и закрепляются в разрешениях, выдаваемых территориальными органами (районными и городскими инспекциями и областными комитетами) Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Теоретически размер платежей за загрязнение является производным от стоимости предполагаемого экономического ущерба в результате загрязнения. На практике ущерб трудно рассчитать, к тому же нет четких методологических документов для руководства в установлении ставок. Определенное методологическое руководство можно извлечь из положений законодательных актов, которые утверждают, что платежи за загрязнение должны быть включены в себестоимость продукции природопользователей в случае, когда выбросы и использование ресурсов находятся в пределах установленных лимитов. Все экологические налоги вместе, выплачиваемые одним загрязнителем, не могут составить более 1% стоимости продукции компании. Однако, когда выбросы превышают допустимые уровни, платежи за загрязнение выплачиваются из прибыли загрязнителя. Выплата платежей осуществляется ежемесячно (для организаций) или ежеквартально (для индивидуальных предпринимателей). Загрязнители не облагаются пеней в случае своевременной неуплаты, однако случаи серьезных нарушений могут быть рассмотрены в суде.

В период проведения миссии по обзору ставки налога разрабатывались Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды по согласованию с другими министерствами и другими ведомствами и окончательно одобряются Советом Министров⁴. Механизм автоматической индексации для внесения корректив в соответствии с уровнем инфляции отсутствует, однако ставки корректируются время от времени с учетом макроэкономических индикаторов. Если промышленники считают, что платежи слишком высоки, они лоббируют в отраслевых министерствах возможность получения дополнительных субсидий из средств фондов охраны природы. Таким образом, платежи не являются тяжелой нагрузкой для загрязнителей и не обеспечивают появление экологически положительных изменений в поведении загрязнителей.

³ В Беларуси платежи за загрязнение воды и воздуха наряду с налогом на использование природных ресурсов являются частью так называемого экологического налога. Платежи за размещение отходов с начала 2005 года входят в структуру экологического налога. Экологический налог также включает выплаты за использование природных ресурсов и переработку сырой нефти и нефтепродуктов.

⁴ Эта процедура была изменена в июне 2005 года. Теперь ставки утверждаются Указом Президента.

Платежи за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух

В таблице 5.3 представлены платежи за выбросы в воздух основных загрязняющих веществ из стационарных источников.

Класс I включает такие загрязняющие вещества, как свинец и его компоненты. Класс II включает оксиды азота, бензол и сульфид водорода. В класс III входят диоксид серы, метанол и этил бензол. Среди основных загрязняющих веществ, входящих в класс IV, – оксид углерода, углеводороды, бутан и аммиак. Неклассифицированными загрязняющими веществами являются: животноводческие корма (белок) и порошковый пластик (для стекловолокна). В анализируемый период ставки для определенных классов увеличились почти в 4 раза. В Беларуси платежи за загрязнение воздуха являются одними из самых высоких в странах ВЕКЦА. Вместе с тем существует ряд случаев, когда они законно снижаются или полностью отменяются. Например, если загрязнители за счет собственных средств осуществляют строительство, или реконструкцию, или модернизацию оборудования по очистке топочных газов или вводят автоматизированные системы контроля выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, то сумма налога за выбросы загрязняющих веществ уменьшается на сумму освоенных средств на эти цели. Постановление Совета Министров о ставках налога за использование природных ресурсов и допустимых выбросов загрязняющих веществ (2002 год) (заменено в июне 2005 года Указом Президента "О ставках налога за использование природных ресурсов (экологического налога) и условиях полного или частичного освобождения от платежей за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод или загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов производства") также предусматривает снижение пла-

тежей за выбросы на 10% в случае получения загрязнителем экологического сертификата соответствия (стандарт ISO 14000). Ряд других исключений существует там, где определенным группам экономических агентов (например, фермеры и лица, берущие займы на строительство новых домов) разрешено не платить за загрязнение воздуха и воды или вносить указанные платежи по сниженным тарифам. Юридические лица (например, школы, больницы и библиотеки), финансируемые из государственного бюджета, освобождаются от уплаты экологического налога.

К предприятиям предъявляются требования по ведению мониторинга осуществляемых ими выбросов загрязняющих веществ и расчету объемов платежей за загрязнение, которые им необходимо уплатить. Их расчеты проверяются экологическими инспекторами и направляются в налоговые органы.

Платежи за сбросы сточных вод

Система платежей за сбросы сточных вод в Беларуси проще, чем во многих странах ВЕКЦА. Платежи основаны на количестве сброшенных сточных вод, и в них не принимаются в расчет отдельные загрязнители воды, содержащиеся в ней, как это в настоящее время практикуется в Европе. В результате этого платежи за отдельные загрязняющие водные ресурсы вещества не взимаются. Платежи установлены для трех основных категорий сточных вод: вода, очищенная в соответствии с установленными стандартами, недостаточно очищенная вода и неочищенная вода, а также сточные воды, не отнесенные ни к одной из категорий.

Дальнейшая дифференциация ставок осуществляется в зависимости от типа водного объекта, в который производится сброс (водохранилища, реки и ручьи, подземные воды, поля фильтрации, пруды

Таблица 5.3. Платежи за тонну веществ, загрязняющих воздух, по классам токсичности

Класс токсичности	2001 год		2002 год		2003 год		2004 год	
	1000 руб.	1000 долл. США	1000 руб.	1000 долл. США	1000 руб.	1000 долл. США	1000 руб.	1000 долл. США
Класс I	4 636	3,34	11 127	6,21	22 255	10,85	31 513	14,59
Класс II	139	0,10	333	0,19	666	0,32	943	0,44
Класс III	46	0,03	110	0,06	220	0,11	312	0,14
Класс IV	23	0,02	55	0,03	109	0,05	155	0,07
Нетоксичные загрязняющие вещества	115	0,08	276	0,15	551	0,27	781	0,36

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год.

ды-отстойники или канализационные отстойники). Ставки устанавливаются из расчета за 1 м^3 сточных вод. Например, в 2004 году ставки за сброс 1 м^3 недостаточно очищенных вод в водоносные горизонты составили 2340 рублей (1,08 долл. США). За сбросы в поверхностные водные объекты ставки исчислялись от 189 рублей за 1 м^3 (0,09 долл. США) до 3180 рублей за 1 м^3 (1,5 долл. США). Ставки за сбросы очищенных согласно стандартам вод ниже. Налицо определенное перекрестное субсидирование различных водопользователей. Например, в 2004 году платежи за сброс очищенных сточных вод государственными коммунальными водохозяйственными службами в поверхностные воды составляли 0,86 рублей за 1 м^3 (0,0004 долл. США) для домашних хозяйств, но 150 рублей за 1 м^3 (0,069 долл. США) для других пользователей (промышленность, сектор услуг и т. д.).

Оценка системы платежей за загрязнение

Платежи за загрязнение составляют самый большой источник поступлений в фонды охраны природы. Они обеспечивают относительно стабильный поток поступлений благодаря высокой степени сбора платежей, обеспечиваемой налоговыми органами. Вместе с тем оценить экологическую эффективность ряда платежей было сложно, так как разграничение данных относительно поступлений от платежей за загрязнение воды и воздуха существует лишь с 2004 года. Раздельный сбор информации о сборах за загрязнение воздуха и воды, введенный в начале 2005 года, облегчит контроль за ними, а также их оценку в качестве стимулов для улучшения состояния окружающей среды, а не только лишь в качестве механизма для получения поступлений.

Платежи за загрязнение применяются к относительно большому числу загрязняющих веществ. Рационализация данной системы посредством сосредоточения на меньшем количестве основных платежей в целях увеличения поступлений и/или стимулирования могла бы содействовать упрощению системы и повышению ее эффективности. Для сравнения, в большинстве стран ОЭСР, где существуют платежи за загрязнение воздуха (например, Швеция, Дания, Франция, Италия), они сведены к SO_2 и NO_x и применяются лишь для крупных установок сжигания. Кроме того, большинство платежей за SO_2 налагается в зависимости от содержания серы в топливе. Применение системы платежей к такому большому количеству загрязняющих веществ, как в Беларуси, может быть нецелесообразным.

Помимо недавно введенного вида платежа за организацию переработки пластмассовой упаковки, в Беларуси не существует платежей, применимых к продукции. Платежи за продукцию часто используются в странах ОЭСР. Наиболее всего они применимы к продукции, приводящей к загрязнению при потреблении (например, использованные батарейки, шины и электролампы). Их мониторинг легко осуществлять, а административные издержки существенно ниже по сравнению с платежами за загрязнение. Они могут обеспечить более стабильный и предсказуемый поток поступлений. Беларусь могла бы рассмотреть возможность введения таких платежей.

Белорусской системе платежей за загрязнение присущ ряд произвольных элементов и исключений, одним из которых является предоставляемая предприятиям возможность избежать выплат в случае осуществления экологических капиталовложений. Целью этого является стимулирование загрязнителей к увеличению расходов на охрану окружающей среды путем снижения их налоговой нагрузки.

Несмотря на то что верхние границы ставок платежей за некоторые виды загрязнения в Беларуси высоки по международным стандартам, они не оказывают большого воздействия. Для того чтобы экономические инструменты имели стимулирующий эффект, они должны посылать определенные ценовые сигналы, т. е. существенно увеличивать стоимость производства (а затем продукта), таким образом снижая его конкурентоспособность по сравнению с другими подобными продуктами на рынке. В этом случае предприятия, стремясь к высокодоходному производству, вынуждены принимать в ответ на налоговое давление соответствующие меры и инвестировать собственные средства в мероприятия по обеспечению соответствия экологическим нормативам и, следовательно, снижать свои платежи. Однако данные рыночные механизмы на сегодняшний день в Беларуси не действуют, так как большинство предприятий имеют государственную форму собственности и субсидируются из бюджета, что значительно снижает стимулирующий эффект платежей.

Парадоксальным является тот факт, что именно отсутствие рыночной экономики смогло дать Беларуси возможность ввести такие высокие платежи за загрязнение, так как промышленный сектор в состоянии их выплачивать ввиду имеющих место в настоящий момент льгот. Когда Беларусь действительно начнет осуществлять переход к рыночной экономике, система сборов должна начать функционировать. В таком случае произ-

вольные элементы (исключения) должны быть устранены, обеспечение взимания платежей за загрязнение улучшено и количество сборов уменьшено. Возможно, определенные поступления от платежей за загрязнение должны будут перенаправляться обратно в промышленный сектор, но происходить это должно прозрачным образом, который не приводил бы к перекосам в экономике.

Сборы и платежи за размещение отходов

Существуют различные ставки за удаление и хранение четырех классов опасных отходов (на основании их токсичности) и нетоксичных твердых отходов. В 2001 году платежи за удаление опасных отходов составляли от 6,3 долл. США за тонну для наименее токсичного класса и 125,6 долл. США за тонну наиболее токсичных отходов. Указанные ставки существенно возросли в 2004 году и составили 34,1 долл. США и 682 долл. США, соответственно (см. таблицу 5.4), что намного выше, чем в остальных странах ВЕКЦА. В случае если количество удаляемых отходов превышает максимально допустимые уровни, базовая ставка увеличивалась в пять раз до конца 2004 года (с начала 2005 года такое увеличение стало составлять 15 раз).

В 2003 году в Беларуси введен вид платежа за организацию переработки пластмассовой упаковки. Он налагается на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, которые в рамках своей деятельности производят продукцию или импортируют товары, упакованные в пластиковую упаковку. Выплата осуществляется каждые 6 месяцев и составляла на момент проведения обзора

порядка 435 долл. США за тонну пластиковых отходов. Поступления от указанных платежей направляются в фонды охраны природы. Пока опыт взимания данной платы невелик, в связи с чем еще слишком рано оценивать его эффективность.

Налог на использование природных ресурсов

Обычно налоги за добычу полезных ископаемых составляют определенный процент от их рыночной стоимости. В Беларуси они определены в качестве фиксированного количества за тонну добытых ископаемых. Не понятно, в чем заключается обоснование для существования такой системы. Если намерение заключается в том, чтобы получить доход от активов, принадлежащих государству, тогда ставки должны отражать рыночные цены, ценность месторождения, а также стоимость добычи и транспортировки и различаться в разных частях страны. Как показывает таблица 5.5, эти налоги низки и, как представляется, не покрывают стоимость указанных аспектов.

В том виде, в котором они существуют в настоящее время, эти налоги не выполняют ни стимулирующей, ни природоохранной функции. Их основная цель – обеспечивать поступления в местные бюджеты. Лимиты и ставки налогов устанавливает Совет Министров. Выплата налога осуществляется раз в месяц. В 2003 году за счет указанных налогов было собрано около 17 млн. долл. США. После резкого повышения ставок в 2004 году поступления в 2004 году составили около 44 млн. долл. США.

Таблица 5.4. Отдельные виды платежей за удаление и хранение тонны отходов, 2004 год

	Руб.	Долл. США
За удаление		
Нетоксичных твердых отходов	5 805	2,69
Опасных промышленных отходов, из которых		
Класс I	1 472 640	682,03
Класс II	441 792	204,61
Класс III	147 688	68,40
Класс IV	73 632	34,10
За хранение		
Нетоксичных твердых отходов	1 274	0,59
Опасных промышленных отходов, из которых		
Класс I	125 910	58,31
Класс II	37 807	17,51
Класс III	12 573	5,82
Класс IV		
Лигнит	2 576	1,19
Отходы производства калийной соли	18	0,01

Источник: Постановление Совета Министров от 30 июня 2004 года № 787 "Об увеличении платежей за использование природных ресурсов и расширении структуры обеспечения реализации природоохранных мер".

Таблица 5.5. Налог на использование отдельных природных ресурсов

Природный ресурс	Руб. за тонну	Долл. США за тонну
Песок для изготовления стекла	183	0,085
Доломит	225	0,104
Торф	50	0,023
Калийная соль	508	0,235
Натриевая соль	906	0,420
Нефть	1 660	0,769
Мел	99	0,046
Поверхностные воды	..	0,000
Используется в домашних хозяйствах	8	0,004
Подземные воды	..	0,000
Домашние хозяйства	12	0,006
Минеральная вода – для коммерческих целей	2 760	1,278
Золото	1 614	0,747

Источник: Постановление Совета Министров от 30 июня 2004 года № 787 "Об увеличении платежей за использование природных ресурсов и расширении структуры обеспечения реализации природоохранных мер".

В Беларуси взимаются платежи за вырубку деревьев. Размер выплаты определяется для каждого дерева и основывается на ряде параметров – вид дерева, диаметр ствола и характера рубки (для основного или промежуточного использования/применения). Размер ставок устанавливается Министерством лесного хозяйства, но на протяжении лет он остается очень низким даже в сравнении со странами ВЕКЦА. Поступающие средства остаются на местном уровне и в основном используются для возобновления лесного фонда. В 2004 году произошло увеличение ставок по данному виду платежа и было собрано около 22 млн. долл. США по сравнению с 11 млн. долл. США в 2003 году. Информация о поступлениях от платежей и налогов, связанных с охраной окружающей среды, представлена в таблице 5.6.

Коммунальные платежи

Коммунальные платежи направлены на компенсацию стоимости предоставления услуг, как правило, по водоснабжению и канализации или сбору твердых бытовых отходов, их обработке и удале-

нию. Коммунальные платежи для физических лиц устанавливаются Министерством экономики и выносятся на одобрение Совета Министров. Тарифы для промышленного сектора и организаций устанавливаются областными исполнительными комитетами. Водоканалы (местные компании по водоснабжению и отведению сточных вод) осуществляют сбор платежей за воду.

Несмотря на то что тарифы достаточно низки даже в сравнении с другими странами ВЕКЦА, летом они составляют около 3,5% доходов домохозяйств. В зимнее время эта цифра может существенно увеличиваться. Как видно из таблицы 5.7, тарифы для промышленных пользователей намного выше, чем для домашних хозяйств. Между промышленным сектором и домашними хозяйствами наблюдается массивный поток перекрестного дотирования.

Финансовая ситуация в секторе водоснабжения и водоочистки затруднена, в частности, ввиду чрезвычайно низкого уровня сбора платежей за водоснабжение и канализацию. С другой стороны,

Таблица 5.6. Поступления от платежей и налогов, связанных с охраной окружающей среды

	2002 год		2003 год		2004 год	
	Млн. руб.	Тыс. долл. США	Млн. руб.	Тыс. долл. США	Млн. руб.	Тыс. долл. США
Экологические платежи, поступающие в фонды охраны природы*	82 376	45 997	174 505	85 072	282 992	130 999
Налог на использование природных ресурсов	24 623	13 749	35 306	17 212	95 596	44 252
Лесные платежи	17 195	9 601	23 187	11 304	46 756	21 643
Налог на землю	74 174	41 417	258 007	125 779	299 121	138 465

Источник: Министерство финансов, 2005 год.

Примечания: * Включая платежи за загрязнение воздуха и воды, а также платежи за удаление отходов.

Таблица 5.7. Тарифы на водоснабжение, сброс сточных вод и управление отходами в отдельных областях, 2004 год

	Промышленный сектор/организации		Домашние хозяйства	
	Руб.	Долл. США	Руб.	Долл. США
Город Минск				
Водоснабжение (за кубический метр)	806	0,4	242	0,1
Сточные воды (за кубический метр)	317	0,1	242	0,1
Отходы (за тонну)	..	..	..	..
Гомельская область				
Водоснабжение (за кубический метр)	1 835	0,8	136	0,1
Сточные воды (за кубический метр)	430	0,2	106	0,0
Отходы (за тонну)	..	..	3 435	1,6
Гродненская область				
Водоснабжение (за кубический метр)	1 210	0,6	136	0,1
Сточные воды (за кубический метр)	552	0,3	106	0,0
Отходы (за тонну)	7 697	3,6	3 435	1,6
Брестская область				
Водоснабжение (за кубический метр)	2 202	1,0	136	0,1
Сточные воды (за кубический метр)	851	0,4	106	0,0
Отходы (за тонну)	6 300	2,9	3 435	1,6

Источник: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 апреля 2004 года № 479 "Об установлении платы за техническое обслуживание жилых домов и тарифов на оказываемые населению коммунальные услуги" и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год.

расчет тарифов потребления на душу населения в большинстве случаев основан на нормах, а не на показаниях счетчиков и, ввиду низких тарифов для домашних хозяйств, не является стимулом для снижения уровня потребления воды. Индивидуальные счетчики теперь устанавливаются во всех новых жилых помещениях. Население также начало установку счетчиков воды в старых жилых зданиях. В этом случае в течение последующих трех лет потребители выплачивают только 25% от суммы начислений за потребление воды. Существующие тарифы недостаточны для того, чтобы покрыть расходы водоканалов на содержание и эксплуатацию системы водоснабжения и водоотведения.

Опыт, однако, свидетельствует о том, что в долгосрочной перспективе коммунальные платежи являются единственным и наиболее устойчивым источником финансирования инфраструктуры. Бюджетные средства могут играть важную роль и быть альтернативой, но только в краткосрочной – среднесрочной перспективе. Для обеспечения устойчивого финансирования инфраструктуры тарифы должны отражать реальную стоимость содержания и эксплуатации системы водоснабжения и водоотведения.

5.3 Двустороннее и многостороннее сотрудничество, сотрудничество с международными финансовыми учреждениями

Существует ряд Указов Президента, регулирующих вопросы международной помощи в Беларуси, например Указ Президента "О получении и использовании иностранной грантовой помощи" (2003 год), который регулирует вопросы гуманитарной помощи, и Указ Президента "О международной технической помощи" (2003 год), также известный как Указ № 460, который регулирует процесс реализации программ и проектов, одобренных Президентом или Правительством или осуществляемых в рамках международных соглашений. См. также главу 4 о реализации международных соглашений и обязательств.

Приоритетами Беларуси в области международной технической помощи (МТП) на 2001–2005 годы, содержащимися в Национальной программе международной технической помощи, являются следующие:

- содействие экономическим реформам;
- создание благоприятного климата для международной торговли и международного сотрудничества;

- развитие инвестиций, инноваций, науки и технологий;
- поддержка социального сектора; и
- охрана окружающей среды и ликвидация последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Специальная комиссия по международному техническому сотрудничеству при Совете Министров была создана для разработки национальной политики и Программы по международному техническому сотрудничеству. Комиссия координирует ход реализации проектов международной технической помощи (МТП) в приоритетных областях и обеспечивает эффективное использование средств международной технической помощи. Одной из основных целей Программы МТП является содействие в привлечении дополнительных ресурсов за счет национального софинансирования, включая средства республиканских органов государственного управления, юридических и физических лиц. Комиссия также устанавливает правила и процедуры регистрации проектов и программ МТП.

Двусторонняя и многосторонняя помощь

В таблице 5.8 показано, что за период с 1996 по 2002 год в абсолютном выражении помощь Беларуси, направленная на охрану окружающей среды, в рамках двусторонних отношений составила около 7,5 млн. долл. США. Эта помощь была весьма неоднородной и непостоянной. Наибольший объем средств в размере 1,5 млн. долл. США был предоставлен в 2001 году, а наименьший – в размере 416 тыс. долл. США – в 1998 году. Дания была самым крупным донором (около 55% всей помощи Беларуси). Следующими странами по величине объемов предоставленной помощи являются Нидерланды (12,5%) и Швеция (11,6%). Общий вклад этих трех стран составляет около

80% двусторонней помощи, оказанной Беларуси в рассматриваемый период. С 2002 года, однако, политика Дании в области международной помощи изменилась и содействие Беларуси существенно снизилось. Объем помощи со стороны Швеции увеличивается (хотя она и предоставляется небольшими суммами), в то время как Нидерланды оказали содействие лишь один раз (2001 год).

Кроме того, в 2003 году только Швеция и Нидерланды предоставили небольшие объемы средств в размере менее 50 тыс. долл. США. По данным Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, в 2004 году помощь на цели охраны окружающей среды со стороны двусторонних доноров Беларуси не предоставлялась.

Таблица 5.9 отражает информацию о предоставленной помощи на цели охраны окружающей среды по секторам за период с 1996 по 2002 год. Средства, предоставленные в общем на охрану окружающей среды (т. е. общее управление окружающей средой, менеджмент и образование, обучение и информация), составили наибольшее количество – 33%. Охрана водных ресурсов (12%) наряду с водоснабжением и водоотведением (10%) находятся на втором месте, составляя вместе 22%. Однако такой показатель является результатом однократной помощи стране в сфере охраны водных ресурсов в 1996 году и лишь незначительного содействия в области водоснабжения и водоотведения в дальнейшем. Третий по объему размер средств помощи был предназначен для управления отходами (17%), однако это также было актуальным только до 1999 года. Возобновляемые источники энергии и, более конкретно, ветровая энергия и биомасса привлекли определенный объем помощи в 2001–2002 годах. В целом международная помощь Беларуси была очень

Таблица 5.8. Помощь Беларуси, связанная с охраной окружающей среды, по донорам, 1996–2002 годы

	Тыс. долл. США							
	1996 год	1997 год	1998 год	1999 год	2000 год	2001 год	2002 год	Всего
Всего	1 699	1 694	416	578	749	1 464	929	7 528
Канада	..	..	..	..	..	..	330	330
Дания	1 326	1 503	213	55	675	354	..	4 127
Финляндия	206	183	..	..	..	..	..	389
Франция	..	..	..	77	..	..	42	118
Германия	139	8	1	..	25	177	198	548
Нидерланды	..	..	..	..	..	932	..	932
Швеция	28	..	196	280	..	..	360	864
Соединенное Королевство	..	..	7	82	49	..	..	137
ПРООН	..	..	..	84	..	..	..	84

Источник: ОЭСР, Creditor Reporting System aid activity database, donors reporting.

Примечание: Данные отражают обязательства доноров о предоставлении официальной помощи для целей развития.

Таблица 5.9. Помощь Беларуси, связанная с охраной окружающей среды, по секторам, 1996–2002 годы

	Тыс. долл. США							
	1996 год	1997 год	1998 год	1999 год	2000 год	2001 год	2002 год	Всего
Всего	1 699	1 694	416	578	749	1 464	929	7 528
Охрана окружающей среды в целом	29	26	119	471	169	1 110	371	2 295
Охрана водных ресурсов	1 089	..	..	..	..	..	..	1 089
Водоснабжение и водоотведение	..	..	36	77	555	..	..	668
Отходы	..	1 184	177	10	..	..	..	1 371
Биоразнообразие	208	216	..	..	..	176	..	601
Биомасса	..	..	..	..	..	..	11	11
Политика в области лесных ресурсов	234	259	83	20	..	..	..	597
Ветровая энергия	..	..	..	..	..	177	187	364
Развитие городов	..	..	..	..	..	..	360	360
Не конкретизировано	139	8	1	..	25	..	..	173

Источник: ОЭСР, Creditor Reporting System aid activity database, donors reporting.

Примечание: Данные отражают обязательства доноров о предоставлении официальной помощи для развития.

нерегулярной. В отчетный период наблюдались подъемы и снижения, отражающие также приоритеты доноров.

Сравнительный анализ выполнения международных обязательств, проведенный ОЭСР, показывает, что Беларусь является одной из стран ВЕКЦА, получивших наименьший объем двусторонней помощи на природоохранные цели за период 1996–2001 годов, который составил 6,4 млн. долл. США (в сравнении с Российской Федерацией – 330 млн. долл. США и Украиной – 104 млн. долл. США).

За период с 1996 по 2002 год Беларусь в среднем в год на душу населения получала только 0,1 долл. США (в то время как Армения, Азербайджан и Грузия получали 1,6, 0,7 и 2,0 долл. США, соответственно). Кроме того, с точки зрения доли двусторонней помощи, связанной с охраной окружающей среды, в ВВП Беларусь получила менее 0,01% – наименьшее количество из всех стран ВЕКЦА, равное только объему средств, полученных Туркменистаном (для сравнения Армения получила 0,32% от ВВП страны).

Объем многосторонней помощи Беларуси за период с 1996 по 2004 год (за исключением международных финансовых учреждений) в сфере охраны окружающей среды, включая текущие проекты, составил около 25 млн. долларов США. Она является самым большим источником внешнего финансирования экологических проектов страны. Самыми крупными донорами для Беларуси явились ГЭФ и Программа ТАСИС ЕС. Их взносы составили 15,7 и 8,1 млн. долл. США, соответственно.

Большинство международных (двусторонних и многосторонних) экологических проектов за период с 1996 по 2004 год осуществлялись через Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Поддержка Программы ТАСИС ЕС была направлена на программное развитие, законодательство, институциональное развитие и развитие потенциала, в основном в водном секторе. Самым крупным многосторонним донором был ГЭФ, чьи ресурсы распределялись через Всемирный банк, ЮНЕП и ПРООН. Два наиболее значительных проекта, осуществляемых при поддержке ГЭФ, были направлены на выведение озоноразрушающих веществ (6,9 млн. долл. США, завершен в 2000 году) и разработку стратегической программы действий по оздоровлению бассейна реки Днепр и механизмов ее реализации (около 7,2 млн. долл. США, текущий). Кроме того, ПРООН и ЕЭК ООН совместно с Правительством Республики Беларусь был разработан проект по устранению препятствий улучшению энергоэффективности государственного сектора стоимостью в 226 тыс. долл. США, финансирование которого будет осуществляться за счет средств ГЭФ.

В центре внимания большинства из указанных проектов находятся меры по программному и институциональному развитию, а непосредственно на инвестиции направляется очень мало средств. Одной из причин может быть тот факт, что природоохранные органы не обладают достаточным потенциалом для разработки хорошо подготовленных инвестиционных проектов для их последующего включения в двусторонние или региональные программы сотрудничества. Опыт показывает, что доноры обычно заинтересованы в реализации таких проектов, но испытывают сложности по их выявлению и подготовке.

Сотрудничество с международными финансовыми учреждениями

В период с 1996 по 2004 год Беларусь осуществляла очень осторожную политику внешнего заимствования. На экологические цели страна одолжила у международных финансовых учреждений (МФУ) около 23 млн. долл. США (для сравнения долг Российской Федерации и Украины за аналогичный период составил 614 и 242 млн. долл. США, соответственно). Международные финансовые учреждения предоставляли (1996–2002 годы) кредиты на экологические цели из расчета в среднем 0,02% от ВВП, что, наряду с Российской Федерацией (0,03% от ВВП), является одной из самых низких ставок кредитования в странах ВЕКЦА.

Всемирный банк является основным МФУ, взаимодействующим с Беларусью и предоставляющим займы для экологического сектора страны. Вместе с тем ввиду ощутимого недостатка прогресса в отношении политических реформ, повлиявшего на результаты проектов, с марта 1996 года Всемирный банк ограничил свою деятельность, сосредоточившись на предоставлении грантовых средств и осуществлении аналитической деятельности. Единственным наиболее существенным текущим проектом, осуществляемым Всемирным банком в области охраны окружающей среды, является проект по модернизации социальной инфраструктуры в энергетическом секторе, начавшийся в 2001 году и предусматривающий предоставление займа в 22,6 млн. долл. США. Целью данного проекта является содействие восстановлению системы отопления, термоизоляции и освещения в более чем 450 общественных зданиях на территории страны. Проект нацелен на школы, больницы, детские дома, а также дома для престарелых и людей с ограниченными возможностями. Мероприятия проекта также включают меры по снижению энергопотребления.

Как следует из приведенного выше анализа, за период с 1996 по 2004 год общий объем помощи Беларуси в области охраны окружающей среды, включая средства двусторонних и многосторонних доноров, а также МФУ, составил около 55 млн. долл. США. Эта сумма в шесть раз меньше объема средств, потраченных Беларусью за счет внутренних источников только с 2002 по 2003 год. В этой связи ситуация в Беларуси сходна с положением дел в других странах ВЕКЦА, где больший объем финансирования мероприятий по охране окружающей среды предоставляется за счет внутренних средств страны, а не иностранной помощи.

5.4 Выводы и рекомендации

Со времени проведения первого обзора Беларусь в основном полагалась на внутренние ресурсы для финансирования природоохранной сферы. В целом за последние несколько лет объем государственного финансирования экологического сектора увеличился. Средства стран-доноров и иностранных частных источников составляют небольшую долю в общем количестве расходов на охрану окружающей среды (15–16%). Несмотря на проблемы, связанные с качеством информации о расходовании средств, проведенная оценка дает основание считать, что объем внутренних средств, направленных на финансирование природоохранного сектора, существенен.

Государственный сектор в Беларуси несет большое финансовое бремя, связанное с расходами на экологический сектор. Существует очень большая зависимость от субсидий, что противоречит принципу "платит загрязнитель". Кроме того, основной объем государственных средств направлен на финансирование текущих расходов, а не на инвестиции в новые технологии, которые бы в меньшей степени загрязняли окружающую среду.

Адекватное качество данных о финансировании в области охраны окружающей среды является ключевым аспектом в процессе принятия решений. Очевидно, что система сбора данных и отчетности в Беларуси нуждается в дальнейшем улучшении. Интерпретация данных об экологических поступлениях и расходах, связанных с охраной окружающей среды, представляется чрезвычайно трудной по нескольким причинам: различные официальные источники информации предоставляют расходящиеся между собой, неполные и непоследовательные данные; собираемая информация включает лишь общие сводные данные, что делает затруднительным проведение любого глубокого анализа; объем и отчетность о расходовании средств нечетки и не соответствуют международным определениям; трудно отследить движение финансовых средств между государственным сектором и предприятиями; неуверенность относительно объема средств, выделяемых в настоящий момент для финансирования деятельности структур управления экологическим сектором и контролирующих органов, влияет на надежность ряда показателей. Последовательные и надежные данные могли бы помочь лицам, формирующим политику, лучше понять актуальные нужды финансирования и разработать более реалистичные экологические программы и последующие стратегии для их эффективного финансирования.

Рекомендация 5.1:

Совету Министров следует направить свою деятельность на улучшение системы сбора данных об экологических расходах. Ему следует координировать усилия по улучшению качества этих данных. Особое внимание следует уделить улучшению определения и параметров расходов в области охраны окружающей среды в соответствии с международными стандартами. Движение финансовых средств между государственным сектором и предприятиями должно стать предметом строгой отчетности. Также для избежания двойного учета необходимо проводить различие между ресурсами предприятия и государственными средствами.

Экологические фонды функционально и в правовом отношении составляют часть соответствующих бюджетов. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его областные и местные органы несут ответственность за распределение финансовых ресурсов соответствующих природоохранных фондов. Экологические фонды играют значительную роль в финансировании экологических расходов в Беларуси. В то время как поступления в фонды постоянно растут начиная с 2001 года, управление расходованием средств остается слабым аспектом. Одним из позитивных изменений стала трансформация фондов из внебюджетных в бюджетные, вследствие чего стало возможным увеличить правительственный контроль за расходованием средств фондов. Недостаток четко определенных целей и прозрачных критериев и правил для распределения ресурсов не дают возможности провести надлежащую оценку деятельности фондов. Для того чтобы фонды стали более надежными и имели лучшую репутацию среди всех заинтересованных (включая иностранные организации, такие как МФУ), они должны быть укреплены и приведены в соответствие с наилучшей международной практикой таких организаций. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его органы выполняют лишь ограниченную роль в одобрении проектов, финансируемых из фондов охраны природы, даже несмотря на наличие опыта и экспертного потенциала для проведения оценки экологических проектов.

Рекомендация 5.2:

Совету Министров следует усовершенствовать механизм для использования ресурсов экологических фондов. Усовершенствованный механизм должен включать:

a) определение приоритетных направлений использования ресурсов для достижения максимального результата;

b) разработку четких процедур для выбора проектов для финансирования. Затратоэффективность проектов должна стать важным критерием для оценки и определения результативности;

c) создание специализированного подразделения, ответственного за управление фондами в структуре Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды в соответствии с принятыми нормами надлежащего управления для таких учреждений; и

d) улучшение системы отчетности о результатах, достигнутых при поддержке, оказываемой из средств экологических фондов.

Беларусь ввела ряд экономических инструментов, включая платежи за загрязнение, налоги на использование природных ресурсов и коммунальные платежи для обеспечения деятельности служб муниципальной природоохранной инфраструктуры, которые обеспечивают поступление средств на природоохранные цели. Максимальные ставки по отдельным платежам за загрязнение по международным стандартам оцениваются как высокие. Вместе с тем условия деятельности предприятий основаны не на рыночной конкуренции, налагающей жесткие ограничения на себестоимость. Поскольку предприятия пользуются рядом защитных мер, включающих льготы и субсидии, и таким образом подрывается стимулирующий эффект системы платежей за загрязнение. Экономические инструменты могут оказывать надлежащий эффект в рамках функционирующей рыночной экономики, когда предприятия реагируют на сигналы рынка и осуществляют свою деятельность исходя из соображений прибыльности. Если Беларусь хочет быть готовой к реальному переходу к рыночной экономике, то органам государственного управления, имеющим отношение к охране окружающей среды, следует изменить систему экономических инструментов и, в частности, платежей за загрязнение и налогов на использование природных ресурсов, за которые они несут непосредственную ответственность.

Рекомендация 5.3:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством финансов, Министерством экономики, Министерством по налогам и сборам и другими заинтересованными правительственными органами следует:

a) сократить количество платежей за загрязнение для обеспечения эффективности и рентабельности системы. Основное внимание следует сконцентрировать на тех платежах за загрязнение, которые соответствуют приоритетам в области охраны окружающей среды,

подлежат контролю за оправданную цену и обеспечивают существенный объем поступлений;

b) рассмотреть возможность внедрения платежей за продукцию или сделки, наносящие ущерб окружающей среде (например, использованные батарейки и шины), что может обеспечить более стабильный и предсказуемый поток поступлений средств на экологические нужды;

c) установить прозрачную процедуру регулярного пересмотра и корректировки ставок платежей с вовлечением всех заинтересованных сторон. Основной целью такой системы платежей должно быть снижение уровня загрязнения, а не увеличение доходов.

Беларусь включила охрану окружающей среды в основные программные документы страны в качестве приоритета в области международной технической помощи. Однако до сих пор страна не очень преуспела в привлечении донорских средств в экологический сектор. Основной объем помощи был направлен на поддержку институционального потенциала и реформирование природоохранной политики. Помощь доноров не трансформирова-

лась в существенную инвестиционную поддержку. Основной причиной этого является недостаточный потенциал природоохранных органов для определения и разработки хорошо подготовленных инвестиционных проектов для дальнейшего включения в программы двустороннего сотрудничества. Опыт показывает, что доноры ищут такие проекты, однако выявление их в Беларуси представляется сложным.

Рекомендация 5.4:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством экономики и заинтересованными отраслевыми министерствами следует направить усилия на определение приоритетных инвестиционных проектов в области охраны окружающей среды, которые могли бы быть включены в программы сотрудничества с донорами. Программы сотрудничества должны трансформироваться в более долгосрочное многолетнее стратегическое партнерство, а не оставаться на уровне отрывочных мероприятий.

***ЧАСТЬ III: ИНТЕГРАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
СООБРАЖЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СЕКТОРА
И СОДЕЙСТВИЕ УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ***

Глава 6

УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ЭНЕРГЕТИКЕ И НА ТРАНСПОРТЕ

6.1 Введение

Из всех республик бывшего Советского Союза Беларусь была одной из наиболее индустриализованных и после приобретения независимости в 1991 году сумела сохранить свой промышленный потенциал. Крупные промышленные предприятия, химические и нефтехимические заводы, производство строительных материалов, деревообрабатывающие и бумажные производства до сих пор составляют основу национальной экономики и предоставляют большое количество рабочих мест. Данный сектор, наряду с транспортом и энергетикой, является одним из крупнейших загрязнителей окружающей среды.

Беларусь слабо обеспечена энергетическими и минеральными ресурсами. Используя внутренние ресурсы, которые включают небольшое количество углеводородов и более значительные ресурсы биомассы, состоящей в основном из древесины, древесных отходов и торфа, она может удовлетворить лишь 16% собственных энергетических нужд. Запасы угля включают низкосортный бурый уголь (1500–1700 ккал/кг) и их использование рассматривается как неприемлемое с точки зрения окружающей среды. Беларусь является равнинной страной, не имеющей потенциала для производства гидроэнергии. Также в Беларуси не предвидится использование других нетрадиционных источников энергии, таких как ветровая энергия, солнечная и геотермальная энергия, которые могли бы значительно расширить энергетический рынок в будущем.

6.2 Экономическая политика: Динамика макроэкономических показателей, 1995–2003 годы

Экономические цели страны определены в Программе социально-экономического развития на 2001–2005 годы и основными направлениями социально-экономического развития до 2010 года.

Параллельно было разработано два макроэкономических сценария развития на период до 2020 года, каждый из которых основан на разных критериях.

Первый – "инерционный" сценарий – был основан на эффективности деятельности в прошлом. Второй – "нацеленный" сценарий – строится на целях, которые должны быть достигнуты к 2005, 2010 и 2020 годам. В обоих сценариях предполагается, что, в то время как доля промышленности в общей структуре экономики будет снижаться, ВВП от этого сектора будет расти. В соответствии с "целевым" сценарием к 2005 году ВВП вырастет на 20% по сравнению с 1995 годом (в сентябре 2004 года Правительство сообщило о росте ВВП на 19% за период с 1990 по 2004 год), к 2010 году – на порядка 60% и в 2,4–2,6 раза к 2020 году по сравнению с 1995 годом. Путем внедрения действенной программы по энергосбережению такой высокий рост ВВП возможен при увеличении потребления энергии лишь на 15–16% или в среднем на 0,8% в год в период до 2020 года.

Динамика основных макроэкономических показателей и базовых показателей по энергетике и выбросам с 1995 по 2003 год могут быть суммированы в следующем виде:

- Национальная экономика находилась в состоянии устойчивого восстановления, среднегодовой реальный рост ВВП составлял 6,3%, в то время как потребление энергии оставалось на том же уровне.
- Это привело к значительному снижению энергоёмкости национальной экономики (в среднем на 5,8% в год). Таким образом, энергоёмкость снизилась на 38% за рассматриваемый период.
- Доля промышленности, включая энергетический сектор, в структуре ВВП немного снизилась – с 27% в 1995 году до 24% в 2003 году, в то время как объем реального валового производства в 2003 году был на 94% выше, чем в 1995 году.
- Общее количество выбросов в атмосферу, включая как выбросы парниковых газов (ПГ), так и антропогенные выбросы, значительно снизилось. Как подсчитано в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, это снижение составило от 35 до 40%.

Существует несколько причин для достижения таких результатов. В отличие от других восточноевропейских стран с переходной экономикой, Беларусь еще не прошла через макроэкономические реформы, такие как, например, избавление от наиболее загрязняющих и энергоемких предприятий. Как отмечалось ранее, объемы промышленного сектора сохранились примерно такими, как и 10 лет назад, хотя некоторые предприятия были обновлены и значительно сократили свое энергопотребление. Двумя основными факторами, приведшими к позитивным экологическим и экономическим изменениям, являются: i) увеличение доли используемого природного газа и ii) мероприятия по повышению энергоэффективности и энергосбережению во всех экономических секторах. Изменения в структуре ВВП могли бы быть названы третьим фактором, но они были не столь значительными, несмотря на существенное увеличение доли услуг. Все перечисленные положительные изменения привели к значительному сокращению выбросов в атмосферу, несмотря на

продолжающийся рост ВВП. С 1995 по 2003 год ВВП вырос на 63%, энергоемкость снизилась на 38%, а выбросы традиционных воздушных загрязнителей снизились на 40% (таблица 6.1 и рис. 6.1).

6.3 Цели политики и институциональные и правовые рамки

Политические рамки

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития на период до 2020 года (НСУР-2020), одобренная Президиумом Совета Министров в июне 2004 года, определяет долгосрочные цели, приоритеты и показатели устойчивого развития Беларуси. Она рекомендует дальнейшую реструктуризацию и обновление промышленного, энергетического и транспортного секторов, а также интеграцию экологических аспектов в эти сектора. Особое внимание при этом уделяется рациональному использованию и охране природных ресурсов, а также эффективному про-

Таблица 6.1. Основные макроэкономические и экологические показатели со времени проведения первого обзора

Показатели	Значение			Изменение в %			Уровень ежегодного роста, %
	1995 год	2000 год	2003 год	1995/ 2000 годы	2000/ 2003 годы	1995/ 2003 годы	
Население (млн.)	10,2	10,0	9,9	-1,8	-1,1	-2,9	-0,4
ВВП в постоянных внутренних ценах (1995=100)	100,0	135,9	163,1	35,9	20,0	63,1	6,3
Общий объем потребления первичной энергии (ОППЭ) (в млн. тонн н.э.); Потребление энергии (Т _{н.э.} /на душу населения)	24,4	23,8	24,7	-2,5	3,8	1,2	0,2
Потребление энергии (Т _{н.э.} /на душу населения)	2,4	2,4	2,5	стабильное	стабильное	стабильное	..
Мощность электроэнергии (тут/1000 долл. США)	2,3	2,3	1,4	..	..	..	..
Энергоинтенсивность (1995=100)	100,0	72,0	62,0	-28,0	-38,0	-38,0	-5,8
Потребление электроэнергии (ТВт·ч)	28,4	24,4	24,5	..	..	..	-1,8
Потребление электроэнергии (1995=100)	100,0	85,9	100,4	-14,1	0,4	-13,7	..
Общие выбросы условных загрязнителей (10 ³ тонн/год)	2 200,0	1 311,0	1 327,0	-40,4	1,2	-39,7	-6,1
Выбросы парниковых газов (СО ₂ в 10 ⁶ тонн)	65,2	52,4	нет данных	-19,6	еще не рассчитаны	еще не рассчитаны	..
Выбросы ПГ на душу населения (тонны СО ₂ на душу населения)	6,4	5,2	нет данных	-19,0	..	..	..
Доля промышленности в ВВП, %	27,0	26,0	24,0	-3,7	-7,7	-11,2	..
Валовой рост промышленного производства (1995=100), включая энергетический сектор	100,0	164,2	194,2	64,2	32,0	94,2	8,7

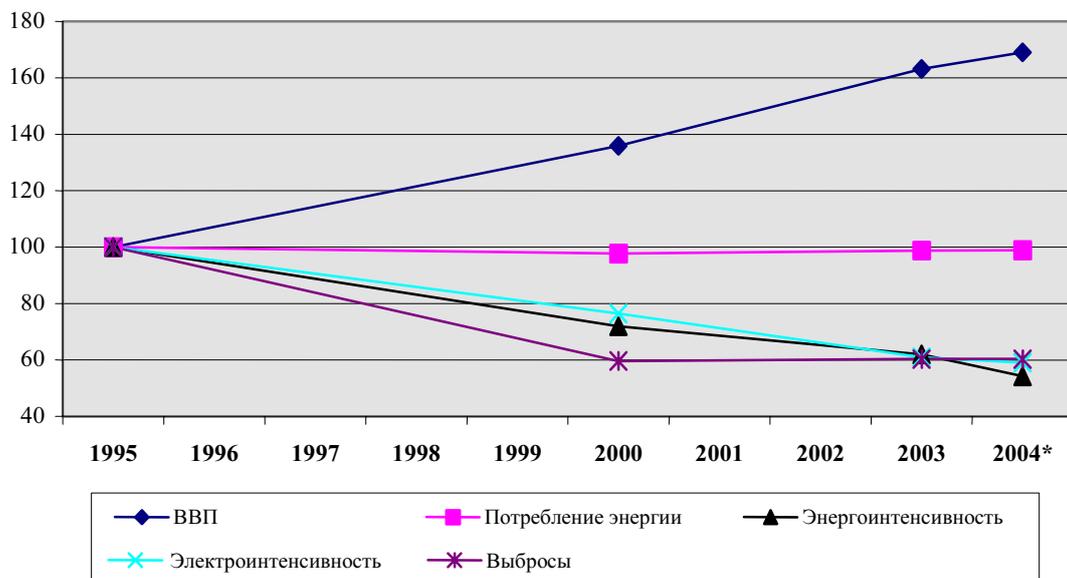
Источники:

Население, ВВП и промышленный рост: Макроэкономическая база данных ЕЭК ООН, 2004 год.

Выбросы парниковых газов: Национальный кадастр ПГ в Беларуси, 2003 год.

Другая информация: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство энергетики и Комитет по энергоэффективности, 2004 год.

Рисунок 6.1. Тенденции в изменении основных энергетических показателей, 1995–2004 годы (1995=100)



Источник: Комитет по энергоэффективности, 2004 год

Примечание: * Оценочные данные, источник тот же.

изводству и использованию энергии. Неотложное внедрение современных экологических технологий обусловлено тем, что более 70-80% технологий и оборудования, используемых в настоящее время, являются устаревшими. В соответствии со Стратегией разработка национальной программы технологического обновления промышленного и энергетического секторов должна быть завершена к 2006 году. Она будет содержать правовую, регулируемую и инвестиционную составляющие, необходимые для преодоления существующих препятствий и определения средств, требующихся для выбора экономически целесообразных технологических решений для каждого из секторов, принимая во внимание состояние местных ресурсов и условий. В случае с производством электроэнергии такая реконструкция должна привести к снижению потребления топлива на единицу (кВт·ч) произведенной электроэнергии и, таким образом, уменьшить выбросы вредных веществ в атмосферу. Стратегия намечает основные цели, которые должны достигаться путем внедрения экологически чистых технологий в различные сектора. Секторальные направления политики и программы основываются на макроэкономических программах социально-экономического развития и начиная с прошлого года должны также принимать во внимание НСУР-2020.

Национальный план действий в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на 2001–2005 годы

(НПДОС) устанавливает необходимость снижения загрязнения воздуха, определяет изменения, которые необходимо внести в нормы и стандарты качества воздуха, и намечает меры по улучшению системы мониторинга загрязнения воздуха и повышению его эффективности. НПДОС интегрируется в промышленный, транспортный и энергетический сектора путем разработки в каждой области собственного плана действий, основанного на национальном. Оба плана подразделены по экономическим секторам. Параллельно министерства разрабатывают свои собственные секторальные программы по охране окружающей среды, связанные с НПДОС. Например, Министерство промышленности имеет секторальную программу по охране окружающей среды на 2002–2005 годы. Подобная программа также разработана в концерне БЕЛНЕФТЕХИМ.

Энергетика

Национальная энергетическая политика определена Основными направлениями энергетической политики на период 2001–2005 годов и на период до 2015 года, одобренными Советом Министров в 2000 году, и ставит задачи по обеспечению бесперебойного энергоснабжения и надежности функционирования энергетического сектора. Ключевыми целями являются улучшение обеспечения бесперебойного энергоснабжения, включая диверсификацию баланса топливно-энергетических ресурсов, увеличение доли местных источников

энергии с 16 до 25%, стимулирование эффективно-го использования энергии, как с точки зрения снабжения, так и потребления, и улучшение охраны окружающей среды.

Национальная программа по энергосбережению на 2001–2005 годы (принята в 2001 году) устанавливает две стратегические цели: (а) обеспечить к 2005 году запланированный ВВП без увеличения потребления энергии; и (б) снизить энергоемкость экономики до уровня промышленно развитых стран к 2015 году. В соответствии с Программой потенциал страны в области энергосбережения в течение 2001–2005 годов должен быть на уровне 4,3–5,1 Мт_{н.э.}. Осуществление Программы было усилено Постановлением Совета Министров о дополнительных мерах по экономному и эффективному использованию топливно-энергетических ресурсов (2002 год). Оно устанавливает дополнительные цели для основных потребителей энергии (промышленных, энергетических, сельскохозяйственных предприятий и домашних хозяйств) на 2003–2005 годы с точки зрения объемов потребляемой энергии, энергоемкости, импорта энергоносителей и процедур взаиморасчетов.

В настоящий момент разрабатывается новая пятилетняя национальная программа на 2006–2010 годы.

Промышленность

Политика в данном секторе сформулирована в Концепции и программе по развитию промышленного сектора на 1998–2015 годы. Документ описывает будущее развитие различных промышленных отраслей и необходимые структурные изменения путем содействия продвижению современных, менее загрязняющих и энергопотребляющих технологий. Программа предусматривает снижение производства в традиционных материало- и энергоемких отраслях и поддержание развития таких отраслей, как производство продуктов питания и древесины, целлюлозно-бумажное производство. Обновление сталелитейной промышленности могло бы привести к снижению энергопотребления. Компании-загрязнители в химической промышленности, такие как производство аммиака, азотной и серной кислот, также включены в программу технического переоснащения. Их обновление должно улучшить не только их производительность, но и качество продукции. Некоторые предприятия соответствуют требованиям стандартов ИСО 14001-2000. Еще 90 предприятий, включая сильно загрязняющие промышленные источники, также намерены достичь этого соответствия. Программа не предоставляет информации об организационной реструктуризации или улучшении управления.

Транспорт

Министерство транспорта и коммуникаций и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды в настоящее время разрабатывают национальную программу и план действий к ней. "Программа по снижению негативного воздействия транспорта на окружающую среду" представляет собой стратегический документ, который определяет ключевые проблемы, характерные для данного сектора. Он устанавливает цели, базовые принципы, направления и рамки деятельности.

Основополагающая цель Программы состоит в "снижении до уровня существующих европейских норм вредного воздействия транспорта на окружающую среду и переходе национального транспортного сектора на путь более устойчивого развития". Для достижения данной цели были сделаны следующие рекомендации: i) разработать и ввести экологические требования для транспорта, включая требования к автомобилям, топливу и инфраструктуре; ii) разработать конкретные кратко-, средне-, и долгосрочные программы, включающие меры, направленные на поддержку государственной политики по снижению вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье людей; iii) создать устойчивую сеть национальных и региональных транспортных коммуникаций; iv) разработать механизмы и привести их в соответствие с европейскими подходами для того, чтобы улучшить надежность и безопасность международных транспортных коммуникаций.

Правовые рамки

Энергетика

Общего закона, который бы устанавливал правовые рамки для производства, передачи, распределения и использования энергии, не разработано. Лишь одна часть этого процесса регулируется Законом "Об энергосбережении" (1997 год), который является юридической базой для деятельности в области энергоэффективности и энергосбережения. Его дополняют около 30 постановлений Совета Министров и 15 других нормативных документов по рациональному использованию энергии в промышленности и домашнем хозяйстве.

Одно из этих постановлений определяет Процедуру по разработке и внедрению национальных, региональных и секторальных программ по энергосбережению (1998 год). В соответствии с ним ежегодно энергетический, промышленный и транспортный сектора разрабатывают секторальные программы по снижению энергоемкости. Каж-

дая такая программа согласовывается с Комитетом по энергоэффективности и рассматривается и одобряется Советом Министров. Финансирование программ осуществляется за счет предприятий и инновационного фонда соответствующего министерства или государственного учреждения.

В целом, сектор управляется в соответствии с административно-командными принципами. В основных направлениях энергетической политики на 2001–2005 годы и на период до 2015 года признается необходимость создания правовых и регулирующих рамок; завершения создания полного цикла энергетического рынка; установления новых отношений между государством и компаниями, а также между производителями и потребителями энергии; определения правил и условий расформирования вертикально интегрированных систем энергоснабжения и введения рыночной конкуренции; содействия продвижению лучших практик по управлению государственными и частными энергетическими компаниями; улучшения эффективности экологической деятельности в энергетическом секторе.

Таким образом, Закон "Об энергосбережении" может стать частью всеобъемлющего закона по энергетике, при условии внесения необходимых поправок, которые будут сочетаться с новыми требованиями.

Промышленность

Не существует закона, который бы содержал общие правовые рамки для развития промышленного сектора. Такой законодательный акт необходим для создания условий для эффективного и планомерного процесса реструктуризации промышленных монополий.

Транспорт

Закон "О дорожном движении" (2002 год) включает ряд механизмов, таких как контроль и инспектирование выбросов от частного и государственного транспорта.

Институциональные рамки

Энергетика

Министерство энергетики ответственно за разработку и осуществление энергетической политики. На практике управление энергетическим сектором разделено между несколькими крупными компаниями с государственной формой собственности в соответствии с областью их деятельности. Управление Национальной программой по энергосбере-

жению на 2001–2005 годы осуществляется Комитетом по энергоэффективности, который отчитывается непосредственно перед Советом Министров. БЕЛЭНЕРГО, государственная компания, которая управляет крупными производственными комплексами, находится в ведении Министерства энергетики. Большое количество малых коммунальных предприятий, поставляющих энергию, находится в ведении Комитета по энергоэффективности. Разделение ответственности между Министерством и Комитетом не всегда четко.

Промышленность

Выполнение различных видов промышленной деятельности координируется различными министерствами и организациями. Министерство промышленности координирует лишь 30–40% всего промышленного сектора. Наиболее важными с точки зрения производства ВВП и загрязнения окружающей среды являются химическая и нефтехимическая отрасли, которые управляются концерном БЕЛНЕФТЕХИМ, государственным учреждением, которое разрабатывает политику для данных отраслей и отчитывается непосредственно перед Президентом. Производство строительных материалов находится в ведении Министерства архитектуры и строительства.

Вышеуказанные учреждения разрабатывают схожие пятилетние программы секторального развития, которые включают подпрограммы, касающиеся энергосберегающих мероприятий, а также технических мер по улучшению окружающей среды. Обе подпрограммы периодически согласуются и одобряются соответственно Комитетом по энергоэффективности и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Например, программа БЕЛНЕФТЕХИМа включает 130 программных элементов (мероприятий) по охране окружающей среды. Более того, внедряя меры по улучшению состояния окружающей среды, предприятия могут использовать возможности НПДОС, в котором предусмотрено финансирование подобных мероприятий для ряда промышленных отраслей из фонда охраны природы.

Практически каждое секторальное министерство имеет в своем составе научно-исследовательский институт, который занимается обновлением нормативной базы, предлагает технологические улучшения и развивает соответствующую политику.

Транспорт

Министерство транспорта и коммуникаций отвечает за разработку и внедрение политики в области дорожного и водного транспорта. Оно также кон-

тролирует функции, выполняемые его государственной службой БЕЛТЕХОСМОТР, которая выдает лицензии и контролирует все 150 диагностических станций.

Научно-исследовательский институт транспорта данного Министерства (БЕЛНИИТ) разрабатывает нормы и программы, касающиеся окружающей среды и безопасности. До представления проектов экологических стандартов, разработанных БЕЛНИИТ, в Национальный центр стандартизации и метрологии они согласовываются с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды.

6.4 Энергетика и окружающая среда

Надежность энергоснабжения является важнейшим фактором для страны и ее экономики. Она определяется тремя основными параметрами: а) наличием, б) доступностью и в) приемлемостью. Под наличием энергии и источников энергии имеется в виду долгосрочная гарантия поставок энергии без перебоев из-за политических или экономических причин. Лучшим решением в данной ситуации является правильный топливно-энергетический баланс, основанный на диверсифицированном подходе как к выбору местных или импортированных видов топлива, так и к поставщикам этого топлива.

Доступность энергии и энергетических услуг означает, что энергия должна быть доступна за цену, которая приемлема (т. е. достаточно недорога, чтобы ее могли заплатить группы с низким уровнем дохода) и устойчива (отражает действительную стоимость всего процесса поставки энергии, т. е. производство, транспортировку и распределение), а также позволяет поддерживать финансовую устойчивость энергетических компаний. Приемлемость, в свою очередь, касается социальных и экологических аспектов, например деградации земельных ресурсов или загрязнения воздуха, связанных с эксплуатацией и использованием источников энергии.

Беларусь покрывает 84% всех энергетических потребностей за счет импорта: 95–98% природного газа, 70–75% нефти и 20–25% электроэнергии. Наихудшим с точки зрения безопасности обстоятельством является то, что Беларусь практически полностью зависит от одного источника энергии – Российской Федерации (98%). Более того, природный газ импортируется по ценам ниже рыночных. Беларусь рассматривала различные альтернативы для того, чтобы разнообразить своих поставщиков и источники энергии (например, путем строительства теплоэлектростанции на угле из Польши; улучшения объединения энергосистем для стимулирования торговли с Украиной, Польшей и Российской Федерацией; импорта газа из Туркмени-

стана через Украину), но они оказались слишком дорогостоящими для внедрения в среднесрочной перспективе. Вопрос строительства атомной электростанции не рассматривается. Рассматривавшаяся ранее возможность импорта угля из Польши более не учитывается, так как польское Правительство приняло решение об ограничении производства угля и прекращении его экспорта. Таким образом, в настоящий момент Беларусь является одной из наиболее зависящих от импорта энергии стран Европы (среднее значение импорта по Европе составляет 55–60%).

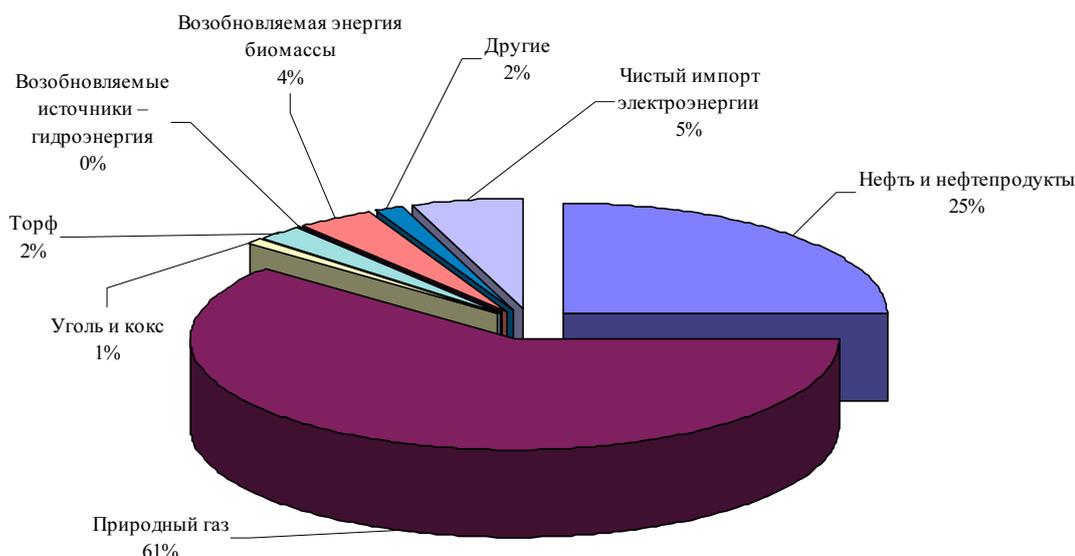
По всей видимости, Беларусь будет зависеть от импорта углеводородов из Российской Федерации до 2020 года. Аналитики видят лишь два возможных пути для снижения этой зависимости: первый – это увеличение доли местных источников энергии с существующего уровня в 16% до 25% к 2020 году, а второй – снизить энергоемкость национальной экономики, которая продолжает оставаться высокой.

В сентябре 2004 года Правительство приняло новую программу по увеличению доли местных источников энергии с 16% до 25% к 2020 году. Программа является весьма амбициозной и, в частности, сосредоточена на двух основных местных видах топлива: биомассе/древесине и торфе, рекомендованных к использованию в малых котельных для производства энергии и тепла. Использование этих ресурсов может быть увеличено в 3 или 4 раза, однако их роль в топливно-энергетическом балансе будет оставаться лишь дополняющей. Если экономика Беларуси сможет снизить свою зависимость от импорта энергии и обеспечить свои растущие потребности к 2020 году, то успех этой программы будет несомненным. Потенциал для снижения энергоемкости обсуждается ниже.

Энергоснабжение

Во всем мире энергетический сектор является наибольшим загрязнителем воздуха. В Беларуси производство тепла и электроэнергии основывается на теплоэлектростанциях, которые являются не самыми приемлемыми с точки зрения охраны окружающей среды. В процессе сжигания образуется значительное количество парниковых газов. Вместе с тем топливно-энергетический баланс выглядит благоприятным: доля природного газа для всех целей в 1995 году составляла 46%, а в 2003 году выросла до 61%. В то же время потребление нефти и нефтепродуктов сократилось с 38% в 1995 году до 25% в 2003 году (рис. 6.2). Природный газ и нефть в настоящее время обеспечивают 84–86% всего спроса на энергию (таблица 6.2).

Рисунок 6.2. Общие поставки первичной энергии, 2003 год



Источник: Комитет по энергоэффективности, 2004 год.

Таблица 6.2. Общие поставки первичной энергии, 1995–2010 годы

Источник энергии	1995	2000	2003	Процентное изменение 1995–2003	Ожидаемое		Процентное изменение 2003–2010
					2005	2010	
Всего	24 377	23 790	24 672	1,2	24 071	26 530	7,5
Нефть и нефтепродукты	9 245	6 132	6 194	-33,0	6 121	7 410	19,6
Природный газ	11 288	14 080	15 046	33,3	15 264	14 220	-4,5
Уголь и кокс	690	345	230	-66,7	106	143	-37,8
Торф	751	586	510	-32,1	710	850	66,6
Возобновляемые, в том числе:	440	801	949	216,0	1 268	2 227	235,0
гидроэнергия	4	5	6	150,0	28	107	в 18 раз
биомасса	436	796	943	216,3	1 240	2 120	225,0
Другие	541	491	387	-28,5	411	490	26,6
Чистый импорт электроэнергии	1 422	1 355	1 356	-4,7	1 291	1 190	-12,3

Источник: Комитет по энергоэффективности, 2004 год.

По состоянию на 1 января 2004 года общая установленная мощность теплоэлектростанций составляла 7847 МВт. В 2003 году они произвели 26,6 ГВт·ч и 27,7 млн. Гкал. Государственный энергетический концерн БЕЛЭНЕРГО производит почти 100% всей электроэнергии и половину тепла в стране. Основным потребителем электроэнергии является промышленность (60%), в то время как домашние хозяйства потребляют около 60% тепла. Производство БЕЛЭНЕРГО электроэнергии и тепла основано на двух видах топлива: природном газе и мазуте. Мазут используется в основном в зимнее время, когда электростанции работают на полную мощность. В 1995 году соотношение меж-

ду природным газом и мазутом было 67% к 33%, но к 2003 году оно претерпело сильные изменения, когда доля природного газа в производстве электроэнергии увеличилась приблизительно до 95%, с соответствующим снижением доли мазута до 5%.

Такие структурные изменения в топливно-энергетическом балансе способствовали также изменениям в окружающей среде. Во-первых, они привели к значительному уменьшению количества выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, в особенности выбросов SO₂, которые сократились с 121 000 тонн в 1995 году до 21 000 тонн в 2003 году. Во-вторых,

Таблица 6.3. Производство электроэнергии

Источник энергии	1995 год	1997 год	2000 год	2003 год
Топливный баланс, % от общего				
Природный газ	67,3	83,9	92,8	94,5
Мазут	32,7	16,1	7,2	5,5
Удельное потребление				
Удельный расход топлива для производства 1 кВт·ч, в г/кВт·ч	282,0	276,5	274,8	267,0
Удельный расход топлива для производства 1 Гкал, в кг/кал	174,0	173,1	172,3	169,7

Источники: Компания БЕЛЭНЕРГО и Министерство энергетики, 2004 год.

снизилось удельное потребление топлива для производства 1 кВт·ч электроэнергии и 1 Гкал тепла, и, таким образом, меньшее количество топлива использовалось для производства того же количества энергии (таблица 6.3.). Вместе с тем прогнозы показывают, что топливно-энергетический баланс для производства электроэнергии скорее всего изменится после 2010 года за счет снижения доли природного газа, которая может стабилизироваться на уровне 70%, в основном из-за постоянного роста цен на него. Таким образом, альтернативы, предлагаемые аналитиками, заключаются в: а) продвижении паро-газовых турбин с высокой энергоэффективностью; и б) повторном рассмотрении вопроса об условиях возврата к ядерной энергии.

Энергоэффективность и энергосбережение

Для уменьшения энергетической зависимости Правительство также полагается на радикальные меры по снижению энергоемкости национальной экономики, которая продолжает оставаться высокой, особенно в промышленности. С этой целью в янва-

ре 2001 года Советом Министров была одобрена Национальная программа по энергосбережению на 2001–2005 годы, которая направлена на обеспечение в этот период планируемого роста ВВП без увеличения энергопотребления и на снижение энергоемкости экономики на 15–19% в период между 2000 и 2005 годами.

Программа была согласована с различными министерствами и ведомствами, государственными компаниями и регионами; она устанавливает ежегодные и пятилетние совокупные цели в области энергосбережения (таблица 6.4). Она также содержит множество технических мер, таких как увеличение электрической мощности установок комбинированного производства энергии, расширение использования комбинированного цикла производства электрической и тепловой энергии, преобразование котлоагрегатов в малые комбинированные установки и строительство новых, оптимизация электрической нагрузки на транспортную систему, улучшение изоляции котельных и тепло-трасс, установка теплоаккумуляторов, а также измерительных приборов по всей протяженности

Таблица 6.4. Цели в области энергосбережения среди основных потребителей энергии

КТ_{н.э.}

Министерство, организация, компания	Потребление 1999 год	Планируемое энергосбережение					
		2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2001– 2005 годы
Всего	23 370,5	402,2	373,4	441,0	425,2	420,0	2 064,5
Министерство жилищно-коммунального хозяйства	1 437,0	34,0	30,0	31,5	29,9	30,6	156,0
Министерство архитектуры и строительства	157,0	46,9	48,7	50,1	53,5	55,2	254,4
Министерство транспорта и коммуникаций	127,0	1,3	0,7	0,3	0,7	0,4	3,4
Министерство сельского хозяйства и продовольствия	2 241,0	79,7	63,2	59,8	54,9	53,8	311,0
Министерство промышленности	1 154,0	43,1	46,1	48,1	51,2	53,8	242,3
БЕЛНЕФТЕХИМ	5 330,5	44,2	45,6	47,0	47,6	49,6	234,0
БЕЛЭНЕРГО	12 297,0	80,1	73,9	135,1	121,6	121,3	532,0
БЕЛЛЕСБУМПРОМ (продукция деревообрабатывающей и бумажной промышленности)	627,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6	32,0
Другие	..	66,7	62,2	62,6	59,3	48,6	299,4

Источник: Комитет по энергоэффективности, 2004 год.

энергетической цепи, модернизация контрольного оборудования и систем. Также уделяется внимание мерам по энергосбережению в жилых, учебных и коммерческих зданиях, где для этого существует значительный потенциал.

Внедрение Программы контролируется Комитетом по энергоэффективности, созданным в 1993 году и имеющим также подготовленный персонал на местах. Программа финансируется из различных источников: половину составляют собственные ресурсы предприятий, другая значительная часть поступает из так называемого инновационного фонда, собираемого и распределяемого Министерством энергетики, и более мелкие суммы поступают из таких источников, как государственный и региональные бюджеты, займы, кредиты. Иностранные инвестиции практически не поступают на эти цели. Несколько проектов было профинансировано международными организациями. Например, ПРООН и ГЭФ предоставили средства на реализацию проектов по использованию биомассы для производства тепла и подачи горячей воды, а также на преодоление препятствий для улучшения энергоэффективности государственных предприятий. Всемирный банк профинансировал проект по модификации отопительных систем и систем освещения в общественном секторе (школы и больницы). В 2001–2003 годах общие инвестиции на реализацию Программы составили 390 млн. долл. США.

Цены на энергию

Цены на энергию играют важнейшую роль в сбалансировании спроса и предложения на энергию; они также оказывают сильное влияние на энергоемкость, энергоэффективность и инвестиции в энергетический сектор. Цены на энергию определяют доступность энергии и энергетических услуг – второго важного параметра энергетической безопасности. Ценовая политика в этой области является сильным рычагом воздействия на поведение потребителей и, таким образом, на снижение потребления энергии. В Беларуси все еще не разработаны рыночные механизмы для установления тарифов на энергию и цены устанавливаются Правительством. В период между 1995 и 2003 годами оно периодически повышало цены на электроэнергию для предприятий и домашних хозяйств через различные интервалы и разными темпами; для домашних хозяйств цены ниже, и они не покрывают затрат.

В 2000 году средняя цена на электроэнергию для промышленных предприятий составила 4,2 цента США за 1 кВт·ч и 1,2 цента США для домашних хозяйств. Официальные данные за 2004 год на момент проведения обзора не были известны, однако,

по оценкам представителей госструктур, цена на электроэнергию для промышленности в настоящее время составляет 4,5 цента США за 1 кВт·ч. Похожая ситуация характерна и для цен за отопление, которые достаточно высоки для промышленных предприятий и низки для домашних хозяйств, которые потребляют 60% всего производимого тепла. Государственная политика направлена на снижение в течение нескольких следующих лет разрыва между ценами для промышленных предприятий и домашних хозяйств. Основной целью на данном этапе является повышение тарифов для домашних хозяйств на уровень, который позволяет покрыть минимальные экономические затраты на производство энергии и тепла, но все еще остается приемлемым для потребителей. В настоящий момент еще слишком рано говорить об устойчивых ценах на энергию, которые стимулировали бы улучшения в области энергоэффективности. Вместе с тем, согласно Министерству энергетики, постепенное увеличение тарифов для домашних хозяйств в течение 10 месяцев 2003 года привело к возмещению затрат на электроэнергию на 108%, а на отопление на 81%, что является ободряющим результатом. Предположительно, местная стоимость электричества невелика, поскольку страна импортирует природный газ по льготным ценам и стоимость топлива оставляет 65% от всех затрат на производство электроэнергии.

Отсутствие рыночных механизмов и ограниченная финансовая независимость государственных энергетических компаний не могут стимулировать конкуренцию или содействовать снижению затрат на производство и передачу энергии. В настоящий момент не планируется каких-либо радикальных административных, организационных или методологических перемен. Цены на энергию для промышленных предприятий устанавливаются Министерством экономики, а для домашних хозяйств – Советом Министров. Введение "экономических методов"¹ для распределения затрат на топливо между производством тепла и энергии на электростанции оказало положительное влияние на процедуру установления тарифов на секторальном уровне, однако официальная статистика продолжает использовать "физический метод"², создавая таким образом возможность межсекторального субсидирования для покрытия затрат на производство тепла и снижения стоимости отопления для потребителей. Более того, ни стоимость топлива,

¹ "Экономический метод" – это основанный на затратах метод распределения затрат на топливо между производством тепла и энергии.

² "Физический метод" – это количественный метод, не учитывающий затрат.

ни механизмы установления тарифов не являются прозрачными для производителей и потребителей энергии. Причиной этого является отсутствие независимой государственной структуры, которая бы отвечала за вопросы организации сотрудничества между заинтересованными сторонами. Использование энергии для отопления и электричества в домашнем хозяйстве субсидируется промышленностью. Управление ценовой политикой в области энергетики все еще требует улучшения, однако Национальная программа по энергосбережению уже привела к установке счетчиков во всех зданиях и квартирах, даже если во многих случаях система распределения отопления (по одной трубе) не позволяет индивидуальным потребителям регулировать потребление тепла. Индивидуальные счетчики потребления тепла установлены на всех промышленных предприятиях.

Соблюдение законодательства и правоприменение

Все электростанции, коммунальные службы и промышленные предприятия, являющиеся стационарными источниками, должны иметь утвержденные лимиты выбросов загрязнителей воздуха. Областные комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды и местные инспекции устанавливают данные лимиты и ведут регулярную проверку их выполнения. Процедура расчета и установления этих лимитов практически не изменилась со времени проведения первого обзора. Инспекции скорее подсчитывают, чем измеряют максимальный уровень каждого загрязнителя, используя для этой цели сложные дисперсионные модели. С 2000 года проводилась периодическая оценка приземной концентрации загрязнителей воздуха на крупных стационарных источниках загрязнения с использованием методологии, утвержденной Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды в 1999 году. В зависимости от производственной мощности лимиты на выбросы устанавливаются и пересматриваются ежегодно. Платежи за выбросы основаны на лимитах на выбросы и уровне токсичности (все загрязнители подразделены на четыре категории токсичности). Для новых установок или при модернизации уже существующих Законом "О государственной экологической экспертизе" (2000 год) требуется проведение государственной экологической экспертизы в соответствии с Инструкцией о процедуре выполнения государственной экологической экспертизы (2001 год).

Каждое предприятие проводит самомониторинг или локальный мониторинг своих воздушных выбросов, включая наиболее загрязняющие стадии технологического процесса. Источники загрязне-

ния определяются на основании Инструкции о порядке проведения локального мониторинга окружающей среды юридическими лицами, осуществляющими эксплуатацию источников вредного воздействия на окружающую среду (Приложение 7, список оборудования). Все крупные предприятия имеют собственные аккредитованные лаборатории. В большинстве случаев мониторинг выбросов является частью их повседневной работы, так как контроль за технологическими процессами и качеством продукции обычно выполняют одни и те же сотрудники. Электростанции и промышленные предприятия в настоящий момент пока еще не укомплектованы автоматизированными системами контроля выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Недавние постановления Совета Министров "Об увеличении платы за природопользование и расширении применения мер стимулирования природоохранной деятельности" (июнь 2004 года) и "О ставках налога за использование природных ресурсов (экологического налога)" (февраль 2005 года), заменившее первое, призваны стимулировать предприятия устанавливать такое оборудование путем предоставления льгот по налогообложению и освобождения от экологических платежей. Первое автоматическое измерительное оборудование должно быть установлено на одной из электростанций государственного концерна БЕЛЭНЕРГО.

6.5 Промышленность и окружающая среда

Промышленный сектор Беларуси очень разнообразен с точки зрения процессов и видов деятельности. Его вредное воздействие на окружающую среду также достаточно обширно и зависит от специфики каждой отрасли. В целом этот крайне энергоемкий сектор является источником загрязнения воздушной среды, водных ресурсов и производства промышленных отходов. Национальная программа по энергосбережению была расширена и включила все промышленные отрасли, а цели, установленные в области энергосбережения, были дополнены путем обновления и усовершенствования ряда технологий, используемых в промышленности. Если программа будет внедрена должным образом, то промышленный сектор в целом сможет сэкономить до 0,92 млн. т_{н.э.} или 45% от планируемого сокращения потребления энергии за период 2001–2005 годов.

Крупнейшими промышленными отраслями с точки зрения производства ВВП являются:

- 1) Нефтехимические и химические предприятия, выполняющие самые различные виды деятельности, включая добычу нефти, перегонку нефти (два нефтеперегонных завода), производство

химической продукции, такой как капролактамы, серная и азотная кислоты, аммиак и минеральные удобрения. Четыре предприятия, занимающиеся транспортировкой нефти и газа, принадлежат государству, остальные пять – акционерные общества. Они размещены по всей территории республики в Брестской, Минской, Гомельской, Гродненской и Могилевской областях.

2) Предприятия машиностроительной и обрабатывающей отраслей также включают большой спектр видов деятельности, среди которых производство железа и стали и продукции из них; бытовой техники (холодильников); а также целый ряд крупных заводов, производящих автомобили, грузовики, мини-автобусы и тракторы. Большинство этих предприятий расположены в Минске, Витебске, Могилеве, Гомеле и Жодино.

3) Строительство, производство строительных материалов и архитектура претерпевают реструктуризацию и обновление, внедрение новых строительных материалов и современных технологий строительства и изоляции, применение технологий по рециркуляции и вторичному использованию строительных материалов, обновление цементных заводов путем внедрения современных пылеулавливающих электрофильтров. Данный сектор имеет большой потенциал для сокращения энергопотребления и снижения воздействия на окружающую среду.

Промышленные выбросы в воздушную среду

Основным загрязнителем является химическая и нефтехимическая промышленность (95% SO_2 , 21% – NO_x и 97% аммиака). Эти выбросы связаны со спецификой таких химических процессов, как производство серной кислоты (SO_2); азотной ки-

слоты (NO_x и NO_2); капролактама (CO и NO_x) и аммиака. Другим загрязняющим сектором является металлургия (62% производства CO , 79% – NO_x и 90% – CH_4). Данные выбросы характерны для сталелитейной промышленности (CO , NO_x , CH_4), процесса проката черных металлов (CO , NO_x) и чугунного литья (CO). Третий сектор, включающий производство строительных материалов, в основном цемента и извести, является меньшим источником антропогенных выбросов, однако производит большое количество выбросов CO_2 (таблица 6.5). Ожидается, что упомянутые выше промышленные процессы будут и дальше уменьшать выбросы в атмосферный воздух, применяя технические меры и разрабатывая секторальные программы, которые включают реструктуризацию, обновление или отказ от наиболее загрязняющих и энергоемких процессов.

Промышленные отходы

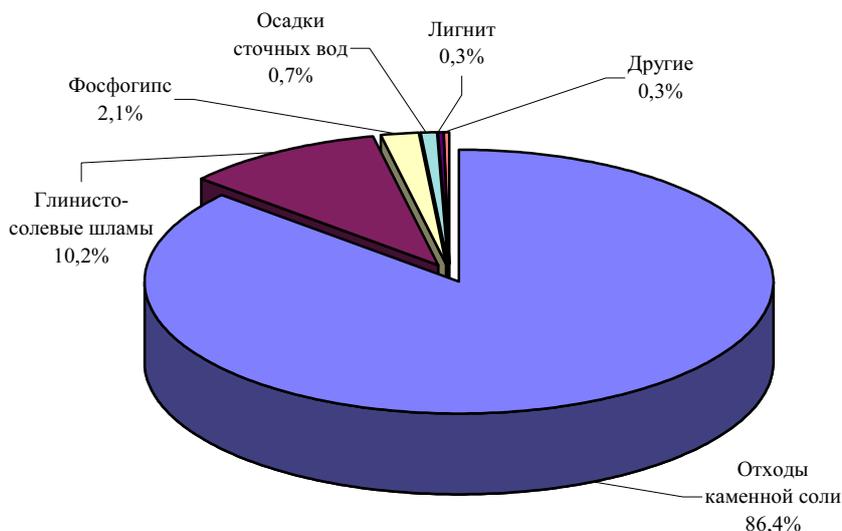
Промышленные отходы представляют серьезную проблему. Они расположены на примерно 2250 гектарах и требуют отведения под их хранение еще 25 га каждый год. Их размещение оказывает негативное воздействие на земельные ресурсы, воздушные и водные ресурсы, в особенности подземные воды. В 2003 году на всей территории страны хранилось 28,0 млн. тонн отходов. Это на 7% больше, чем в 2002 году, и на 44%, чем в 1995 году. Согласно Национальному статистическому экологическому бюллетеню (2003 год), только около 16% промышленных отходов (древесные отходы, резина, нефть, органические отходы), произведенных в 2003 году, были рециркулированы и повторно использованы. Оставшиеся 84% хранились на промышленных площадках, размещены на полигонах или в шламохранилищах.

Таблица 6.5. Распределение загрязнителей воздуха по промышленным секторам, 2002 год

Промышленный сектор	% от общего количества					
	CO_2	SO_2	CO	NO_x	CH_4	Аммиак
Металлургия, всего	..	..	62	79	90	..
производство стали	..	..	28	39	90	..
прокат черных металлов	..	..	28	40	..	..
сталелитейное производство	..	..	6	..	..	..
Химический/Нефтехимический, всего	..	95	38	21	10	97
производство капролактама	..	..	31	4	..	..
производство серной кислоты	..	95	..	..	..	..
производство азотной кислоты	..	..	..	14	..	..
производство аммиака	..	..	5	..	..	83
производство других химических веществ	..	..	2	3	10	14
Производство строительных материалов, всего	100	5	..	..	..	3
производство цемента	64	5	..	..	..	..
производство извести	36	..	..	..	..	..
производство асфальта	..	..	..	..	..	3

Источник: Первое национальное сообщение в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 2003 год.

Рисунок 6.3. Структура накопленных промышленных отходов, по состоянию на конец 2003 года



Источник: Состояние окружающей среды Республики Беларусь. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Минск, 2004 год.

Рост количества отходов с 20,6 млн. тонн в 2002 году до 22,3 млн. тонн в 2003 году связан в основном с добычей полезных ископаемых и обогащением хлорида калия, так как производство минеральных удобрений продолжает расти. Крупнейшим источником производства промышленных отходов являются калийные шахты рядом с г. Солигорском (660 млн. тонн на конец 2003 года); вторым по объему образующихся промышленных отходов является Гомельский химический завод по производству минеральных удобрений, который на конец 2003 года произвел 16,3 млн. тонн фосфогипса (рис. 6.3).

В конце 2003 года количество накопленных опасных отходов достигло 1,592 млн. тонн, из которых 118 тыс. тонн являются отходами первого (0,3%), второго (3,5%) и третьего (96,2%) классов опасности. Объем накопленных промышленных отходов четвертого класса опасности достиг 1,474 млн.

тонн, или 93% всего количества опасных отходов. Опасными отходами являются те отходы, реакционные или токсические свойства которых создают прямую или потенциальную угрозу здоровью человека или окружающей среде. Четыре класса опасности отходов определяются в соответствии с уровнем токсичности. Любые отходы, попадающие в первые два класса опасности и рассматривающиеся как крайне токсичные, содержат тяжелые металлы, нефть, использованные химические вещества или остатки от лакокрасочных производств. Третий класс отходов включает золы и шлаки, образующиеся в процессе сгорания топлива, отходы извести и гипса, пластиковые отходы. Четвертый класс включает фосфогипс и шламы водоочистных сооружений (таблица 6.6).

Основная часть отходов первого класса опасности представляет собой сильноядовитые химические вещества (63%) и гальванические шламы (19%).

Таблица 6.6. Распределение опасных отходов по классам, по состоянию на конец 2003 года

Класс	Тысячи тонн	Процент от общего количества
Класс 1	0,37	0,02
Класс 2	4,13	0,26
Класс 3	113,50	7,13
Класс 4	1 474,00	92,59
Всего	1 592,00	100,00

Источник: Состояние окружающей среды Республики Беларусь. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Минск, 2004 год.

Второй класс включает минеральные шламы (66%) и гальванические шламы (20%), в то время как третий класс – это шламы водоочистных сооружений (47%), а также минеральные и нефтяные шламы, нефтехимические отходы и др. Основной проблемой хранения на промышленных площадках шламов очистных сооружений является загрязнение земельных ресурсов и подземных вод тяжелыми материалами. В стране существует 80 специально оборудованных полигонов для хранения промышленных отходов, которые не могут быть переработаны, которые имеют хорошую изоляцию и защиту. Тем не менее 8% полигонов для удаления отходов не соответствуют нормам и представляют серьезную опасность для подземных вод. Закон "Об отходах" (2002 год) предусматривает внесение ряда изменений в нормативные правовые акты, касающиеся размещения отходов, и содержит положения о необходимости применения низкоотходных технологий и рециркуляции отходов. Закон "Об отходах" получил развитие в ряде подзаконных актов, включая постановления Совета Министров, направленные на уменьшение образования отходов и введение экономических механизмов для стимулирования промышленных предприятий. Информация относительно управления размещением отходов отсутствовала на момент проведения миссии по обзору.

Вопросы соответствия законодательству и правоприменения обсуждаются в разделе "Энергетика и окружающая среда".

6.6 Транспорт и окружающая среда

В 2003 году общее количество выбросов в воздух составило 1327 тыс. тонн, из которых 955 тыс. тонн (72%) поступили от транспортного сектора. Основная часть выбросов CO и NO_x, порядка 87% и 60% соответственно, поступила от дорожного транспорта. Выбросы такого высокотоксичного вещества как бензо(а)пирен (0,75 тонн/год) связаны с дорожными транспортными средствами. В то же время выбросы свинца сейчас крайне незначительны, так как с 1997 года этилированный бензин более не производится и не импортируется в страну.

Дорожный транспорт становится все большим источником серьезных экологических проблем в Беларуси. За последние 10 лет количество автотранспорта удвоилось: число частного транспорта выросло на 101%, а число общественного транспорта и транспорта, принадлежащего различным организациям, выросло на 70%. Порядка 70% автопарка устарело и зачастую использует низкокачественное топливо.

Национальная статистика в области транспорта свидетельствует, что выбросы от передвижных источников снизились на 35–40% между 1995 и 2003 годами. Согласно природоохранным органам, это снижение было достигнуто благодаря трем основным факторам: а) частичная реструктуризация транспортного сектора путем значительного увеличения доли относительно небольших частных транспортных средств, а также частичная замена более старых транспортных средств организаций грузовиками и автобусами меньшего размера и потребляющими меньше топлива; б) перевод значительного числа автотранспорта на природный газ; и с) запрет на использование этилированного бензина с 1997 года. В то же время с 2000 года объемы выбросов от передвижных источников перестали снижаться в связи с постоянным ростом общего количества автотранспорта и сейчас ежегодно увеличиваются на 3% (таблица 6.7).

Частные автомобили зачастую импортируются за невысокую цену частными компаниями из Западной Европы. Они, как правило, находятся в плохом техническом состоянии и крайне редко оснащены каталитическими преобразователями. Правительство разработало дифференцированную систему налогообложения для импортированных транспортных средств, в рамках которой налоги уплачиваются владельцами в зависимости от возраста машины (категории: до 3 лет; от 3 до 14 лет; и старше 14 лет) и варьируются от 0,5 евро/см³ до 3,0 евро/см³. Наиболее высокие ставки применяются к старым машинам в основном с целью снижения импорта старых транспортных средств с повышенным уровнем выбросов. В то же время высокие ставки применяются также и к машинам не старше 3 лет (как правило, наименее загряз-

Таблица 6.7. Выбросы оксидов серы и азота от автотранспорта

Загрязнитель	тыс. тонн				
	1995 год	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год
SO ₂	57,1	36,4	36,2	35,2	36,2
NO _x	140,7	84,5	83,2	82,1	84,4

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год

няющим) в основном в целях увеличения доходов в бюджет. Дифференциация налога должна быть дополнена такими мерами, как обновление нормативной базы для грузовиков и автомобилей малой грузоподъемности отечественного производства, введение обязательной установки каталитических преобразователей для транспорта с бензиновыми двигателями и разработка и внедрение более жестких норм для топлива.

Соблюдение законодательства и правоприменение

Лимиты для выхлопных газов (СО, углеводороды и дым) определяются старыми ГОСТами, использовавшимися в Советском Союзе и с тех пор не обновлявшимися. СО и СН измеряются лишь для транспорта, для которого используется бензин; дым замеряется у машин с дизельными двигателями. Уровень NO_x не замеряется непосредственно, а рассчитывается на основании качественных характеристик топлива. Весь индивидуальный автотранспорт не старше десяти лет должен проходить техосмотр раз в два года, а старше десяти лет – раз в год. Общественный транспорт и транспорт, используемый для перевозки опасных грузов, проходит техосмотр дважды в год. В соответствии с Законом "О дорожном транспорте" (2002 год) все виды автотранспорта должны проходить проверки только на диагностических станциях, имеющих специальные лицензии. Всего в республике имеется около 150 таких станций. Около 60 из них оборудованы современным контрольным оборудованием, в то время как другие требуют модернизации.

Диагностика транспортных средств включает измерение концентрации загрязняющих веществ в выхлопных газах и выдачу сертификатов, на основе которых Министерство внутренних дел принимает решение о возможности использования данного автомобиля или грузовика. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его местные органы инспектируют в основном государственные транспортные предприятия, а с недавнего времени могут также контролировать и частный автотранспорт путем технической проверки на дорогах, которую выполняет экологическая милиция. Кроме того, Министерством транспорта и коммуникаций выполняется контроль на подведомственных предприятиях. В настоящий момент разрабатываются новые правовые нормативные акты, которые, как ожидается, внесут значительные изменения в систему проведения проверок.

Министерство транспорта и коммуникаций и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды разрабатывают национальную

программу по уменьшению уровня воздействия транспорта на окружающую среду. Она включает экономические механизмы, стимулирующие улучшения в области охраны окружающей среды. Предполагается, что эта программа будет использовать принцип "платит загрязнитель" путем включения затрат на охрану окружающей среды в расходы "загрязнителя" и снижения таким образом негативного влияния транспорта на окружающую среду и здоровье населения. Дифференцированная система налогообложения предусматривает стимулирование перехода к более устойчивой транспортной системе. Практические меры могут включать применение таких принципов, как более высокий налог на автотранспорт с худшими экологическими характеристиками и эксплуатируемыми в регионах с высоким уровнем загрязнения и, соответственно, высоким риском для здоровья населения. Программа также предусматривает налоговые льготы для "более чистых" автотранспортных средств, использующих менее загрязняющее топливо, и внедрение таких инициатив, ведущих к снижению выбросов загрязняющих веществ, как установка каталитических преобразователей, упрощение процедуры получения займов на льготных условиях для обновления автопарка. Доходы, полученные от сбора более высоких налогов на более загрязняющие транспортные средства, могут использоваться для финансирования упомянутых инициатив.

6.7 Выводы и рекомендации

Долгосрочные республиканские программы предусматривают дальнейшую реструктуризацию энергетического и промышленного секторов и их адаптацию к условиям рыночной экономики. Предлагаемая модель представляет собой постепенную трансформацию существующих в настоящее время предприятий государственной формы собственности в акционерные общества. В программах признается острая необходимость наличия правовой и организационной системы реструктуризации. Вместе с тем в указанных документах, за исключением технических мер, не уточняется, каким должен быть данный сектор в условиях рыночной экономики. Не существует четкого представления о правовых основах децентрализации промышленного сектора и изменений в вопросах собственности, форме взаимоотношений между государством и промышленным сектором, правилах прекращения регулирования рынка и создания предпосылок для развития конкуренции в сфере оптовой и розничной торговли, а также о том, каким образом новые компании будут нести ответственность за причиненный в прошлом экологический ущерб и будут ли они вообще это делать.

Процесс изменения формы собственности влияет на всю систему функционирования энергетического сектора. Таким образом, новая правовая и организационная система должна включать пакет нормативных актов, которые будут способствовать трансформации данного сектора в хорошо функционирующий конкурентоспособный рынок, направленный на повышение энергоэффективности и улучшение качества энергетических услуг.

Рекомендация 6.1:

Совету Министров следует разработать закон об энергетике, охватывающий все аспекты энергетического сектора, включая производство, транспортировку, распределение и потребление. Закон "Об энергосбережении" вместе с другими нормативными актами, относящимися к энергетике, должен стать частью закона об энергетике с принятием необходимых поправок.

Правительство устанавливает тарифы на электроэнергию и отопление. Министерство экономики утверждает данные тарифы для промышленного сектора, а Совет Министров – для домашних хозяйств. Это соответствует системе управления вертикально интегрированной монополевой структуры от производства электроэнергии до ее распределения. Механизмы установления тарифов не являются прозрачными. Ни производители, ни потребители энергии не оказывают какого-либо влияния на процесс принятия решений. Более того, тарифы не отражают связанных с издержками экономических изменений, таких как степень инфляции или цена на топливо. Реструктуризация энергетического сектора, разделение производства и распределения энергии и, таким образом, постепенное создание конкурентоспособного энергетического рынка сделает его намного более привлекательным для иностранных инвестиций.

Рекомендация 6.2:

Совету Министров следует рассмотреть вопрос о реформировании существующей политики в области установления тарифов и регулирования всей энергетической цепи с целью создания конкурентного энергетического рынка, с тем чтобы сделать его более привлекательным для инвестиций.

Транспорт является главным источником загрязнения воздуха в Беларуси, осуществляющим выброс основной массы оксидов азота, оксида углерода и летучих органических соединений, вырабатываемых в данном секторе. За десять лет количество автомобилей увеличилось в два раза. Многие из них устарели и не оборудованы каталитическими преобразователями выхлопных газов. Несмотря на

попытки прекращения ввоза старых подержанных автомобилей посредством более высоких пошлин на импорт, их количество продолжает увеличиваться.

В соответствии с Законом "О дорожном движении" обязательным является прохождение регулярных технических осмотров всех автомобилей на станциях диагностики, имеющих соответствующие лицензии. Половина станций диагностики имеет современное контрольное оборудование, остальные нуждаются в переоснащении. Лимиты на выбросы выхлопных газов (оксид углерода, углеводороды и дым) соответствуют старым ГОСТам, и их пересмотр не осуществляется.

Министерство транспорта и коммуникаций и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды в настоящее время разрабатывают республиканскую программу по уменьшению воздействия транспорта на окружающую среду. Программа необходима для пересмотра и улучшения правительственной политики в отношении окружающей среды и общественного здоровья. Планируется, что в документе будут учтены международные обязательства Беларуси в рамках ряда европейских инициатив по транспорту и окружающей среде, социально-экономическая ситуация страны и интересы всех сторон. Ожидается также, что программа послужит устойчивому функционированию транспортного сектора.

Рекомендация 6.3:

а) Министерству транспорта и коммуникаций, Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды и другим правительственным органам при завершении работы над республиканской программой по уменьшению воздействия транспорта на окружающую среду следует обратить особое внимание на:

- обновление норм на выбросы в выхлопных газах из передвижных источников в соответствии с действующими в Европейском союзе;
- постановку конкретных задач для общественного транспорта, включая целевые показатели уменьшения выбросов и потребления энергии для каждого вида транспорта;
- установление правил оценки воздействия на окружающую среду со стороны новых транспортных инфраструктур и ограничения на транзит грузов в экологически чувствительных зонах.

б) Для реализации программы Правительству следует создать национальный координационный центр по содействию устойчивому развитию транспортного сектора.

УПРАВЛЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ В СЕЛЬСКОМ И ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

7.1 Введение. Социально-экономическое значение сельского и лесного хозяйства

Население Беларуси составляет 9,9 млн. человек; 28% проживают в сельской местности, 14% заняты в сельском хозяйстве и 2% – в лесном хозяйстве. Доля сельскохозяйственной продукции в ВВП составляет 10%. Доля лесного хозяйства в ВВП – приблизительно 4%.

Территория Беларуси занимает около 21 млн. гектаров. Сельскохозяйственные земли составляют 44% или 9,1 млн. гектаров. За последние 10 лет отмечено уменьшение площади сельскохозяйственных земель на 0,6 млн. гектаров, которые были в основном переданы в лесное хозяйство. Две трети территории сельскохозяйственных земель (5,8 млн. гектаров) составляют пахотные земли, а оставшуюся треть – луга. В 1990-х годах объем сельскохозяйственного производства снижался и в 2000 году был на 30% меньше, чем в 1990 году. При этом доля производства животноводческой продукции сократилась с 65 % в 1990 году до 45% по состоянию на сегодняшний день. Во времена Советского Союза Беларусь играла роль крупнейшего производителя молока и мяса, что было возможным благодаря развитию высокочувствительного сельского хозяйства, основанного на импорте больших объемов кормового зерна. Данный вид производства обеспечивал рабочие места, а также являлся причиной таких экологических проблем, как выщелачивание биогенных веществ из удобрений и навоза с последующим загрязнением водных объектов и негативные последствия использования пестицидов, включая загрязнение почв и водных объектов их остаточными количествами. С 2000 года наблюдается увеличение роста сельскохозяйственного производства. Его объем достиг 80% от уровня производства 1990 года и сохраняет тенденцию к увеличению. В перспективе ожидается выравнивание доли растениеводческой и животноводческой продукции как на национальном, так и на уровне индивидуальных хозяйств. Развитие животноводства должно осуществляться за счет собственных кормовых ресурсов страны, таким образом, чтобы объемы производимых органических отходов (навоза) не

превышали потенциальной потребности сельскохозяйственных культур в питательных веществах.

Леса покрывают 38% территории страны. Это явилось результатом выполнения массовых мероприятий по восстановлению лесов в 1950–1960-х годах, а также недавно сложившейся тенденции по лесоразведению на низкоплодородных сельскохозяйственных землях. Вероятно, что доля лесной растительности превысит 40%. В результате этого сложившийся лесной массив относительно молод, однако через 15 лет объем леса, пригодного к заготовке, удвоится. Традиционно сельское и городское население использует леса для охоты, активного сбора грибов и ягод, что является частью белорусского образа жизни.

7.2 Сельское хозяйство и управление земельными ресурсами

Обзор сельскохозяйственной деятельности и тенденций

Организация сельского хозяйства

Сельскохозяйственные земли используются тремя типами хозяйств:

Такое распределение остается неизменным на протяжении десяти лет. Около 2500 крупных хозяйств производят 60% сельскохозяйственной продукции страны (растениеводческой и животноводческой), частные хозяйства – около 1%, а личные приусадебные участки – около 40%. Однако данные личные подсобные хозяйства частично используют ресурсы крупных хозяйств, например фуражное/кормовое зерно. Типичное личное подсобное хозяйство состоит из одной молочной коровы, одного теленка на откорм, двух свиней и домашней птицы в количестве десяти штук. Данные цифры остаются неизменными с 1990 года. Владельцы личных подсобных хозяйств в Беларуси использовали расширение своих земель для значительного увеличения производства растениеводческой продукции, в то время как уровень про-

изводства животноводческой продукции не изменился. Такая ситуация не типична для государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ), где значительная часть стад – в особенности стад молочных коров – переместилась из коллективных животноводческих комплексов в частные подсобные хозяйства. В числе возможных основных причин отличия ситуации в Беларуси можно выделить следующие: сильное административное давление на крупные коллективные фермерские хозяйства в связи с необходимостью содержания стад; сохранившуюся государственную форму собственности на молочные фермы, скотобойни и торговую сеть; и низкие, регулируемые цены. Как следствие, Беларусь не столкнулась с острым увеличением количества навоза и связанными с этим гигиеническими проблемами в деревнях, которые типичны для большинства стран СНГ.

Таблица 7.1: Распределение сельскохозяйственных земель, 2002 год

	проценты
Фермерские предприятия/крупные хозяйства	84
Частные фермы	1
Подсобные хозяйства	15

Источник: Всемирный банк. Техническая документация № 475. Реструктуризация фермерского сектора в Беларуси.

Использование земельных ресурсов

Из общего количества пахотных земель около 90% предназначены для выращивания сельскохозяйственных культур, 10% земель находятся под паром. Основная часть (50–55%) посевной площади отведена под зерновые, в первую очередь ячмень, затем пшеницу и рожь. Кормовые культуры (травы для производства сена и силоса, кукуруза для силоса) являются вторыми по важности культурами растениеводства и занимают около 35% посевной площади. Такая важная сельскохозяйственная культура в Беларуси, как картофель, выращивается на 8–10% пахотных земель. Технические культуры, такие как сахарная свекла, масличные и другие культуры, занимают максимум 5%. В различных типах хозяйств преобладают те или иные культуры. В личных подсобных хозяйствах доминируют картофель и овощные культуры, занимая соответственно 55% и 8% территории (3% в крупных хозяйствах); фуражные зерновые культуры занимают 25% территории, а 10% отведено под многолетние травы. Небольшое количество частных фермерских хозяйств концентрируется на производстве растениеводческой продукции: 65% зерновых, 10% картофеля и 2% овощей, 18% кормовых. Крупные хозяйства продолжают использо-

вать свои земли, постройки/здания и оборудование как для растениеводства, так и для животноводства. Вместе с тем потенциал животноводства не используется в полной мере. Почти во всех хозяйствах содержатся молочные коровы и другой крупный рогатый скот; 50% держат свиней; 5% имеют крупные птицеводческие производства.

Приватизация земли

Земельная реформа началась в 1990 году. Было создано около 2600 частных коммерческих хозяйств в среднем по 50–100 гектаров земли каждое. Такой подход напоминает организацию семейных ферм в Западной Европе. Данные хозяйства создавались как коммерческие организации, которые были обязаны вести бухгалтерский учет, платить налоги на добавленную стоимость и прочее. Доля данных хозяйств достигла весьма умеренной доли в 0,6% сельскохозяйственных территорий (в Российской Федерации – 6%, Украине – 8%). Данный процесс прекратился в 1994 году.

Другим аспектом земельной реформы, с гораздо более сильным эффектом, было увеличение размеров подсобных хозяйств работников самих ферм. Теперь размер достиг одного гектара – удвоение предыдущего лимита. В связи с этим доля частных подсобных хозяйств выросла больше чем в два раза в период с 1990 до 1992 года, с 7% до 15%.

Подсобные хозяйства могут находиться в частной собственности, однако относительно небольшое количество владельцев прошло процедуру регистрации собственности на землю. Это означает, что большинство подсобных хозяйств не могут быть проданы или переданы. Все иные сельскохозяйственные земли остаются во владении государства. Крупные хозяйства и частные фермы арендуют используемую землю у государства.

Такая картина оставалась неизменной на протяжении почти десяти лет.

В последние два года возрастающее несостоятельное финансовое положение крупных хозяйств, похоже, вызвало новый интерес к реформам. Уже 25 разорившихся колхозов (1% от общего количества) – то есть колхозы как хозяйства с их оборудованием, строениями, животными, но не землей (которая остается в собственности государства, но арендуется фермерами-предпринимателями) – перешли в частные руки, к успешным частным фермерам и соседям.

Ожидаемые тенденции в сельскохозяйственной производственной деятельности и структуре растениеводства

Радикальные изменения, имеющие принципиальное значение для растениеводства, – как увеличение доли площади пахотных земель или улучшение практики производства – не предвидятся. Облесение сельскохозяйственных территорий в основном сократит площади природных лугов, а не пахотных земель. Новый рост в сельском хозяйстве приведет скорее всего к постепенному увеличению использования удобрений и пестицидов. Животноводство развивается в соответствии с его прибыльностью, которая в свою очередь зависит от способности государства предоставлять субсидии.

Экологические аспекты в сельском хозяйстве

Влияние чернобыльской аварии на сельское хозяйство Беларуси

После чернобыльской аварии сельское хозяйство, как растениеводство так и животноводство, потеряло 264 тыс. гектаров земель, зараженных цезием-137 с концентрациями свыше 1480 кБк/м². Это 3 % всех сельскохозяйственных земель страны. Еще 1,1 млн. гектаров или 12% сельскохозяйственных угодий с более низкими уровнями содержания стали объектом контрольного режима. Все продукты, в том числе дикie ягоды и грибы, обязаны проходить радиационный контроль, перед тем как они могут быть потреблены или реализованы. Более 900 контрольных пунктов были созданы на данных территориях. Допустимый уровень радиации в продуктах питания ниже по сравнению с международными стандартами. Данный контроль осуществляется для всех продуктов, как поставляемых в пищевую промышленность, так и следующих в торговлю. Однако, что касается продуктов для домашнего приготовления, только малая их часть предоставляется для тестирования на контрольные пункты. В подчинении Министерства сельского хозяйства и продовольствия существует также система мониторинга пищевых продуктов, которая основывается на отборе и тестировании образцов.

Через 18 лет после аварии уровень радиации снизился. Кроме того, проверки на местности и изменения свидетельствуют о значительных различиях. На систему известкования и использования удобрений для предотвращения проникновения радионуклидов в растения приходится 20% государственного бюджета, предназначенного на осу-

ществление мероприятий по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Большинство из 600 крупных хозяйств на зараженных территориях подали заявки на очистку отдельных полей. Благодаря сложной системе мер, разработанной белорусскими исследовательскими институтами, которая снижает проникновение радионуклидов в растения и животных, некоторые закрытые территории были открыты для сельскохозяйственного производства. Данные меры включают, в дополнение к систематическому известкованию и внесению удобрения, подбор культур и сортов, оборотное растениеводство, использование цезий-связывающих компонентов в корме животных, гарантийные периоды на "чистом" корме для скота перед забоем и так далее. Беларусь реализует Генеральную программу по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции на 2001–2005 годы и до 2010 года.

Из 1,1 млн. гектаров сельскохозяйственных земель, находившихся под контрольным режимом, 400 тыс. гектаров, в основном пастбища, были переведены в обычный режим использования.

Низкие (более жесткие) белорусские радиационные стандарты (20% от соответствующих международных стандартов) для объявления продуктов подходящими для потребления людьми были оспорены международными экспертами. Белорусские власти приняли данную дискуссию к сведению, однако выразили убеждение, что национальные стандарты останутся неизменными. Одной из причин для этого является то, что население страны находится под постоянных воздействием радиации, которая не учитывается в международных нормах.

Сельскохозяйственное производство и связанные с ним экологические проблемы (загрязнение подземных и поверхностных вод из-за использования навоза, удобрений и пестицидов)

В 1990-е годы малое использование химических удобрений из-за экономических проблем означало проникновение биогенных веществ в грунтовые и поверхностные воды в меньших количествах. То же самое касается пестицидов. Программа субсидирования закупки удобрений (20% платит хозяйство, а республиканский и областной бюджеты платят оставшиеся 80%) выражается сейчас в росте производства. В связи с этим риск негативного воздействия на окружающую среду также возрастает.

Количество навоза и других отходов животноводства, также снизившееся в 1990-х годах, напрямую можно трактовать как меньшее количество биогенных веществ, проникших в подземные и поверхностные воды. Однако этот процесс также сопровождался слабо организованным обращением с навозом, увеличивающим потери на тонну навоза.

Около 300 крупных животноводческих комплексов сегодня занимаются производством, однако многие только на 30–50% своих возможностей. Каждый район имеет один или несколько таких комплексов. Средний свиноводческий комплекс содержит 100 тыс. голов, максимум 140 тыс. Большинство из них были построены в 1970-х или 1980-х годах, некоторые из них имеют неудобное расположение, некоторые технически и биологически не соответствуют своим задачам, а также много таких, отводные системы которых потребляют большие объемы воды. В 1990-е годы около 500 производственных зданий, в основном в водоохранной зоне, были выведены из производственного процесса либо перенесены, как и почти 1 тыс. хранилищ удобрений и пестицидов.

Система обращения с навозом страдает из-за:

- сильного уменьшения использования торфа ввиду возрастающих цен и транспортных расходов. Высушенный торф имеет двойное преимущество: а) является хорошим агентом для улучшения содержания гумуса и структуры почв, б) имеет высокую впитывающую способность и может задерживать мочевые и фекальные фракции с их значительным содержанием питательных веществ;
- ирригационные системы основаны на смеси вода/моча, и орошаемые территории были слишком малы для содержащегося объема биогенных веществ;
- в некоторых случаях данные устаревающие системы имели некоторые технические проблемы, ухудшая ситуацию;
- большинство ферм имеет достаточные площади для размещения навоза, но экономические факторы, такие как высокие цены на дизельное топливо, ограничивают возможный радиус транспортировки навоза до минимума. Поэтому ближе к центру хозяйств происходит чрезмерное использование навоза, значительно превышающее потребительную емкость культур и приводящее к выщелачиванию биогенных веществ в грунтовые и поверхностные воды;
- объемы для хранения крайне ограничены, навоз часто разбрасывается зимой на снег, превращаясь в сточные воды весной.

Общие объемы навоза снизились, и принимались меры по решению проблем, с ним связанных. Однако до сих пор происходит местное загрязнение от навоза, удобрений и пестицидов, качество поверхностных и подземных вод вызывает во многих областях серьезные опасения. За контроль качества воды ответственны районные инспекции природных ресурсов и окружающей среды. В сельских районах уровень содержания нитратов в 75% всех колодцев превышает норму.

Что касается загрязнения рек и озер, то три основных источника – промышленность, населенные пункты и сельское хозяйство – на данный момент не отделимы друг от друга. Во многих европейских странах сельское хозяйство как загрязнитель стало заметным фактором только после того, как были решены проблемы с двумя другими "виновниками". Измерение и определение относительных ролей всех трех загрязнителей позволит прояснить ситуацию и облегчит обсуждение соответствующих действий.

В связи с вновь возросшим потреблением удобрений и пестицидов, а также возможно растущими объемами навоза должны быть предприняты определенные действия. Ответом могут явиться своевременные консультационные услуги для фермеров об экологических аспектах, а также улучшение понимания экономической стороны вопроса со стороны фермеров и управляющего персонала ферм. Навоз/отходы должны рассматриваться как питательный ресурс для растений, чем они собственно и являются, и должны рециркулироваться при производстве растениеводческой продукции в правильных пропорциях. Это означает наличие правил, регламентирующих количество животных на гектар с/х угодий, объемы хранилищ для органических отходов и так далее. Экологические правила должны быть уточнены и усилены. В то же время сельскохозяйственная политика должна соответствующим образом поощрять надлежащее экологическое поведение. Нужно отметить, что предпочтительная форма субсидирования в Беларуси, то есть снижение цен на такие материалы, как удобрения, является экологически контрпродуктивной. Гораздо лучшей практикой является поддержание цен на продукты, хотя с точки зрения торговой политики это не очень хорошо. Поддержка экологически приемлемой практики – это идеальное решение, например субсидии на строительство дополнительных навозохранилищ.

Хранение удобрений и пестицидов

Были приняты меры по улучшению хранилищ удобрений и пестицидов, однако проблемы остаются. С 1971 по 1988 год, 4 тыс. тонн устаревших пестицидов были захоронены, что понималось как их уничтожение. В 1988 году такой способ был запрещен, и были составлены новые перечни. Инвентаризация 2001 года, инициированная Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, выявила 1486 тонн подобных пестицидов в системах распределения и на фермах. В рамках Датской программы сотрудничества как пилотного проекта свыше 300 тонн этих пестицидов были переупакованы и вывезены в безопасные хранилища. Однако вопрос об их дальнейшей утилизации пока еще не был решен. Участки захоронений находятся под наблюдением, но остаются потенциальной угрозой.

Качество почв, эрозия, опустынивание и другие виды деградации

Устойчивое плодородие почв зависит от возмещения биогенных веществ, потребленных культурой. Почвы Беларуси, в основном песчаные и подзолистые с низким содержанием гумуса, не столь плодородны, как черноземные почвы – черные почвы – Украины или юга Российской Федерации. Они также в большинстве своем кислые, требующие известкования. Это означает, что они должны использоваться очень осторожно для сохранения потенциала их плодородия. Часть их была утрачена в 1990-е годы.

Полмиллиона гектаров или 6% белорусских сельскохозяйственных земель классифицированы как эродированные, еще 38% признаны подверженными эрозии. Доминирует водная эрозия, распространенная на 84% эродированных земель в холмистых северных и центральных районах страны. Остальные 16%, подверженные ветровой эрозии, располагаются в основном в более теплых южных районах. Большинство проблем берет свое начало в кампаниях по мелиорированию земель в 1960-х и 1970-х годах. Крупномасштабные осушительные проекты, распашка холмов и песчаных пастбищ и т. д. привели к использованию земли вопреки всем экологическим и экономическим соображениям. Некоторые решения: облесение, возврат к засеванию травами, введение систем севооборотов, повторное заболачивание.

Часть проблемы – опустынивание и другие виды деградации – это последствия крупномасштабного осушения заболоченных территорий в регионе Полесья, на юге; 1,1 млн. гектаров заболоченных

территорий с молодым, а потому тонким слоем торфа, приблизительно один метр и меньше, были осушены и обработаны. По сложившейся практике эти земли использовались для сельскохозяйственных нужд на протяжении 20–40 лет. Под ними оказались мощные слои бесплодного песка. На этих истощенных почвах ветровая эрозия начинает создавать условия, близкие к пустынным. Другой деструктивный фактор – это пожары на торфяниках, возникающие из-за самовозгорания и человеческого легкомыслия.

Существуют планы по восстановлению наиболее пострадавших 200 тыс. гектаров бывших мелиорированных почв, наиболее подверженных деградации, 130 тыс. из которых планируется отвести для облесения, а 70 тыс. – под повторное заболачивание. Правительство Беларуси с участием Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров как управляющей организацией разрабатывает программу по защите почв от эрозии на 2006–2010 годы в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием. В декабре 2004 года первый проект данной программы был разослан в заинтересованные правительственные органы для представления комментариев. Источники и уровни финансирования для предложенных действий не были включены в данный проект. Подготовку программы планируется завершить в 2005 году. См. также главу 4 о реализации требований международных соглашений и обязательств.

Вода, осушение и заболоченные территории

Только 1,5% сельскохозяйственных земель в Беларуси являются орошаемыми. Осушение земель является гораздо более значимым, учитывая относительно высокий уровень осадков и большое количество заболоченных территорий.

Одна треть из 2,9 млн. гектаров сельскохозяйственных земель имеет какую-либо форму дренажной системы, 2,5 млн. гектаров из которых – в районе Полесья. Данная цифра включает 1,1 млн. гектаров торфяных болот, упоминавшихся ранее. Изменения в экосистемах были значительными – в ряде мест уровень грунтовых вод понизился на 3–4 метра. Во всей стране заболоченные территории в 1960 году занимали почти 3 млн. гектаров; сегодня остался только 1 млн. гектаров. Оставшаяся разница – это "мелиорированные" сельскохозяйственные угодья. Осушенные территории, естественно, оказали влияние на водные системы за своими пределами. По сути дела, под воздействие попали водосборы на половине территории Беларуси.

С другой стороны, осушенные сельскохозяйственные территории включают 1,1 млн. гектаров торфяных болот и 1,8 млн. гектаров минеральных почв. За последние 15 лет не было реализовано ни одного нового дренажного проекта. Наоборот, дренажные системы приходят в упадок из-за отсутствия средств на их поддержание. Некоторые земли стали непригодными, большая часть используется, но с сильно сниженным производственным потенциалом, возможно на половину или более по сравнению с первоначальным. Инвентаризация была проведена в 1998–1999 годах и вылилась в создание Программы сохранения и использования мелиорированных земель на 2000–2005 годы. Бюджетные фонды используются для восстановления каналов и ремонт технического оборудования, а также на исследования и работы по изучению проблемы.

По информации Белорусского исследовательского института мелиорации и луговодства, обсуждается дальнейшее продолжение Программы. В рамках этой программы предполагается расходовать около 100 млн. долл. США в год¹. И даже эти суммы смогут восстановить лишь часть осушенных территорий. В идеале территории, которые желает освоить сельское хозяйство, не должны быть теми землями, которые должны быть заболочены до своего природного состояния, в соответствии с экологическими приоритетами. Однако наилучшие сельскохозяйственные территории могут совпасть с наиболее потенциально значимыми территориями для заболочивания.

Ученые работают с моделями, в которых пытаются учесть все возможные варианты, в том числе экономические, и сделать рациональный выбор между землями, восстанавливаемыми для земледелия, и землями, возвращаемыми к природному состоянию. Как принято считать, данные модели должны оптимизировать все сельскохозяйственные аспекты. В итоге потребуются политические решения.

Изменения в законодательной и институциональной базе в период с 1997 по 2004 год

Структура законодательства и политики

Основной законодательный акт для сельского хозяйства – Земельный кодекс. Вариант 1990 года был дополнен в 1999 году, в основном правилами по праву землепользования. Кодекс – это выраже-

ние белорусской политики проведения очень осторожных реформ. Новая его версия обсуждается в парламенте. Сохраняется осторожное отношение к реформе, но среди прочих были включены вопросы гибкости правил аренды земли. Обе версии, 1999 года и новая, содержат вопросы охраны окружающей среды. В настоящее время рассматривается вопрос о разработке дополнительного закона об охране почв.

Другой документ, регламентирующий сельское хозяйство, – это Программа по улучшению сельскохозяйственного комплекса на 2001–2005 годы. Ее основная цель – сделать сельское хозяйство более эффективным посредством введения более строгих экономических требований к сельскохозяйственным фермерам. Убыточные фермы могут быть признаны банкротами или реструктурированы, на практике случается, как правило, последнее. Новая юридическая форма собственности (например, акционерная компания или кооператив) или слияние с другим предприятием принадлежат к числу возможных вариантов, которые, как правило, сопровождаются списанием долгов.

Некоторые оперативные программы также направлены на решение специфических проблем:

- Генеральная программа по преодолению последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции на 2001–2005 годы и на период до 2010 года. Среди прочего она включает требования к уровням радиоактивности на сельскохозяйственных полях, при производстве продовольствия, в лесах и при деревообработке. Она также определяет финансирование мер, таких как известкование и использование удобрений для снижения уровней радиоактивности в сельскохозяйственных продуктах.
- Программа сохранения и использования мелиорированных земель на 2000–2005 годы (описана выше) и на 2006–2010 годы.
- Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 годы была утверждена Указом Президента в марте 2005 года (после проведения миссии по обзору). Программа направлена на развитие сельских районов путем, среди прочего, повышения уровня доходов сельского населения, развития социальной и другой инфраструктуры, улучшения экологических условий и оптимизации инвестиций.
- В рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием Правительство разрабатывает программу

¹ После завершения миссии по обзору в мае 2005 года Программа "Сохранение и использование мелиорированных земель в 2006–2010 годах" была утверждена Советом Министров.

защиты почв от эрозии на 2006–2010 годы. Работу над программой планируется завершить в 2005 году.

Институциональная структура

Министерство сельского хозяйства и продовольствия и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды несут совместную ответственность по агроэкологическим вопросам. Обмен материалами и ежедневные рабочие консультации являются преобладающими методами сотрудничества, которые оба министерства описывают как хорошо функционирующие. Однако в связи с общеизвестной во многих странах тенденцией Министерство сельского хозяйства и продовольствия пытается защищать интересы производственного сектора, а Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды настаивает на скорейших улучшениях окружающей среды.

В областях и районах ответственными за планирование, управление, распределение дотационных кредитов, вопросы производства и выполнение производственных квот являются комитеты сельского хозяйства и продовольствия. Данные комитеты не предоставляют консультационных услуг в принятом с международной точки зрения виде.

Мониторинг качества почв и использования удобрений и пестицидов достаточно развит. Первой задачей является функционирование в качестве инструмента для улучшения продуктивности сельского хозяйства, но мониторинговые и контрольные аспекты также учитываются. Областные агрохимические лаборатории несут ответственность за регулярный отбор проб почв на фермах, анализы и рекомендации по известкованию и применению удобрений. Данные преимущественно используются на фермах, областной и районной сельскохозяйственной администрацией и Министерством сельского хозяйства и продовольствия. Белорусский Институт почвоведения и агрохимии несет ответственность за исследования в области плодородия почв и угроз его снижения, таких как загрязнение пестицидами и радионуклидами.

Высшее образование в области сельского хозяйства включает специальный курс по экологическим аспектам с особым акцентом на проблемы, вызванные чернобыльской аварией.

Сельскохозяйственные и природоохранные научные институты проводят высококачественную работу. Наука особенно развита в приоритетной для Беларуси области последствий чернобыльской

аварии, а также в вопросах мелиорации земель для повышения эффективности сельского хозяйства.

Меры по внедрению надлежащей практики ведения сельского хозяйства

Идея повышения информированности в вопросах охраны окружающей среды среди сельскохозяйственных производителей и совершенствования сельского хозяйства тесно связана с наличием консультационных услуг на локальном и региональном уровнях. Такие услуги не являются традиционными в Беларуси. Они должны быть созданы.

Ссылаясь на малое количество используемых удобрений и пестицидов, представители сельского хозяйства Беларуси говорят о нем как об экологически чистом. Но органического сельского хозяйства, в смысле систематического контроля и сертификации производства, не существует. Некоторые хозяйства, чувствуя потребность в органических продуктах, рассматривают возможности его организации. К сожалению, законодательная база, необходимая для организации контроля и сертификации, крайне слаба.

Международный опыт

Наиболее потенциально серьезный международный опыт, который могла бы использовать Беларусь, – это Директива ЕС о нитратах и Водная директива ЕС (в части, касающейся сельского хозяйства) и работа государств-членов по их реализации. Это также сочеталось бы с усилиями Беларуси привести свое экологическое законодательство в соответствие с нормами Европейского союза.

Директива о нитратах касается защиты вод от загрязнения нитратами из сельскохозяйственных источников. Она обязывает государства-члены определить уязвимые зоны и реализовать программы действий и предписанные меры для уменьшения загрязнения данных областей из сельскохозяйственных источников. Список мер содержит: периоды запрета применения удобрений (как минеральных, так и органических); ограничение использования удобрений на крутых склонах; ограничение применения удобрений на влагонасыщенных почвах, на замерзших и покрытых снегом почвах; ограничение использования удобрений вблизи от водных объектов; сток из фермерских хранилищ органических отходов; объемы хранилищ органических отходов; рациональную схему внесения удобрений; севооборот, посадку постоянных культур; вегетационное покрытие в дождливые периоды и зимой;

планирование внесения удобрений; конкретные сроки и объемы внесения азота в виде навоза; и другие меры.

Рамочная директива по водным ресурсам (РДВР) касается всех аспектов управления водными ресурсами; сельское хозяйство – только часть данного документа. Среди ее основных задач: распространение водозащиты на все виды вод (поверхностные и подземные); достижение "хорошего состояния" вод к заранее определенным срокам, все воды должны достичь этого состояния к 2015 году; бассейновый принцип управления; создание подходящей структуры для всего законодательства, касающегося водных вопросов, предусматривающей учет планирования и мер.

РДВР требует от всех партнеров в данном водном бассейне тесного сотрудничества. Она определяет, что в случае вовлечения нескольких стран должен быть разработан общий план управления бассейном. РДВР также требует интеграции предусмотренных в ней правил в другие области законодательства, например в сельскохозяйственную политику. В сферах сельского хозяйства и окружающей среды РДВР взаимодействует с требованиями Директивы о нитратах.

Беларусь также может воспользоваться опытом Договаривающихся Сторон Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря и ее управляющего органа – Комиссии по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ). Беларусь является наблюдателем в Хельсинкской комиссии. Страна также принимает участие на протяжении 15 лет в процессе ХЕЛКОМ по реализации Совместного всеобъемлющего экологического плана действий по Балтийскому морю (СВП) с особым вниманием к так называемым горячим точкам загрязнения. Специальная рабочая группа в рамках ХЕЛКОМ, курировавшая СВП, была закрыта в 2003 году. ХЕЛКОМ также проводит более детальную оценку значимости трансграничного загрязнения, поступающего в область водосбора из стран, не подписавших Конвенцию, включая Беларусь.

ХЕЛКОМ обладает огромным опытом в разработке программ действий для контроля не точечных источников загрязнения (в основном биогенными веществами и пестицидами). Швеция, Дания и Норвегия сотрудничали на двусторонней основе с балтийскими странами, Польшей и Российской Федерацией с целью усиления законодательства, органов, экологического надзора и совершенствования сельскохозяйственной практики. Международные организации, такие как Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Всемирный банк и

Корпорация скандинавских стран по финансированию экологических проектов (НЕФКО), также сотрудничают с ХЕЛКОМ по вопросам сельского хозяйства и окружающей среды, например в рамках Регионального проекта Балтийского моря. Инициативы построены на практическом опыте и сочетают в себе усиление органов управления с поддержкой экологических инвестиций в сельском хозяйстве.

7.3 Лесное хозяйство

Обзор лесных ресурсов и лесного хозяйства и существующих тенденций

Сегодня 7,9 млн. гектаров или 38% территории Беларуси покрыты лесом. Эти площади увеличиваются благодаря продолжающемуся облесению маргинальных сельскохозяйственных земель и должны превысить 40% в течение пяти лет.

Белорусские леса имеют крайне неравномерное возрастное распределение. Это результат Второй мировой войны, когда произошло уничтожение значительной части лесов, а также усиленного использования зрелой древесины при послевоенной реконструкции. Массовые кампании облесения в 1950-х и 1960-х годах оказались успешными, в результате чего были высажены огромные территории молодняка, который сейчас достигает зрелости. Через 15 лет объемы, готовые для заготовки, будут в два раза больше сегодняшних. В "эксплуатируемых лесах" открыто для использования и заготовки около 60% лесных массивов, причем площади с древесиной старше 60 лет занимали 15% от общих в 1996 году; к 2006 году их доля составит 26%, а к 2016 – 31%.

Однако было решено постепенно расширить понятие созревшего леса, готового к вырубке, во время подсчета годовых объемов вырубки. Лимит возраста будет увеличен на 20 лет для сосны, ели и дуба и на 10 лет для березы и осины. До недавних пор вырубки проводились на основании компромисса между правильными методиками и потребностями промышленности и лес вырубался еще до достижения оптимального возраста.

Белорусские леса делятся на две группы:

- группа I: леса с ограниченным режимом лесопользования;
- группа II: эксплуатационные леса.

Леса, относящиеся к первой группе, находятся под определенной защитой; они могут использоваться, однако вырубки в них, как правило, не ведутся. Леса данной группы в большинстве своем выпол-

няют защитную функцию для почв, вод, воздуха и/или от эрозии. Песчаные почвы требуют стабилизации, прибрежные территории требуют более плотного растительного покрова, чтобы предотвратить эрозию и урегулировать водный баланс, а также необходимы "зеленые пояса" рядом с городами и главными автотрассами для улучшения качества воздуха. Охраняемые леса занимают 50% территории всех лесов или 4,6 млн. гектаров, часть из которых расположена на охраняемых территориях (особо охраняемые природные территории (заповедники), национальные парки, а также менее строго охраняемые природные территории (заказники)).

Леса группы II, покрывающие 4,7 млн. гектаров, до сих пор выращивались для последующего использования и вырубки. Новыми идеями, объявленными в Стратегии развития лесоводства до 2015 года (см. ниже) и вводящими экологические аспекты управления производственными лесами, являются:

- охрана ключевых биотопов;
- учет экологических аспектов в лесном хозяйстве, как, например, переход от чистых вырубок к постепенному заготовлению; и
- сертификация.

Государство является собственником всех лесов. Существует около 100 лесхозов, то есть лесоводческих организаций, находящихся в подчинении Министерства лесного хозяйства, которые несут ответственность за использование и охрану леса на протяжении его жизненного цикла. После сплошной вырубки лесхозы производят посадку молодняка и заботятся о новом поколении леса. Средняя площадь одного лесхоза составляет 85 тыс. гектаров. Лесхозы производят надзор за соблюдением лесного законодательства на своей территории. Они также производят частичные лесозаготовки на протяжении жизни растущего леса, но не окончательную вырубку. Также в их собственности находятся некоторые обрабатывающие предприятия, обычно это малые и средние лесопилки.

Их расходы покрываются в основном (около 70%) за счет государственного бюджета. Остальное – за счет доходов от различных лесных продуктов. Но основная часть дохода, платежи за основной продукт, зрелые деревья под спил, поступает в районный бюджет. Существуют планы изменения данного порядка так, чтобы лесхозы получали только 30% своих расходов из бюджета, а 70% от продажи пиломатериалов и прочей лесной продукции.

Коммерческие и прочие виды использования лесных ресурсов

Лесопилки и бумажные фабрики, в основном находящиеся в собственности государства, объединены в холдинговую компанию "Беллесбумпром". Данная холдинговая компания покупает 60% производимой в стране древесины и целлюлозы по фиксированным государственным ценам. Компания покупает зрелую древесину на корню и производит вырубку и транспортировку через свои соответствующие департаменты. Еще 20% продаются с аукционов – растущая тенденция – для внутреннего использования и для экспорта по ценам, обычно превышающим государственные в два раза. Оставшиеся 20% продаются по цене в две трети от фиксированных нуждающимся или социальным покупателям: частным лицам, школам, больницам, фермам. Критика против искажений в данной системе является основной проблемой, стоящей перед Стратегией развития лесного хозяйства до 2015 года (утверждена в 2000 году).

"Недревесное" или нецелевое использование лесов имеет большое значение. Сбор диких грибов и ягод – это национальное увлечение, а сбор лекарственных трав имеет традиционное значение. Граждане имеют свободный доступ в леса и к этим ресурсам, исключение составляют особо охраняемые природные территории.

Экологические аспекты

Влияние чернобыльской аварии

После чернобыльской аварии было заражено 1,6 млн. гектаров леса в Беларуси, то есть 20% всех лесов, с уровнем загрязнения 1 Ки/км² или 37 кБк/м². Выпадение радионуклидов было наиболее высоким в южной и восточной частях страны. Самые высокие уровни загрязнения (свыше 40 Ки/км²) расположены в 30-километровой зоне от реактора. В данной зоне располагается 60 тыс. гектаров белорусского леса.

В первое время после аварии радиоактивные частицы попали на кроны деревьев. Через несколько месяцев вместе с опадающей листвой/хвоей они переместились на лесную подстилку. К 1996 году 95% всего выпавшего цезия-137 находились там, начиная проникать в почву. Только 5% всего цезия-137 были к тому времени поглощены деревьями. Кора, молодые иголки и ветви, а также наружные слои стволов содержат наивысшие уровни загрязнения. Концентрации в биомассе деревьев продолжают увеличиваться, но должны

достигнуть максимума в 2004 году, а затем постепенно снизиться.

Белорусские леса были разделены на четыре зоны в зависимости от уровня загрязнения лесной почвы цезием-137: более 40 Ки/км²; 15–40 Ки/км²; 5–15 Ки/км²; и 1–5 Ки/км².

Министерство лесного хозяйства проводит мониторинг радиоактивности на 100 контрольных участках. Пробы почвы, коры, древесины, хвои и наземной растительности анализируются на постоянной основе. Результаты измерений и научных исследований привели к созданию в 1995 году подробного руководства по радиационной защите для лесного хозяйства. Данное руководство до сих пор находится в действии. Оно устанавливает уровни концентрации радионуклидов – так называемые уровни проникновения – для различных видов продовольствия, дров, пиломатериалов и тому подобного, а также инструкции для замеров во время лесопользования. Пищевые продукты из лесов не должны собираться в местах с превышением уровня радиации в 5 Ки/км². Области с уровнем заражения ниже 15 Ки/км² могут быть использованы для лесозаготовки – с оговоркой, что уровни радиации (в древесине) постоянно контролируются. В районах с радиационным фоном выше 15 Ки/км² любая лесохозяйственная активность полностью запрещена. Вопрос безопасности продуктов питания достаточно сложен; некоторые грибы, например, накапливают радиоактивность до опасных уровней, другие же, собранные в том же месте, полностью безвредны.

Медленно снижающиеся уровни радиоактивности, как следует из результатов мониторинга, сделали возможной некоторую реклассификацию спустя 18 лет после аварии.

Загрязненные территории находятся под усиленным пожарным надзором и располагают дополнительными ресурсами для предотвращения и борьбы с пожарами. Предполагается, что крупный пожар на зараженных территориях может иметь серьезные последствия. Огонь создаст условия для выброса радиоактивных частиц в атмосферу.

Воздействие промышленного загрязнения

Загрязнение воздуха в результате сжигания ископаемого топлива – в основном в промышленном, энергетическом и транспортном секторах – приводит к подкислению белорусских лесов. Диоксид серы и оксиды азота оказывают наиболее важное воздействие. Преобладает трансграничное загрязнение. Благодаря своему географическому положе-

нию Беларусь "импортирует" 80% своих осадков диоксида серы и "экспортирует" 60% своих собственных эмиссий соседям. Загрязнение воздуха контролируется на 16 контрольных пунктах по всей стране. Специально для задач лесного хозяйства были созданы 1 тыс. постоянных участков наблюдения. Производится сбор данных, подтверждающих опадание листвы и обесцвечивание, разрушение листьев и хвои, наличие лишайников и мхов на ветвях, общий размер деревьев и данные о росте.

Восстановление, обновление и сохранение

Как описано выше, восстановление и обновление лесов прошло весьма успешно в количественном смысле. Некоторые проблемы возникали с облесением неплодородных сельскохозяйственных земель: невысокие древесные растения не выдерживают конкуренции с высокими травами; насекомые-вредители или грызуны могут повредить насаждения. В качестве леса посадки регистрируются только после семи лет.

Сертификация лесных продуктов

Один из лесхозов, используемый в качестве экспериментальной площадки для проверки идей Стратегии, недавно был сертифицирован в соответствии с правилами Лесного попечительского совета (АПС). Опыт будет использован при сертификации других лесхозов, для того чтобы их продукция выше оценивалась как на экспортном рынке, так и на внутреннем. Это является необходимым элементом Стратегии.

Основные направления политики, законодательная и институциональная структуры

Действующий Лесной кодекс, утвержденный в 2000 году, заменивший устаревший кодекс от 1972 года, является основным законодательным актом. Основным методом реализации природоохранных требований данного Кодекса является создание различных типов охраняемых лесов. Остальные – производственные леса – будут управляться в соответствии с традиционными биологическими навыками и опытом, в то время как производство остается основной целью. Однако Кодекс, как говорят эксперты, достаточно открыт для реализации Стратегии развития лесного хозяйства до 2015 года, также принятой в 2000 году. Министерство лесного хозяйства, воссозданное в августе 2004 года, несет ответственность за данный сектор. За совместные аспекты лесного хозяйства и экологии ответственность делится между Министерством лесного хозяйства и Мини-

стерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Однако, по словам представителей первого, последнее имеет последнее слово.

Для охраняемых территорий правила немного отличаются. Подразделение Администрации Президента, предположительно с целью лучшего и более строгого контроля, управляет заповедником и природными парками. Министерство лесного хозяйства управляет большинством других видов охраняемых территорий. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды ответственно за проведение инспекций и реализацию требований законодательства на особо охраняемых территориях. Министерство лесного хозяйства имеет такие же обязанности в отношении охраняемых лесных массивов в пределах и за пределами особо охраняемых территорий. Данная система не менялась с 1997 года.

Интеграция целей охраны природы

Охраняемые территории и охраняемые леса в соответствии с существующей системой обсуждались выше. Новые идеи, сформулированные в вышеуказанной Стратегии, направлены на интеграцию вопросов охраны окружающей среды во всех лесах, в том числе в 50%, классифицированных как эксплуатационные леса. Это большой шаг вперед по сравнению с разделением лесных земель на охраняемые территории и производственные леса. Реальные результаты пока ограничены одним экспериментальным лесхозом. Однако замыслы велики и являются частью более крупных изменений в практике и экономике лесного хозяйства в сторону рыночной экономики. Спелые леса, готовые к рубке, будут продаваться по рыночным ценам, в основном определяемым на аукционах. Исчезнет существующая недооценка лесов и лесохозяйственной продукции. Рыночные силы, то есть в основном требования экологически грамотных потребителей на высокоценовом экспортном рынке, также будут требовать сертификации, основанной на экологически приемлемых методах управления лесным хозяйством. Это, как определенный плюс, увеличит производительность лесов в дальней перспективе.

Информация, участие и информированность общественности

Роль НПО в формировании лесной политики просто не существует. Однако в широком понимании леса и лесное хозяйство – это предметы всеобщей заинтересованности в Беларуси и политически чувствительная тематика. Злоупотребления на местах, фактические или подозреваемые, часто

вызывают большое общественное недовольство. Проводящаяся в данный момент НПО кампания против вырубки леса в национальном парке "Беловежская пуща" может служить тому примером.

Международный опыт

Стратегия развития лесного хозяйства до 2015 года является ярчайшим примером намерений белорусского лесного сектора использовать международный опыт. Она была разработана в основном на примерах лесоводческой практики Финляндии, Швеции и Германии. На сохраняющуюся государственную собственность на лесные земли белорусские законодательные власти ссылаются не только как на ее традиционность, но и приводят в пример канадскую систему: государственная собственность сочетается с долгосрочной арендой пользователям.

7.4 Выводы и рекомендации

Основными экологическими проблемами сельского хозяйства Беларуси, за исключением последствий аварии на Чернобыльской АЭС, как и в Западной Европе и в Соединенных Штатах, является унаследованная сельскохозяйственная практика, сложившаяся в эпоху 1970-х и 1980-х годов. Основными ее элементами являются интенсивное применение минеральных удобрений и пестицидов, разведение крупного рогатого скота на больших животноводческих комплексах, производящих значительное количество навоза, и вытекающие из этого проблемы загрязнения поверхностных и подземных вод. Серьезным бременем для сельского хозяйства Беларуси стали последствия аварии на Чернобыльской АЭС. Ввиду высокого уровня радиоактивного загрязнения необходимо было изъять из оборота обширные сельскохозяйственные территории. Другие области, где уровень загрязнения меньше, подлежат режиму контроля.

Законодательные акты и нормативные положения, влияющие сегодня на сельское хозяйство, содержатся во множестве различных источников: Земельном кодексе, Водном кодексе, ряде указов Президента, программах и других правительственных документах. В то же время не существует комплексного стратегического документа в области сельскохозяйственной политики, включающего вопросы производства, рынков, экономики, форм собственности, развития сельских районов и окружающей среды. Директива ЕС по нитратам и Рамочная водная директива Европейского союза могут быть полезными как в приведении белорусского законодательства в соответствие с нормами

ЕС в области окружающей среды, так и в оказании содействия Беларуси в решении экологических проблем в сельском хозяйстве. Являясь наблюдателем в Комиссии по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ), Беларусь может использовать опыт стран – участниц Хельсинкской комиссии по различным экологическим аспектам сельского хозяйства, включая урегулирование законодательства и принятой практики.

Рекомендация 7.1:

а) Совету Министров следует выступить с инициативой по разработке комплексного стратегического документа в области развития сельского хозяйства, который бы включал в себя природоохранные аспекты.

б) Министерству сельского хозяйства и продовольствия совместно с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды следует проанализировать природоохранные и сельскохозяйственные аспекты Директивы ЕС по нитратам и Рамочной водной директивы ЕС и использовать, при необходимости, их положения в качестве руководства при совершенствовании белорусского законодательства и практики.

В Беларуси на научно-исследовательские учреждения и университеты была возложена ответственность за передачу новых знаний фермерам. Во время переходного периода данная деятельность была приостановлена ввиду недостатка ресурсов. Международный опыт показывает также, что консультанты должны находиться в непосредственной близости к местам практического ведения сельского хозяйства.

Рекомендация 7.2:

Министерству сельского хозяйства и продовольствия следует выступить с инициативой о создании служб содействия фермерам (консультационных служб) при комитетах сельского хозяйства в областях и районах. Также необходимо поощрять деятельность консультационных служб других организаций и частных консультантов в целях улучшения уровня сельского хозяйства в целом и содействия интеграции экологических аспектов и надлежащей сельскохозяйственной практики в производственный процесс.

Органическое производство является одним из способов сделать сельское хозяйство более благоприятным для окружающей среды. Это также одна из неразработанных сфер деятельности для сельского хозяйства Беларуси.

Рекомендация 7.3:

Министерству сельского хозяйства и продовольствия следует оказывать содействие органическому производству посредством создания регулирующей структуры, системы сертификации, а также путем развития служб содействия фермерам (консультационных служб). Среди первых шагов, целесообразность осуществления которых могла бы быть рассмотрена Министерством, – разработка стратегии, проведение семинаров по повышению осведомленности, образовательные и обучающие мероприятия.

Важными аспектами для Беларуси являются осушение заболоченных территорий для дальнейшего использования в сельскохозяйственных целях, с одной стороны, и их сохранение и восстановление – с другой. В 1960 году заболоченные территории насчитывали 2,4 млн. гектаров. После осуществления в 1960-х и 1970-х годах крупномасштабных проектов по осушению заболоченные территории сократились до 1 млн. гектаров. Подругому складывается ситуация с "мелиорированными" сельскохозяйственными землями. Дренажные системы пришли в упадок в 1990-е годы ввиду недостатка средств на их поддержание. Программа по сохранению и использованию мелиорированных земель (2000–2005 годы) и новая Программа на 2006–2010 годы предусматривают восстановление части указанных систем.

Рекомендация 7.4:

Министерству сельского хозяйства и продовольствия, Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды, Комитету по земельным ресурсам, геодезии и картографии, Министерству лесного хозяйства и другим заинтересованным органам следует при разработке планов по реабилитации мелиорированных территорий в качестве приоритетов рассматривать сохранение и восстановление ценных заболоченных территорий.

ЭКОТУРИЗМ И БИОРАЗНООБРАЗИЕ**8.1 Введение**

Туризм в Беларуси в основном связан с историческими и природными аспектами, а также спортом (пеший туризм/пешие экскурсии, походы). Сюда также входят досуговый и рекреационный туризм и туризм, связанный с деловыми поездками (например, дополнительные поездки для участников конференций). Экологический туризм включает те формы туризма, связанного с природными аспектами, которые оказывают минимальное воздействие или, в идеале, сохраняют окружающую среду. В частности:

- Экотуризм предполагает путешествие к природным объектам в отдаленных районах.
- Экотуризм минимизирует воздействие на окружающую среду. Для этого необходимо регулировать количество туристов, а также их поведение для обеспечения оказания минимального ущерба экосистемам.
- Экотуризм способствует развитию экологического сознания, что означает образование как для туристов, так и для жителей.
- Экотуризм обеспечивает поступление финансовых средств на охрану природы. Сбор средств за счет доходов от экотуризма может содействовать природоохранной, исследовательской и образовательной деятельности. Существуют различные механизмы сбора средств, среди которых сборы за посещение парков, налоги на деятельность туристических агентств, гостиничный бизнес, сборы за проезд и добровольные пожертвования.
- Экотуризм является источником поступления финансовых средств и наделяет местное население дополнительными возможностями. Для успешного функционирования схемы управления природными территориями необходимо, чтобы местное население было вовлечено и получало доход и/или другие существенные преимущества (водоснабжение, транспорт, туристическая инфраструктура, здравоохранение).

Сельский туризм, включая каникулы в деревне и участие в сельской жизни, способствует поддержанию атмосферы мира, спокойствия и отдыха в сельской местности, а также созданию дополнительных рабочих мест и заработка для местных

жителей. Сельский туризм представляет собой приятный и недорогой отдых для туристов и способствует установлению социальных, культурных и экономических связей.

Туристическую деятельность на природных территориях необходимо развивать осторожно, устанавливая предельную меру воздействия на биоразнообразие для каждой территории развития туризма. Поступления от платежей за туристическую деятельность могут оказать существенное содействие сфере сохранения биоразнообразия. Преимущества от осуществления туристической деятельности могут видоизменить систему управления природными территориями.

Авария на Чернобыльской АЭС оказала весьма негативное воздействие на представление о туристической привлекательности страны. Чернобыльская атомная электростанция расположена на расстоянии 7 километров от белорусской границы и в 400 километрах от Минска. Беларусь предприняла огромные усилия по преодолению последствий катастрофы. Страна осуществляет активную деятельность по информированию международного сообщества и местного населения об улучшениях в ситуации, связанной с последствиями аварии, а также прилагает усилия для изменения негативного имиджа, сложившегося в ее результате.

8.2 Общие предпосылки для развития экотуризма

В Беларуси расположены огромные лесные массивы, болота и заболоченные территории, озера и реки с богатым биоразнообразием. Страна расположена на перекрестке между Западной и Восточной Европой. Ее транспортная инфраструктура, автомобильное и железнодорожное сообщение удобны для туристов. Наиболее привлекательными автомобильными маршрутами для туристов являются Гродно–Слоним–Кобрин–Малорита, Брест–Минск–Орша, Верхнедвинск–Полоцк–Витебск, а также Минск–Молодечно–Ошмяны.

Благодаря географическому расположению страны и ее благоприятным природным условиям многие транзитные туристы останавливаются в Беларуси на один или более дней.

Правительство развивает экотуризм и рассматривает возможность его внедрения, в частности, в рамках следующих направлений:

- организация экотуров для студентов в зависимости от их программы обучения;
- фотосафари в девственных природных территориях (заповедники, реки, озера, леса, луга, болота); а также
- специальные туры в:
 - озерные и речные экосистемы на лодках;
 - нетронутые природные территории, размещение и приготовление пищи в палаточных лагерях, катание на лошадях и велосипедах; а также
 - девственные лесные экосистемы, включая особо охраняемые территории, катание на лошадях и велосипедах.

Богатое биоразнообразие Беларуси – это важный актив страны, имеющий экономические преимущества и который также должен быть сохранен для последующих поколений.

8.3 Природные предпосылки для развития экотуризма

Растительный и животный мир

Формирование растительного и животного мира произошло в период голоцена после последних двух ледниковых периодов. Ледники не покрыли всю страну, и природные территории на юге, такие как Полесье, имеют более сложную структуру. Территория Беларуси относится к бассейнам Чер-

ного и Балтийского морей. Указанные геологические и географические факторы влияют на распределение растительного и животного мира, а также экосистем в стране.

Животный мир

В периоды оледенения фауна перемещалась с сопредельных территорий, и в результате этого сформировалось три комплекса: Европейский, Средиземноморский и Сибирский. Животный мир состоит из 467 позвоночных видов (как показано на рис. 8.1) и более чем 30 тыс. беспозвоночных. Группа млекопитающих в Беларуси включает 76 видов.

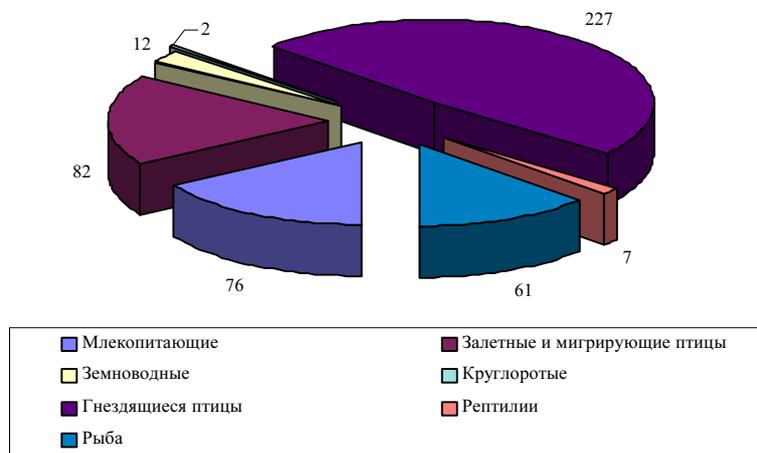
Из 309 видов птиц 227 постоянно обитают в Беларуси, а остальные являются мигрирующими. За последние два или три десятилетия в Беларуси появилось несколько новых для страны видов гнездящихся птиц (они упоминаются как залетные птицы).

Из 61 вида рыб, обитающих в стране, 24 встречаются повсеместно. Остальные можно найти в водных объектах Балтийского или Черного морей.

Растительный мир

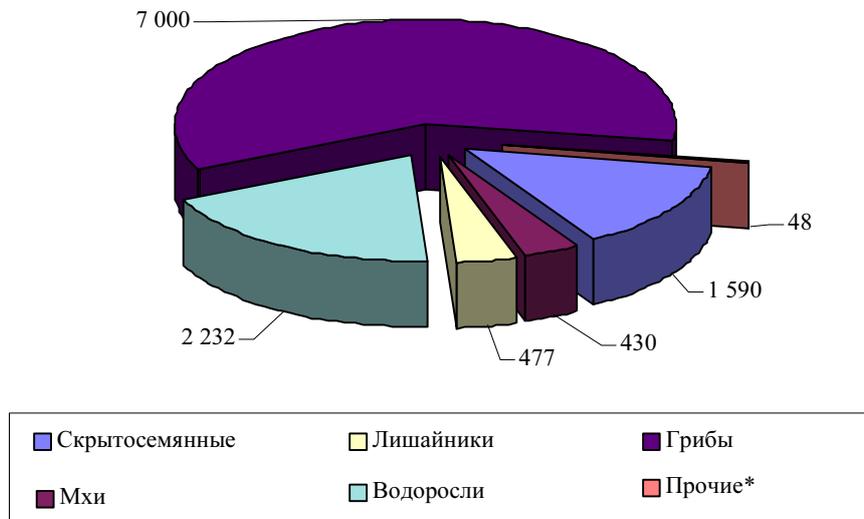
Растительность Беларуси насчитывает около 11 700 видов растений, включая 2100 видов высших растений (рис. 8.2). Сосудистые растения насчитывают 1638 видов, среди которых абсолютно доминируют травянистые растения (около 1500 видов). Из 107 местных видов дикой лесной флоры 28 – деревья, а остальные – кустарники и полукустарники.

Рисунок 8.1. Распределение позвоночной фауны



Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 2004 год.

Рисунок 8.2. Распределение флоры



Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 2004 год.
Примечание: * включая: Селагинеллу (плаун) 6, Полушник 1, Хвощ 9, Папоротники 28, Голосемянные 4.

Орнитологические и ботанические территории

Ключевые орнитологические территории

В результате деятельности человека, эрозии и деградации земель сокращается количество подходящих местообитаний птиц. В настоящее время птицы зависят от оставшихся территорий для гнездования, зимовки и миграции. Ключевые орнитологические территории важны не только для птиц, они также поддерживают сохранение биоразнообразия в местах обитания редких и исчезающих видов растений и животных.

Программа создания ключевых орнитологических территорий в Европе, разработанная международной организацией "Birdlife International", является эффективным способом сохранения данных территорий. Беларусь присоединилась к программе в 1996 году. В результате этого определено 20 территорий, 16 из которых планируется присвоить статус территорий международного значения, а 4 остаются охраняемыми на местном уровне. По состоянию на 2004 год, 11 ключевых орнитологических территорий находятся под охраной, 4 охраняются частично, а оставшиеся 5 не имеют статуса охраняемых. Большинство таких территорий Беларуси имеют международное значение, так как являются местом обитания и размножения популяций видов птиц, находящихся под угрозой глобального уничтожения, таких как вертялка

камышевка, коростель, дупель, орлан белохвост и белоглазый нырок (белоглазая чернеть).

Туризм, основанный на природных аспектах, включая наблюдение за жизнью птиц, является видом экономической деятельности, который получил существенное развитие в Беларуси. Такие мероприятия проводятся в Национальном парке "Беловежская пуща" и Березинском биосферном заповеднике и подчеркивают необходимость сохранять указанные природные ресурсы, а также привлекают туристов.

Ключевые ботанические территории

Ключевые ботанические территории – это природные объекты, демонстрирующие исключительное богатство ботанических видов, а также являющиеся местом произрастания редких, находящихся под угрозой и характерных для данной местности видов растений и комплексов растительности, имеющих большую ботаническую ценность. Целью проекта по ключевым ботаническим территориям, осуществляемого программой "Plantlife International", является выявление и обеспечение защиты сети лучших мест произрастания дикорастущих растений, грибов и мест их распространения по всему миру, а также обеспечения их долгосрочное выживание. В Беларуси уже выявлено 10 таких территорий, 8 из которых уже входит в сеть охраняемых. Остальные территории еще не получили такого статуса.

Особо охраняемые природные территории

Закон "Об охране окружающей среды" (1992 года, с изменениями и дополнениями 2002 года) содержит главу "Природные объекты, подлежащие особой или специальной охране". В главе даны определения трем типам объектов: особо охраняемые природные территории, природные территории, подлежащие специальной охране, и места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов дикорастущих растений и диких животных. Законом Беларуси "Об особо охраняемых природных территориях" (1994 года, с изменениями и дополнениями 2000 года) были установлены следующие категории особо охраняемых природных территорий, подлежащих охране в следующем порядке: заповедник; национальные парки; заказники; и памятники природы (см. карту 8.1).

Беларусь не приняла полностью классификацию Всемирного союза охраны природы (МСОП) (см. таблицу 8.1). Тем не менее охраняемые территории Беларуси включены во всемирную базу данных охраняемых территорий МСОП. В 2004 году база данных включала две охраняемые территории категории Ia, три – категории II, 340 категории III и 558 категории IV.

Заповедником является территория, предназначенная для сохранения природы в ее естественном состоянии, изучения генетического фонда животного и растительного мира, типичных и уникальных экологических систем и ландшафтов, создания условий для обеспечения естественного течения природных процессов. На территории заповедника запрещается любая деятельность экономического характера, а рекреация ограничена.

Национальным парком является территория, предназначенная для сохранения природы в ее естественном состоянии, восстановления нару-

шенных природных комплексов и объектов, имеющих особую экологическую, историко-культурную и эстетическую ценность, и устойчивого их использования в природоохранных, научных, просветительских, оздоровительных и рекреационных целях.

Заказником является территория, предназначенная для сохранения, воспроизводства и восстановления природных комплексов и объектов, природных ресурсов одного или нескольких видов в сочетании с ограниченным и согласованным использованием других природных ресурсов.

Памятники природы включают небольшие охраняемые участки или отдельные объекты, охраняемые землепользователями. Описанные ниже охранные зоны создаются вокруг данных объектов. В интересах сохранения указанных памятников в пределах таких зон хозяйственная деятельность регулируется.

Кроме того, для национальных парков даются определения четырем зонам, расположенным внутри вышеуказанных особо охраняемых природных территорий. В рекреационных и хозяйственных зонах допускается осуществление хозяйственной и коммерческой деятельности, не оказывающей неблагоприятного воздействия на особо охраняемые природные территории.

Заповедная зона предназначена для сохранения в естественном состоянии природных комплексов и объектов. В ее границах запрещаются все виды деятельности, кроме проведения научных исследований и мероприятий по ее охране.

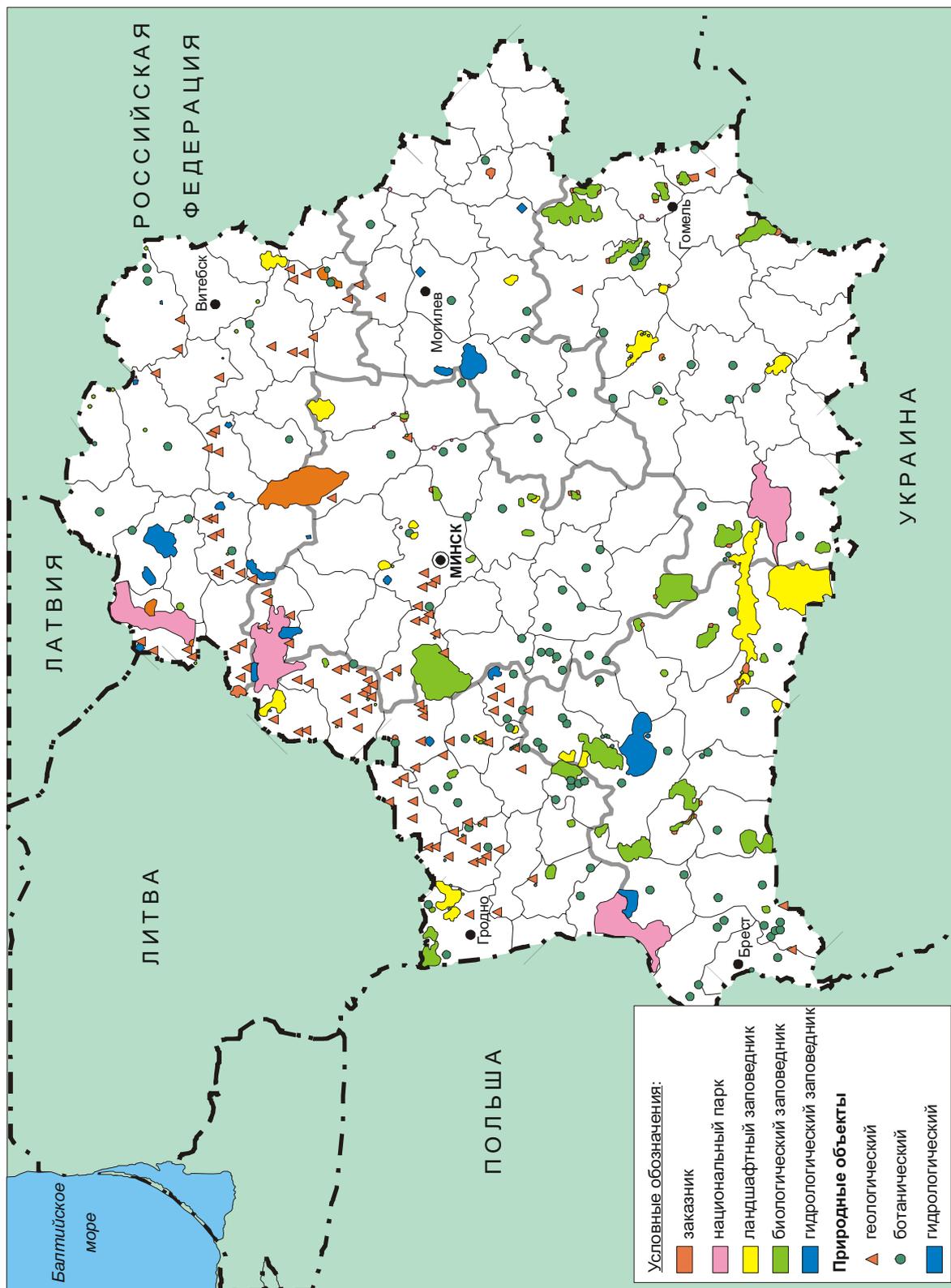
Зона регулируемого использования предназначена для обеспечения условий естественного развития и восстановления природных комплексов и объектов. В ее границах устанавливается режим охраны и использования, ограничивающий отдельные

Таблица 8.1. Категории МСОП

Категория МСОП	Описание
I	Научный заповедник/заповедник строгой охраны
II	Национальный парк
III	Памятник природы/важный природный объект
IV	Управляемый природный заповедник/заповедник дикой фауны и флоры
V	Охраняемые ландшафты
VI	Ресурсный заповедник
VII	Природная биотическая территория/антропологический заповедник
VIII	Многофункциональные зоны управления/районы регулируемых ресурсов

Источник: www.iucn.org.

Карта 8.1. Особо охраняемые природные районы



виды хозяйственной и иной деятельности и использование природных ресурсов в соответствии с положением о национальных парках.

Рекреационная зона предназначена для туризма, отдыха и оздоровления граждан. В ее границах устанавливается режим, обеспечивающий охрану и устойчивое использование рекреационных ресурсов.

Хозяйственная зона предназначена для обеспечения функционирования национального парка. В ее границах осуществляется хозяйственная и иная деятельность с использованием природоохранных технологий, не препятствующая сохранению особо охраняемых природных комплексов и объектов, туристических и рекреационных ресурсов.

В 1997 году охраняемые территории составили 7,4% территории страны. В 2004 году их общее количество составило около 15 млн. 828 тыс. га, или 7,6% территории (см. таблицу 8.2). К 2015 году Беларусь планирует увеличить данные территории до 9%. Некоторые заказники местного значения, созданные в 1970-е годы, были исключены из списка, так как не соответствовали требованиям действующего законодательства (см. таблицу 8.2). Приведенный ниже перечень содержит наименования основных особо охраняемых территорий и площадь территории, подпадающей под режим охраны для сохранения животного и растительного мира.

- Национальный парк "Беловежская пуща". Указом Президента от 2004 года его территория увеличилась с 87,4 тыс. га до 152,2 тыс. га. Этот огромный лесной массив вечнозеленых и широколиственных лесов, расположенный на водоразделе Балтийского и Черного морей в 340 километрах к юго-западу от Минска неподалеку от Бреста, является местом обитания удивительных видов животных, включая таких

редких млекопитающих, как волк, рысь, выдра, а также около 300 европейских зубров, реинтродуцированных на территорию парка.

- Национальный парк "Нарочанский" занимает площадь в 94 тыс. га и расположен в 180 километрах к северо-западу от Минска. Основное назначение парка – сохранение природных комплексов и рекреация.
- Национальный парк "Браславские озера" занимает территорию площадью 69,1 тыс. га и расположен в 250 километрах к северо-востоку от Минска. Парк состоит из природных комплексов озер с эндемической флорой и фауной.
- Припятский национальный парк был государственным заповедником, а в 1996 году получил статус национального парка. Парк расположен на расстоянии в 260 километров к югу от Минска на обширных просторах белорусского Полесья и занимает территорию в 82,3 тыс. га. В основном парк предназначен для сохранения природных комплексов долины реки Припять и проведения изучения природных изменений вследствие мелиорации земель.
- Березинский биосферный заповедник расположен в 120 километрах к северу от Минска. Его общая территория составляет 120 тыс. га, из которых 82 тыс. га отведено под заповедную зону (см. вставку 8.1).
- Биосферный заповедник "Прибужское Полесье", расположенный в Брестской области, является частью планируемого трансграничного биосферного заповедника "Западное Полесье", который будет включать приграничные территории Польши и Украины. В соответствии с постановлением Совета Министров территория заповедника составляет 7900 га. Ожидается, что она будет увеличена до 48 тыс. га. Планируется, что в целом территория трансграничного заповедника составит 200 тыс. га.

Таблица 8.2. Охраняемые территории

Категории	1997 год	2004 год
Заповедники	2	1
Национальные парки	3	4
Заказники республиканского значения	85	97
Заказники местного значения	697	456
Национальные памятники природы	283	337
Памятники природы местного значения	378	572
Площадь (миллион га)	14	16
Процент от территории	7,4	7,6

Источник: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2004 год.

Вставка 8.1. Березинский биосферный заповедник

В Березинском биосферном заповеднике существуют четыре типа экосистем: леса, болота, водные объекты и луга. Уникальные белорусские болота занимают 43 тыс. га от общей территории заповедника. Через территорию заповедника протекает река Березина и ее 50 малых притоков, что создает разнообразие ландшафтов. В данном заповеднике обитает около 6000 биологических видов.

В заповеднике действует Музей природы, в экспозиции которого представлено 300 характерных для данной местности видов, работает образовательный центр. 85 процентов территории заповедника занимают леса, состоящие в основном из елей и сосен, которые являются типичными для южных таежных лесов.

Растительный мир заповедника представлен около 50% видов всего растительного разнообразия Беларуси: 768 видов сосудистых растений, 216 видов мхов, 198 видов лишайников и 463 вида грибов. Животный мир в настоящий момент представлен 56 видами млекопитающих, 230 видами птиц, 5 видами пресмыкающихся и 11 – земноводных. Наиболее важными видами млекопитающих являются: европейский зубр (реинтродуцированный в 1974 году), бурый медведь, волк, рысь, евроазиатская выдра, лось и бобр.

Богатое разнообразие птиц заповедника включает большое количество таких редких видов, как тетерев-глухарь, тетерев-косач, серый сорокопуд, длиннохвостая неясыть, болотная сова, большой и малый подорлики. На болотах селятся бекас, серый аист, черный аист, куропатка, коростель.

Березинский биосферный заповедник знаменит также своими историческими местами, среди которых славянские захоронения, древние торговые пути и места сражений русской и французской армий в 1812 году. На территории заповедника также частично сохранилась уникальная система водного пути XIX века.

В 1978 и 1993 годах, соответственно, Березинский биосферный заповедник и Национальный парк "Беловежская пуца" были включены в перечень биосферных заповедников под эгидой Программы "Человек и биосфера" Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). В 2004 году биосферный заповедник "Прибужское Полесье" был также включен в этот перечень ввиду своего международного значения.

Среди других охраняемых объектов выделяются заказники, памятники природы, заповедники, которые включают уникальные или типичные ландшафты, болотные или лесные массивы, биологические, геологические и гидрологические объекты. В 2004 году насчитывалось 456 заказников и 909 памятников природы национального и местного значения (см. таблицу 8.2).

Национальный парк "Беловежская пуца" и Березинский биосферный заповедник получили от Совета Европы Европейские дипломы типа "А" в 1997 и 1995 годах, соответственно. Действие дипломов в 2004 году было продлено.

Полесский радиационно-экологический заповедник был создан на территориях, загрязненных в результате аварии на Чернобыльской АЭС в 1988 году. Его площадь составляет 215 500 га. Данный заповедник не входит в сеть охраняемых природных территорий. Скорее, он предназначен для того, чтобы ограничить деятельность человека на данных территориях и проводить работы по их реабилитации.

Объекты, имеющие историческую и культурную ценность

Наличие исторических зданий и памятников на территории Беларуси является результатом того, что страна находится в месте пересечения различных культур. Во время Второй мировой войны было разрушено большое количество исторических зданий и памятников. Некоторые были восстановлены, другие все еще находятся в процессе реставрации. Самым выдающимся является Мирский замок, построенный в Гродненской области в XVI веке. Он входит в перечень объектов культурного наследия ЮНЕСКО.

Среди других важных исторических объектов можно назвать следующие:

- Новогрудок: первая столица Великого княжества Литовского;
- Полоцк: историческая столица Полоцкого княжества, где расположены такие ценные архитектурные памятники, как Софийский собор и церковь Преображения Господня с уникальными фресками XI века;
- Туров и Гродно: центры славянских княжеств в IX и XII веках; а также
- Мстиславль: центр крупного воеводства (провинция объединенного Польско-Литовского государства) в XVI веке.

В городах и поселках сохранились древние храмы и монастыри, дворцы и замки. В Беларуси зарегистрировано более 20 тыс. исторических и куль-

турных памятников и около 100 культурных центров. Историческое наследие и традиционный образ жизни поселков и городов находят отражение в расположенных на их территории исторических комплексах (Мотоль, Городня, Ивенец и Несвиж). Власти стали осуществлять разработку туристских маршрутов по культурно-историческим местам, которые посредством местных дорог связаны с основной транспортной инфраструктурой.

Древние ледники принесли камни и валуны со скалистых берегов Скандинавии. Племенами создавались легенды и песни фольклора об этих гигантских камнях, описывая истории их магического появления и преклонения перед ними. Была создана карта их расположения, а некоторые из валунов хранятся в Минском музее камней. Длина самого большого валуна составляет 11 метров.

Другое достояние

Беларусь – это страна лесов, рек и озер. Она известна красивыми ландшафтами, природными экосистемами, относительно сохранными от антропогенного воздействия, минеральными водами с целебными качествами, лечебными грязями на основе сапропеля и торфа, а также деревнями с традиционной архитектурой. Наиболее эстетически ценные и разнообразные природные ландшафты расположены на севере и в центре страны.

8.4 Инфраструктура, финансирование и образование

Инфраструктура

Для осуществления экологического и агротуризма уже создана определенная инфраструктура, состоящая из мест для размещения лагерей, частных деревенских домов, где можно разместиться на ночлег и получить завтрак.

В настоящее время зарегистрировано 276 усадеб, сдаваемых внаем, частной или государственной формы собственности. Они обеспечиваются электроэнергией, имеют водоснабжение и доступ к системам канализации (см. таблицу 8.3). Все это создает базу для развития туризма, в том числе и экологического.

С начала 2003 года по сентябрь 2004 года было зарегистрировано 554 лицензии на осуществление туристической деятельности, включая 476 для туроператоров. Согласно информации Государственного таможенного комитета, в 2001 году в страну въехало около 2 миллионов иностранцев, из которых 270 тыс. человек обозначило туризм основной целью своего визита. Начало осуществления туристической деятельности невозможно без сертификации Министерством спорта и туризма.

Финансирование

Министерство спорта и туризма на развитие туризма не получает финансирования из средств государственного бюджета. Для публикации рекламных буклетов и брошюр Минспорта изыскивает средства за счет добровольных взносов туристических агентств и гостиниц.

Для улучшения сложившейся ситуации и развития туризма и экотуризма Министерству спорта и туризма необходимо:

- проведение методологических исследований на основе международного опыта;
- оценка со стороны международных экспертов и передача технологий развития туристской отрасли;
- развитие и улучшение качества обучения специалистов в области туризма; и
- более широкое участие в международных туристских ярмарках и других мероприятиях.

Таблица 8.3. Услуги по размещению туристов, 2003 год

Область	Объекты для размещения	Вместимость
Всего	276	23 170
Брестская	47	3 438
Витебская	38	2 598
Гомельская	48	3 808
Гродненская	30	2 364
город Минск	27	4 934
Минская область	51	3 542
Могилевская	35	2 486

Источник: Министерство спорта и туризма, 2004 год.

Образование

Высшая школа туризма Белорусского государственного университета готовит специалистов и присваивает степени в области туристского менеджмента. Министерство спорта и туризма совместно с Министерством культуры и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды планируют включить в программу обучения вопросы, связанные с экотуризмом. Учебные курсы по деятельности в сфере экотуризма проводятся в Городокском колледже (Витебская область). В 2004 году Национальное агентство по туризму совместно с Министерством спорта и туризма провели обучение 120 будущих предпринимателей в сфере экотуризма и сельского туризма.

8.5 Природоохранные аспекты

Виды воздействия

Оценка воздействия туризма на окружающую среду в Беларуси еще не проводилась. Власти признают, что неправильное управление данной отраслью может оказывать воздействие на окружающую среду. Неконтролируемый туризм может являться причиной таких же видов загрязнения, как и любая другая отрасль: выбросы в воздух, шум, отходы и мусор, сточные воды, загрязнение нефтепродуктами и химическими веществами, а также "архитектурное загрязнение" и снижение эстетической ценности ландшафта.

Туризм, в особенности природный, тесно связан с биоразнообразием и привлекательностью богатой и разнообразной окружающей среды. Однако он также может привести к потере биоразнообразия в случае чрезмерного использования земельных, лесных, водных и других ресурсов и воздействия на растительность и животный мир.

Охрана биологических ресурсов

Второе издание Красной книги, содержащей перечень видов животных и растений, было опубликовано в 1993 году. Третье издание разделено на две части. В 2004 году были опубликованы перечни видов растений и животных, а также том Красной книги, содержащий сведения о видах животных. Планируется, что вторая часть Книги о растительных видах будет опубликована в конце 2005 года.

После публикации второго издания были проведены научные исследования, в ходе которых были учтены виды, оказавшиеся под угрозой уничтожения, а также исключены из списка виды, больше

не подверженные такой угрозе благодаря эффективным мерам по их охране. На основании данных исследований в Красную книгу было включено несколько новых видов, например три вида рыб (атлантический лосось, кумжа и речная минога), три вида птиц (коростель, турухтан и дупель), из насекомых – два вида кузнечиков (короткокрылый и длиннокрылый мечники), два вида бабочек (большая шашечница и шашечница бритомартида), а также из числа млекопитающих – европейская норка. Последнее издание содержит 189 видов животных (182 вида – во втором издании), 221 – растений (180), 24 – лишайников (17) и 29 – грибов (17).

8.6 Программные цели и управление

Политические рамки

Биоразнообразие

Национальная стратегия и План действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия были одобрены в 1997 году и среди наиболее важных целей включают:

- совершенствование законодательства, государственное управление и контроль над вопросами биоразнообразия;
- совмещение приоритетов в области сохранения биологического разнообразия и экологической оптимизации различных видов хозяйственной деятельности с развитием системы особо охраняемых природных территорий;
- улучшение экологического образования и информированности в вопросах сохранения биоразнообразия.

Беларусь выполнила ряд мероприятий, предусмотренных в Плате действий. Основным препятствием в выполнении указанной стратегии в полном объеме является недостаток организационной структуры и финансирования. Создание в Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды координационного комитета с участием других министерств и заинтересованных структур послужит обеспечению скорейшей реализации стратегии. Раздел, относящийся к дальнейшему развитию особо охраняемых территорий, был выполнен. Определенный прогресс достигнут в вопросах разработки нового законодательства. Кроме того, проводилась работа над перечнем и возможностью использования биоресурсов. В настоящее время также проводятся мероприятия относительно сертификации лесов.

В 1995 году Беларусь одобрила Общеввропейскую стратегию биологического и ландшафтного разнообразия. Беларусь придает важное значение развитию экологической сети и включению ее в Общеввропейскую экологическую сеть, а также включению аспектов биологического разнообразия в сельскохозяйственное производство. В Беларуси проводится работа по созданию национальной экологической сети, которая станет частью Общеввропейской экологической сети. Под эгидой Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Национальная академия наук проводит работу по выполнению мероприятий Государственной научно-технической программы "Экологическая безопасность". Выполнение данной программы должно быть завершено к концу 2005 года. Основой для развития служит схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий. Ее целью является оптимизация размещения и управление хозяйственной деятельностью, функциями и природоохранными методами особо охраняемых природных территорий.

- В рамках охраны окружающей среды и сохранения природы Национальная стратегия устойчивого развития на период до 2020 года предлагает общую стратегию для воссоздания благоприятной окружающей среды, улучшения условий жизни и общественного здоровья, а также экологической безопасности.

Экотуризм

Государственная инвестиционная программа "Золотое кольцо Беларуси" была разработана десять лет назад в целях обеспечения рационального использования национального культурного наследия и наиболее ценных природных комплексов для развития туризма, связанного со всеми секторами экономики. Она охватывала все административные центры областей и другие исторические города и территории, такие как Мир, Несвиж, Новогрудок, Полоцк, Туров, Давид-Городок, Пинск, озера Нарочанской и Браславской групп. Однако Программа не была выполнена ввиду недостаточных инвестиций.

Основной целью Республиканской программы развития туризма в Беларуси на 2001–2005 годы, принятой в 2002 году, является создание и развитие современной конкурентоспособной индустрии туризма рыночного типа, которая соответствовала бы требованиям национальных и зарубежных туристов. Это способствовало бы развитию национальной экономики посредством создания рабочих мест, обеспечения доходов населения,

поступления иностранной валюты и рационального использования исторического и культурного наследия.

Наряду с этими основными целями предполагается решить следующие задачи:

- создание благоприятных условий для развития туризма в стране как для внутреннего, так и для зарубежного рынков;
- улучшение правовых и институциональных рамок, включая нормы и стандарты для индустрии туризма;
- содействие созданию положительного имиджа Беларуси и ее дальнейшей интеграции в международные туристические сети;
- дальнейшее развитие инфраструктуры туризма (создание туристических зон и центров, новых туристических регионов и маршрутов);
- модернизация гостиниц и приведение их в соответствие с международными стандартами; а также
- укрепление образовательной базы для развития туризма и обучение персонала индустрии туризма.

Республиканская программа развития туризма содержит разделы по экотуризму и сельскому туризму. Ряд конкретных шагов уже был осуществлен:

- создание совместно с ведущими туристическими компаниями и агентствами сети информационных и рекламных туристических центров, оснащенных современными информационными технологиями и предоставляющих обновленную информацию о возможностях и условиях для туризма;
- создание культурных туристических центров на основных туристских маршрутах;
- предоставление информации о белорусской продукции;
- строительство в соответствии с международными стандартами большого туристского комплекса в Минске с отделениями в областях;
- начало строительства новых мотелей, палаточных лагерей, дорог, заправочных станций, продуктовых и коммерческих магазинов на основных туристских маршрутах;
- развитие сооружений и туристских услуг для водного спорта;
- сокращение времени ожидания и оптимизация процедур прохождения таможенного контроля и пограничных формальностей.

На основании результатов выполнения данных мероприятий в настоящее время осуществляется разработка новой программы на 2006–2010 годы, в которую будут включены более подробные разделы по экотуризму и сельскому туризму. На региональном уровне областные органы власти разрабатывают свои собственные программы на основании положений республиканской программы. Районы и города могут принимать свои программы на основании областных.

Правовые рамки

Биоразнообразие

После разработки и начала реализации национальных стратегий и направлений политики, касающихся вопросов биоразнообразия, Правительство стало осуществлять интенсивную работу по созданию и применению правовой основы для деятельности по охране окружающей среды, включая законы, подзаконные акты, нормы и стандарты.

Нижеперечисленные законы имеют отношение к биоразнообразию и экотуризму:

- Закон "Об охране окружающей среды" (1992 года, с изменениями и дополнениями 2002 года);
- Закон "Об особо охраняемых природных территориях" (2000 год);
- Земельный кодекс (1999 года, с изменениями и дополнениями 2002 года);
- Лесной кодекс (2000 год);
- Водный кодекс (1998 год);
- Закон "О налоге за использование природных ресурсов (экологический налог) (2002 год);
- Закон "О растительном мире" (2003 год);
- Закон "Об охране и использовании животного мира" (1996 год); и
- Закон "О государственной экологической экспертизе" (2000 год).

Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях содержат разделы об экологических нарушениях и преступлениях. Беларусь ратифицировала шесть конвенций, имеющих отношение к вопросам биоразнообразия, из которых три – после первого обзора результативности экологической деятельности в 1997 году.

25 августа 1991 года Беларусь ратифицировала Рамсарскую конвенцию о водно-болотных угодьях 1971 года. В настоящее время на территории Беларуси в рамках Конвенции создано семь водно-

болотных угодий международного значения, общая площадь которых составляет 276 307 га.

12 октября 1988 года Беларусь ратифицировала Конвенцию о всемирном культурном и природном наследии (Всемирную конвенция по наследию) 1972 года. В 2004 году два природных объекта на территории страны были отнесены к списку объектов всемирного наследия. Один из них – Беловежская пуца, трансграничная белорусско-польская территория, природный объект. Другой – Мирский замок, культурный объект.

Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), 1973 года для Беларуси вступила в силу 8 ноября 1995 года (путем присоединения). К концу 2005 года планируется разработать государственный регистр животных СИТЕС. Под действие Конвенции подпадают 80 видов животных и растений, находящихся на территории страны. Сорок семь из них являются редкими и находящимися под угрозой исчезновения и уже включены в Красную книгу. Важным вопросом является размещение/хранение видов СИТЕС, обнаруженных во время таможенного контроля. Соответствующие условия их содержания практически не обеспечиваются. В настоящее время проводится изучение вопроса создания пункта содержания для данных видов.

1 сентября 2003 года Беларусь ратифицировала Боннскую конвенцию о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 года. В 2003 году в рамках Конвенции Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды разработало программу действий. В связи с этим Беларусь наряду с восемью другими странами (Болгарией, Венгрией, Германией, Испанией, Латвией, Литвой, Сенегалом и Соединенным Королевством), а также международной организацией "BirdLife International" подписала меморандум о взаимопонимании и план действий по сохранению мигрирующего и глобально исчезающего вида – вертлявой камышевки. Министерство подготовило пакет документов по расширению ключевой орнитологической территории (национального значения), заказника "Званец". По согласованию с приграничными странами были также определены миграционные коридоры. Однако в Национальном парке "Беловежская пуца" существует проблема, связанная с тем, что ограждения лишают крупных млекопитающих возможности следовать своими обычными миграционными путями. В соответствии с Белорусской программой действий на 2004–2006 годы, связанной с обязательствами страны в рамках Конвенции, проведена работа и создан

центр кольцевания птиц для осуществления мероприятий по управлению жизнью птиц.

В 1993 году Беларусь ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 года, а в 2002 году – Картахенский протокол по биобезопасности. В 1998 году в первом национальном докладе о ходе выполнения Конвенции основной упор был сделан на статью 6, которая обязывает стороны разработать национальные стратегии, планы и программы по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия, а также интегрировать меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия в соответствующие межведомственные планы, программы и политики.

27 ноября 2001 года Беларусь присоединилась к Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, 1994 года. Группой национальных экспертов при поддержке ПРООН и за счет средств ГЭФ была проведена оценка существующего потенциала и потребностей Республики Беларусь для реализации этой и двух других конвенций (Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии). Доклад содержит предложения по улучшению национальных программ, планов действий, нормативно-правовой базы, финансовых и экономических механизмов, доступа к информации и ее анализа, образования и обучения для реализации положений трех основных природоохранных Конвенций на национальном уровне.

Беларусь принимала участие в пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы", на которой министры окружающей среды и другие главы делегаций одобрили Киевскую резолюцию о биоразнообразии. Они подчеркнули необходимость достижения к 2010 году на всех уровнях общей цели по приостановлению потери биоразнообразия посредством осуществления согласованных действий и выполнения совместных обязательств по достижению ключевых целей.

См. также главу 4 о выполнении международных соглашений и обязательств.

Экотуризм

Действующий закон "О туризме" датирован 1999 годом и не содержит никаких положений по экотуризму. Вместе с тем Министерство спорта и туризма совместно с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и другими

заинтересованными учреждениями, включая неправительственные организации, недавно разработало новый законопроект. В его основе лежит директива ЕС 90/314/ЕЕС об организованных путешествиях, праздничном и групповом туризме, положениях законов о туризме в других странах (например, в Австрии, Германии, Ирландии, Соединенном Королевстве, Швеции и странах ВЕКЦА), а также рекомендации Всемирной туристской организации.

В законопроекте дано определение нескольким видам туризма, включая экологический, деловой, культурный, фестиваль, рекреационный, религиозный, сельский, социальный и спортивный туризм. В документе принимаются в расчет мероприятия в области экологического туризма и создаются предпосылки для развития инфраструктуры, системы безопасности, благоустройства и транспорта. Также включены вопросы маркировки и сертификации, а также перечень требований к объектам сельского туризма.

Проект закона был внесен в Парламент, и ожидается, что он будет принят в 2005 году.

Беларусь еще не является членом Всемирной туристской организации, хотя Министерство спорта и туризма уже оплатило членский взнос Беларуси, а Президент одобрил присоединение к данной организации. Вопрос членства должен быть одобрен Парламентом.

Институциональные рамки

Правительственные учреждения

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды является органом, ответственным за разработку проектов законов о сохранении и защите биоразнообразия, контроль за осуществлением научной и хозяйственной деятельности, реализацию и мониторинг соблюдения норм и стандартов, участие в разработке новых проектов, включая проведение государственной экологической экспертизы.

Министерство лесного хозяйства несет ответственность за вопросы биоразнообразия в сфере управления лесным хозяйством, а Министерство сельского хозяйства и продовольствия – в области сельского хозяйства. Министерство по чрезвычайным ситуациям и Комитет по проблемам последствий аварии на Чернобыльской АЭС при Совете Министров осуществляют мониторинг биоразнообразия на территориях, загрязненных в результате аварии в Чернобыле.

Управление делами Президента осуществляет общее управление особо охраняемыми природными территориями (1 заповедник и 4 национальных парка) и деятельностью по защите биоразнообразия на этих территориях, включая все мероприятия по сохранению растительного и животного мира. Управление делами осуществляет разрешенную на указанных территориях хозяйственную деятельность, включая туризм. Оно также несет ответственность за управление туристической деятельностью в ряде курортов за пределами парков и принимает участие в предотвращении браконьерства на подчиненных им особо охраняемых природных территориях.

Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь призвана поставить действенный заслон браконьерству, незаконным порубкам деревьев и осуществлять государственный контроль за охраной и использованием объектов животного и растительного мира.

Заседания Национальной комиссии по проблемам биологического разнообразия проходят один раз в год. В их рамках проводится обзор деятельности по защите биоразнообразия, осуществленной за год. Комиссия может направлять в Правительство рекомендации по вопросам управления биоразнообразием.

Министерство спорта и туризма несет ответственность за управление и развитие сектора туризма. Оно тесно сотрудничает с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также с частными и государственными предприятиями по вопросам, связанным с экотуризмом, в целях развития устойчивого туризма и устойчивого использования природных ресурсов. Минспорта сотрудничает с Минприроды в области разработки законов и нормативных документов. Страница Министерства спорта и туризма размещена в сети Интернет <http://www.mst.by>.

Национальное агентство по туризму (НАТ), созданное Министерством спорта и туризма Республики Беларусь в 2001 году, является государственным агентством по развитию туризма в Беларуси (<http://www.touragency.by>). Оно предоставляет информацию о туристических агентствах, местах размещения и групповых турах. В его структуре создан центр по подготовке и повышению квалификации кадров в сфере туризма. Отдел по сертификации туристических и гостиничных услуг осуществляет аккредитацию в указанных областях.

Несмотря на то что Министерство иностранных дел напрямую не вовлечено, оно распространяет в других странах информационные буклеты и брошюры о туристической деятельности в Беларуси через свои посольства.

Местные органы власти несут ответственность за разработку и управление хозяйственной деятельностью в заказниках в соответствии с законодательством. Они также осуществляют реализацию Национальной программы развития туризма.

Научные учреждения

Национальная академия наук через Институт зоологии и Институт экспериментальной ботаники им. В.Ф. Купревича, а также Институт леса и Ботанический сад принимают участие в мониторинге и изучении биоразнообразия. Они разрабатывают научные методики сохранения растительного и животного мира и оказывают Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды содействие в их реализации. Совместно с Минприроды они разработали методологию для мониторинга животного и растительного мира, которая включает анализ экосистем и мест обитания и должна быть реализована в 2005 году.

Неправительственные организации

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды сотрудничает с такими неправительственными организациями (НПО), как "Охрана птиц Беларуси", "Экодом" и "Экологическая инициатива", которые занимаются вопросами биоразнообразия. Основными направлениями их деятельности являются сохранение биоразнообразия, распространение информации и мониторинг существующих, а также определение новых ключевых ботанических и орнитологических территорий. НПО готовят образовательные программы в области сохранения природы. Они выполняют определенную роль в развитии экотуризма и сельского туризма, а также принимали участие в разработке нового закона по туризму. НПО также вовлечены в подготовку планов управления особо охраняемыми природными территориями.

Белорусская ассоциация экотуризма и сельского туризма была создана в ноябре 2002 года и насчитывает 250 членов (организаций и частных лиц). При поддержке международного сообщества в 2002 году Ассоциация организовала Конференцию и рабочее совещание по сельскому туризму в целях демонстрации местному населению экотуризма как вида хозяйственной деятельности.

Белорусская ассоциация экотуризма и сельского туризма осуществляет управление единственным агрокультурным комплексом "Дудutki", расположенным в 40 километрах к югу от Минска.

8.7 Выводы и рекомендации

В соответствии с Республиканской программой развития туризма на 2001–2005 годы экотуризм является одним из приоритетов для дальнейшего развития туризма в Беларуси. Новая программа на 2006–2010 годы, которая в настоящее время находится на стадии разработки, рассматривает все виды туризма в качестве потенциально важного экономического сектора. Потоки туристов из Северной Европы и Содружества Независимых Государств могут быть наиболее многообещающим рынком для развития экотуризма в Беларуси. Принимая во внимание недостаток финансирования сферы экотуризма и туризма в целом, усилия по развитию этого рынка могут быть более эффективными, если будут более направлены на развитие индустрии туризма, а не на итогового потребителя.

В Беларуси имеется значительный и растущий потенциал в области экотуризма. Для его реализации необходимо, чтобы поставщики предлагали уникальную продукцию. Одними из приоритетов текущей Республиканской программы развития туризма являются создание национальной туристской продукции, улучшение качества услуг посредством стандартизации, сертификации и лицензирования, а также укрепление сотрудничества с Всемирной туристской организацией.

Необходимо определить стандарты для проведения сертификации, которые могли бы включать доказательства наличия хорошо подготовленного (сертифицированного) персонала и знаний надлежащей практики туристической деятельности, включая экотуризм и сельский туризм, надежных и качественных услуг, ограничений на транспортные средства или доступ к уязвимым участкам, использование местной продукции и сотрудничество с местным населением.

Развитая схема сертификации, утвержденная Всемирной туристской организацией и основанная на рекомендациях Квебекской декларации, могла бы быть использована для популяризации уникальной туристской продукции Беларуси за рубежом.

Рекомендация 8.1:

Министерству спорта и туризма в сотрудничестве с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, Управлением делами

Президента, туроператорами и неправительственными организациями следует:

- *Разработать план действий по реализации новой национальной программы развития туризма в целях установления четких приоритетов, определения источников финансирования и конкретизации мероприятий по формированию инфраструктуры и созданию соответствующих условий в сельской местности для развития экотуризма.*
- *Принять национальные туристические стандарты для проведения сертификации, основанной на международных стандартах.*
- *На основании международных стандартов разработать показатели для осуществления мониторинга и проведения обзора деятельности по развитию туризма; и*
- *Разработать и применять систему сертификации для экотуризма.*

Национальная стратегия и план действий по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия не были реализованы в полной мере. Хотя был принят ряд мер в отношении флоры, по ряду мероприятий, перечисленных в документах, даже не ведется разработки проектов. Не разработано ни одной отраслевой программы или плана по сохранению биоразнообразия или экосистем. Лишь ограниченная научная поддержка предоставляется для осуществления аналитической и координационной работы по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия.

В 1996 году Беларусь присоединилась к Европейской программе ключевых орнитологических территорий. В стране в настоящее время существует 20 территорий, 16 из которых предполагается придать статус имеющих международное значение, а 4 сохраняют статус национальных охраняемых территорий. В 2004 году 11 ключевых орнитологических территорий находились под охраной, 4 охранялись частично, а 5 оставшихся территорий не имели статуса охраняемых. В Беларуси также насчитывается 10 ключевых ботанических территорий, из которых 8 включены в сеть особо охраняемых природных территорий.

Рекомендация 8.2:

Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды следует:

- *Разработать конкретные программы и проекты для тех аспектов Национальной стратегии и плана действий по биоразнообразию, которые не были реализованы, а также определить источники их финансирования; и*

- *Интегрировать все ключевые орнитологические и ботанические территории в сеть особо охраняемых природных территорий.*

В рамках Боннской конвенции 1979 года о сохранении мигрирующих видов диких животных страна начала работу по созданию коридоров для мигрирующих видов, в основном для птиц. Вместе с тем в Национальном парке "Беловежская пуца" такие коридоры не были созданы, и млекопитающие виды не могут следовать естественными

миграционными путями между белорусской и польской частями парка.

Рекомендация 8.3:

Управлению делами Президента, Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды и Государственному комитету пограничных войск следует оказывать содействие созданию коридоров для мигрирующих видов, в особенности млекопитающих, на особо охраняемых природных территориях, и прежде всего в Национальном парке "Беловежская пуца".

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПЕРВОГО ОБЗОРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ*

1. Интеграция экологической политики и других секторов экономики

Переходный период в экономике и результативность экологической деятельности

- Добиваться изменений в хозяйственных структурах и развивать экономические реформы как с целью возобновления экономического роста, так и с целью формирования менее ресурсоемкой и менее загрязняющей окружающей среду экономики
- Распространять низкозатратные и более чистые технологии в промышленности и совершенствовать экологический менеджмент в промышленности

В 2000 году был произведен анализ уровня и воздействия различных природоохранных платежей и был сделан вывод, что их уровень недостаточен для того, чтобы мотивировать загрязнителей окружающей среды изменить свое поведение. Также было очевидно, что ресурсов, имеющихся в Фонде охраны природы, было недостаточно для реализации Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001–2005 годы и планов действий на национальном и региональном уровнях.

В результате за последние несколько лет были значительно увеличены в реальном исчислении платежи на забор воды, сброс сточных вод, выбросы в атмосферу и удаление отходов. Одним из показателей успеха этих мер явилось увеличение ресурсов Фонда охраны природы в 13 раз, с 9,5 млн. долл. США в 2000 году до 125 млн. долл. США в 2004 году.

Правительство также подготовило пакет экономических инициатив для стимулирования различной надлежащей экологической практики и внедрения чистых технологий. Пакет включает:

- освобождение от экологического налога в размере суммы, инвестируемой в улучшение природоохранного менеджмента;
- применение дифференцированного налога на различные виды топлива, варьирующегося от 0,3 на газ до 0,8 на дизельное топливо и до 1,0 на бензин;
- снижение экологических платежей при строительстве, реконструкции и модернизации оборудования по очистке газов с целью уменьшения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, создании автоматизированных систем ограничения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и установки счетчиков по учету сброса сточных вод; и
- снижение экологического налога для предприятия, которое находится в процессе внедрения стандартов ИСО серии 14000.

К тому же тарифы, устанавливаемые за аренду водных и лесных объектов частными лицами или компаниями в целях осуществления хозяйственной деятельности, увеличены на 500%, чтобы стимулировать более рациональное использование природных ресурсов.

В 2003 году была введена в действие система "расширенной ответственности производителя" для сбора и повторного использования коммунальных отходов. В качестве пилотной эта система была внедрена для сбора пластиковых отходов, которые считаются самыми видимыми и преобладающими коммунальными отходами, и существуют планы по расширению этой системы посредством включения отходов из стекла и бумажной упаковки.

* Первый обзор Беларуси был проведен в 1997 году ОЭСР совместно с ЕЭК ООН.

В настоящее время производители отходов должны платить ежегодную сумму в размере приблизительно 435 долл. США за тонну пластиковых отходов, и этот платеж поступает в Фонд охраны природы. Согласно новому постановлению, производитель может выбирать один из следующих вариантов: платить взнос или обеспечить рециркуляцию пластиковых отходов своими средствами или через посредство юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляли бы сбор и переработку таких отходов.

Фонд охраны природы, который первоначально находился непосредственно под управлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, в 1998 году в целях обеспечения большей прозрачности стал бюджетным.

- Усилить интеграцию экологических аспектов в различные отрасли экономики, прежде всего в промышленность, сельское хозяйство и энергетику

Интеграция осуществляется посредством требования государства о том, что соответствующие министерства должны рассматривать и вносить свои замечания относительно всех предложений по государственным программам. Комплексные разрешения, которые рассматриваются в качестве пилотного проекта, могли бы обеспечить другой важный инструмент интеграции.

Существует также хорошо отлаженный механизм для координации и интеграции на местном, областном и национальном уровнях. На местном уровне проблемы идентифицируются при участии областных комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды, районных и штатных инспекторов. На областном уровне Совет (Коллегия) комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды может проводить совместные заседания с областными исполнительными комитетами, чтобы определять и решать природоохранные проблемы. На национальном уровне министерства могут учреждать специальные рабочие группы, которые периодически проводят заседания в течение года по конкретным вопросам. Они могут также созывать заседания совместных коллегий для решения конкретных и значительных проблем, которые не могут быть решены на местном или областном уровнях. Если проблема не может быть успешно решена на заседаниях совместных коллегий, Министерство может вынести вопрос на рассмотрение Совета Министров.

К тому же, в начале 2004 года государство внедрило независимую от инспекций систему природоохранного контроля во всех министерствах и предприятиях. Согласно этой системе, на каждом объекте назначается лицо, ответственное за обеспечение выполнения природоохранного законодательства посредством обучения персонала, распространения соответствующей информации и уведомления о новых директивах. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды способствует реализации этой программы посредством обучения и предоставления методологической помощи.

Более подробная информация представлена в главе 1 "Правовая и директивная база и отраслевые интеграционные механизмы".

- Сосредоточить государственные экологические экспертизы (оценку воздействия на окружающую среду) на проектах, потенциально способных оказать значительное воздействие на окружающую среду, и усилить соответствующее участие общественности

Закон Республики Беларусь "О Государственной экологической экспертизе", принятый в 2000 году, и новая редакция Закона "Об охране окружающей среды" от 2002 года затрагивают вопросы процедур государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду. Дополнительно существуют два соответствующих постановления Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды: Постановление № 1 Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 5 февраля 2001 года "Об утверждении Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь и Перечня видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке" и Постановление № 8 Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 11 мая 2001 года "Об утверждении Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Республике Беларусь".

Беларусь подписала Конвенцию Эспо и находится в процессе ее ратификации. Кроме того, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды готовит рекомендации, которые, помимо прочего, обеспечат участие общественности в процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Проект этого документа в настоящее время находится на согласовании в Министерстве юстиции.

Дополнительная информация предоставлена в главе 1 "О правовой и директивной базе" и в главе 3 "Об информации, участии общественности и образовании".

- Нацелить экологические планы и программы в большей степени на определение приоритетов и измеримых результатов; более систематически анализировать достижение природоохранных целей и выполнение обязательств

Планирование проводится на основе Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, который определяет приоритеты на пятилетние периоды. Слабой стороной ранних вариантов Плана была нечеткость в определении приоритетов, но Беларусь сделала выводы на основе полученного опыта. Национальный план действий также содержит ряд индикаторов для максимально возможного измерения результатов выполнения (например, для воздуха, воды и отходов). Не все индикаторы измеримы (например, по биоразнообразию, информации и образованию). Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды ежегодно пересматривает Национальный план действий и его приоритеты.

Министерство также в данное время разрабатывает проект новой стратегии государственной политики в области охраны окружающей среды до 2015 года. Последний такой документ был разработан в 1997 году. Новая стратегия определит общие национальные экологические приоритеты.

Ликвидация последствий Чернобыльской аварии

- Продолжать и совершенствовать программы мониторинга и исследований с тем, чтобы предлагать ориентиры политики в области здравоохранения и общественной безопасности

В Беларуси существуют постоянные программы мониторинга в районах, пострадавших в результате аварии в Чернобыле, и предпринимаются шаги по реализации масштабной программы исследований воздействия радиации на здоровье, биоразнообразию и экологию.

Помимо мониторинга и исследований, осуществляется очень мало природоохранных мероприятий. Состояние окружающей среды рассматривается как стабильное, хотя еще предстоит проделать значительную работу по реабилитации территории. Основное внимание сейчас уделяется социальным нуждам населения, которое пострадало в результате аварии.

- Продолжать и расширять информирование общественности и программы по образованию

Информация о ситуации в загрязненных регионах широко освещается в местной прессе, которая, среди прочего, предоставляет ежедневную информацию об уровне радиации. Официальные лица также используют телевизионное вещание для предоставления информации и, особенно, для пресечения всяких необоснованных слухов, которые могут возникнуть. К тому же Республиканский центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды представляет результаты своих научных исследований национальным органам государственного управления и общественности и создает специальные карты, содержащие информацию о текущей ситуации и прогнозы на будущее.

Специальная информация предоставляется в рамках лекций о способах безопасного проживания на вновь заселенных территориях и о действиях, которые могли бы быть приняты для сокращения радиоактивного загрязнения. Соответствующая информация также была включена в учебные программы высших учебных заведений. При поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций, Всемирного банка и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе был осуществлен ряд проектов, направленных на поддержку образования о влиянии Чернобыльской аварии.

- Уделять повышенное внимание затратноэффективности при разработке, осуществлении и мониторинге контрмер

Беларусь проводит исследования возможных контрмер, таких как выращивание растений, которые не накапливают радиацию, или быстрорастущих деревьев, которые могли бы быть использованы в промышленности. Однако до настоящего времени все меры оказывались слишком затратными для страны для их широкой реализации.

- Продолжить и завершить пересмотр законодательства 1991 года, которое классифицирует зоны заражения и определяет контрмеры.

Ряд законов был пересмотрен. Также для обеспечения практического осуществления необходимых мер был принят ряд подзаконных актов, как, например, постановления Совета Министров.

Биоразнообразие и сельское хозяйство

- Продолжить усилия по расширению охраняемых территорий

В 1997 году площадь особо охраняемых природных территорий составляла 1 млн. 438 тыс га, или 7,4% территории государства. Она включала в себя два заповедника: Березинский биосферный и Припятский ландшафтно-гидрологический; два национальных парка: Беловежская пуща и Браславские озера; 83 заказника и 238 памятников природы национального значения. Страна планирует расширить эти территории до 9% к 2015 году. В настоящее время в Беларуси существуют 4 национальных парка и один заповедник.

С 1997 года добавились еще один национальный парк – Нарочанский, 29 заказников и 99 памятников природы. Разрабатывается новая схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий на период 2005–2025 годов.

Также проводится работа по определению ключевых орнитологических территорий (КОТ) в качестве потенциально охраняемых территорий. На первом этапе было определено 20 таких территорий, 11 из которых были рекомендованы для особой защиты. Дальнейшая работа проводится в рамках проекта, который определит еще 25 КОТ для включения их в число особо охраняемых территорий в 2005–2015 годах. Также начата работа по определению ключевых ботанических территорий.

Дополнительная информация содержится в главе 8 "Экотуризм и биоразнообразие".

- Обеспечить достаточную правовую охрану остающихся заболоченных территорий

Статья 30 Закона "Об особо охраняемых территориях" от 23 мая 2000 года определяет новые заказники, включая заболоченные территории, предназначенные для сохранения, особенно в качестве местобитания водоплавающих птиц, включая их миграционный период.

Следуя требованиям Рамсарской конвенции, было подано 7 заявок и соответствующим органом Конвенции объявлены Рамсарские территории общей площадью 275 тыс. га (1,3% от территории государства). Сюда включены следующие заказники: Споровский (1999 год); Средняя Припять и Ольманские болота (2001 год); а также Ельня, Освейский, Званец и Котра (2002 год). Работа в этой области продолжается. Ожидается, что новые проекты будут подготовлены в 2005 году.

- Усилить управление и контроль за охраняемыми территориями путем более четкого распределения обязанностей

В рамках проекта ПРООН "Реализация первоочередных мероприятий интегрированных планов управления ключевыми низинными болотами Полесья в целях сохранения биологического разнообразия" были разработаны и утверждены местными органами исполнительной власти планы управления для таких заказников, как Дикое, Званец и Споровский. По инициативе Минприроды начата работа по созданию постоянных органов управления для наиболее значимых заказников, и такие органы созданы уже для трех республиканских заказников решениями местных исполнительных комитетов.

Существуют планы по внесению изменений и дополнений в Закон "Об особо охраняемых природных территориях", что позволит улучшить управление охраняемыми территориями и расширить категории таких территорий. Структура управления национальными парками уже включена в Закон.

Также с 1997 года Управление охраняемых территорий, лесного и сельского хозяйства и Госинспекция по рыболовству были подчинены Управлению делами Президента, а не Министерству. Управление несет ответственность за руководство использованием ООТ, тогда как Министерство несет ответственность за инспекцию флоры и фауны.

С 1994 года в Управлении делами Президента функционирует Управление охраняемых природных комплексов и природопользования. Основные функции Управления: обеспечение охраны природных заповедников, заказников и национальных парков.

В 2003 году Департамент охраны рыбных ресурсов и охотничьих видов животных Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды был реорганизован в Государственную инспекцию охраны животного и растительного мира при Президенте. Основные функции Госинспекции: осуществление контроля за соблюдением и применением законодательства о животном и растительном мире, в том числе в границах особо охраняемых природных территорий.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды в свою очередь осуществляет государственное управление в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, объектов животного и растительного мира.

- Поощрять развитие экологически ориентированного туризма при одновременном изучении таких вопросов, как определение деятельности, разрешенной на охраняемых территориях, и составление кодекса надлежащей практики

В Беларуси была принята Национальная программа развития туризма на 2001–2005 годы и разрабатывается такая же программа на 2006–2010 годы. Как экотуризм, так и агротуризм определяются в качестве приоритетов программы.

Одной из составляющих проекта ПРООН "Реализация первоочередных мероприятий интегрированных планов управления ключевыми низинными болотами Полесья в целях сохранения биологического разнообразия" является развитие экотуризма в заказниках Дикое, Званец и Споровский. Экотуризм развивается в Споровском, где было определено 7 участков для использования туристами, образован экологический центр и организованы экскурсии для школьников.

- Завершить работу над национальной стратегией сохранения биоразнообразия

Национальная стратегия и план действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия были одобрены Советом Министров, но они далеки до выполнения и требуют корректировки.

- Внедрять экологические аспекты в сельскохозяйственную политику и практику; учредить службы содействия фермерам для обучения их рациональным методам ведения сельского хозяйства

Внедрение экологических аспектов в сельскохозяйственную политику и практику остается сложной задачей. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерство сельского хозяйства сотрудничают по вопросам регулирования проблемы непригодных пестицидов. Они также будут совместно разрабатывать национальный план по снижению деградации земель и стратегию по рациональному использованию земельных ресурсов в контексте членства Беларуси в Конвенции по борьбе с опустыниванием.

Определенный прогресс был также достигнут в решении других природоохранных проблем, связанных с сельским хозяйством. В целом, однако, окружающая среда не занимает центральное место в сельскохозяйственной политике.

До настоящего времени службы содействия фермерам еще не были созданы.

Дополнительную информацию см. в главе 7 "Управление окружающей средой в сельском и лесном хозяйстве".

- Рассмотреть вопрос о более систематичном подходе к приспособлению малопригодных в сельском хозяйстве земель для использования в несельскохозяйственных целях.

Постановление Совета Министров "О мерах по эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения" № 79 от 20 января 2000 года установило меры для эффективного использования сельскохозяйственных земель. Это Постановление позволяет местным властям (районная комиссия) выводить непродуктивные земли из сельскохозяйственного использования. В целом болота оставлены в естественном состоянии, а другие малопродуктивные земли преобразуются в лесной фонд.

2. Осуществление политики в области охраны окружающей среды

Укрепление структуры природоохранной политики

- Улучшить систему определения приоритетов, опираясь на экономический анализ

В целом определение приоритетов осуществляется не на основе экономического анализа. Однако прилагаются значительные усилия по изысканию финансирования для приоритетной деятельности с помощью экономических механизмов.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды признает необходимость усиления своего потенциала по проведению экономического анализа.

- Продолжать совершенствование природоохранного законодательства; в частности, предпринять дальнейшие шаги по принятию подготовленных поправок к законам, например, о водном и воздушном бассейнах

С 1996 по 2004 год почти все природоохранное законодательство было пересмотрено. Кроме того, в настоящее время готовятся предложения по внесению изменений и дополнений в следующие нормативно-правовые акты в целях приведения их в соответствие с практическим исполнением и согласования с международными договорами, а также учета положений соответствующих директив ЕС:

- Закон "Об охране и использовании животного мира";
- Закон "Об охране атмосферного воздуха";
- Закон "О питьевом водоснабжении";
- Закон "Об особо охраняемых природных территориях"; и
- Водный кодекс.

- Продолжать совершенствование экологической информации и обеспечение ее доступности для общественности и различных секторов общества и поощрять участие экологических НПО в процессе формирования политики

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство здравоохранения и Министерство статистики и анализа регулярно публикуют материалы об окружающей среде. МПРООС, например, ежегодно публикует бюллетень "О состоянии окружающей среды в Республике Беларусь" и обзор "Национальная система мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь: результаты наблюдений" и ежеквартально "Информационный бюллетень о превышении нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду предприятиями Республики Беларусь". Оно опубликовало Национальный доклад "О состоянии окружающей среды" в 2002 году. Эти и другие природоохранные публикации доступны общественности. МПРООС управляет весьма информативным и постоянно обновляемым веб-сайтом (<http://www.minpriroda.by>). База данных в сети Интернет о Программе НСМОС в настоящее время находится на стадии разработки в научном учреждении «Белорусский научно-исследовательский центр "Экология"», который находится в ведении МПРООС (<http://ecoinfoby.net/>). Не так давно МПРООС был создан веб-сайт по Орхусской конвенции (<http://www.ac.minpriroda.by/>) в целях содействия доступу общественности к экологической информации.

Беларусь ратифицировала Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусскую конвенцию), 14 декабря 1999 года. Совет Министров принял Постановление от 29 декабря 2002 года о принятии плана действий по ее реализации в 2002–2005 годах. При финансовой поддержке Дании МПРООС разрабо-

тало и утвердило перечень органов государственного управления Республики Беларусь, осуществляющих сбор, хранение и распространение экологической информации. В июле 2001 года МПРООС создало Общественный координационный экологический совет при Министерстве, состоящий из представителей неправительственных организаций.

- Завершить создание единой системы мониторинга окружающей среды и обеспечить ее содействие процессу определения политики

Достигнут определенный прогресс в разработке Национальной системы мониторинга окружающей среды (НСМОС). В настоящее время она включает 11 отдельных видов мониторинга, которые охватывают все компоненты природной среды и наиболее важные источники вредного воздействия на окружающую среду. Само Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды проводит 7 из 11 видов природоохранного мониторинга и осуществляет координацию деятельности других органов госуправления через Межведомственный координационный совет по реализации Программы Национальной системы мониторинга окружающей среды. С 2000 года в государственном бюджете предусматриваются средства на реализацию Программы НСМОС. Информация о результатах хода реализации Программы НСМОС направляется в Правительство.

- Продолжать поддерживать программы образования и обучения в области экологии

В 2002 году была принята новая редакция Закона 1992 года "Об охране окружающей среды", содержащая главу "Образование, просвещение и научные исследования в области охраны окружающей среды". В 1999 году Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерство образования приняли Концепцию экологического образования и Программу совершенствования образования в области окружающей среды на период до 2005 года. Последняя включает меры, направленные на улучшение экологического образования в дошкольных, школьных и высших учебных заведениях. Для этих целей Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды оказывает финансовую поддержку за счет средств Фонда охраны природы. До 2004 года под эгидой Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды при научном учреждении «Белорусский научно-исследовательский центр "Экология"» функционировали Курсы повышения квалификации работников природоохранных служб, предприятий и организаций. В целях повышения экологического сознания общественности с 2003 года по инициативе Минприроды ежегодно проводятся Республиканские экологические форумы. В 2003 году Минприроды совместно с Минобразования организовали конференцию "Экологическое образование для устойчивого развития: национальный и международный опыт".

Повышение экономической эффективности политики в области охраны окружающей среды

- Проанализировать количество и уровень стандартов окружающей среды, исходя из конкретной ситуации в Беларуси и опыта других стран, и внедрить более реалистичный комплекс стандартов

Совет Министров принял решение о необходимости пересмотра и внесения изменений в ГОСТы в целях приведения их в соответствие, насколько это возможно, с законодательством ЕС. В результате в январе 2004 года был принят Закон "О техническом нормировании и стандартизации", а с июля 2004 года Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров начал разработку проекта программы по публикации технических требований, которая должна быть завершена в 2007 году.

Кроме того, министр природных ресурсов и охраны окружающей среды поручил создать в Министерстве рабочую группу для подготовки проектов соответствующих законодательных актов.

- Рассмотреть возможность упорядочения системы выдачи разрешений и продления сроков их действия

В Беларуси в течение определенного периода времени действует система выдачи разрешений на выбросы и размещение отходов. В настоящее время Беларусь при поддержке Шведского агентства по охране окружающей среды реализует пилотный проект по внедрению системы выдачи интегрированных разрешений на трех предприятиях в Гродненской области. В рамках проекта будет осуществлен анализ законодательства и, в случае целесообразности, разработаны необходимые законодательные акты по внедрению системы выдачи интегрированных разрешений по всей республике.

- Продолжать индексировать природоохранные сборы и штрафы в соответствии с темпами инфляции и рассмотреть возможность их повышения для создания стимулов для технологических изменений

Экологические платежи и штрафы не индексируются, однако степень их увеличения превышает уровень инфляции. Целью этого является стремление компенсировать слишком низкие платежи в прошлом.

- Укрепить систему фондов охраны природы путем разработки учебной программы повышения квалификации для штатных сотрудников фондов и упорядочения правил их функционирования

Рекомендация больше не является актуальной, поскольку Указом Президента в 1998 году Фонд охраны природы был выведен из ведения Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и интегрирован в республиканский бюджет. Законодательная база, регулирующая деятельность Фонда, предусматривает четкие и строгие процедуры.

Воздух

- Ввести внутренние нормативы, в большей степени соответствующие международным стандартам и нормативам качества воздуха, предельно допустимых выбросов и уровней осадения

Беларусь выразила желание сблизить свое законодательство с требованиями стандартов ЕС по ряду загрязнителей воздуха.

Закон 2004 года "О техническом нормировании и стандартизации" предусматривает введение норм, соответствующих европейскому законодательству. С момента вступления Закона в силу Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров осуществлял разработку проекта программы поэтапной разработки технических регламентов на 2004–2007 годы с четким указанием приоритетов. Два новых правила получили одобрение: одно – для дизельного топлива, а другое – для бензина. Нормы для бензина пересматриваются.

Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды предусматривает пересмотр системы стандартов качества для атмосферного воздуха и приведение их в соответствие с международными стандартами. В этих целях Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством здравоохранения проведена работа по установлению предельно допустимых концентраций (ПДК) для содержания озона в воздухе в соответствии с нормами, определенными Всемирной организацией здравоохранения. В октябре 2004 года должна была быть завершена разработка нормативов для общего содержания взвешенных твердых веществ размером менее чем 10 микрон и менее чем 2,5 микрона. Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (НПДОС) предусматривает окончание этой работы в 2006 году.

Беларусь сблизила национальные нормы, регламентирующие выбросы NO₂, с нормами ЕС, однако выполнить то же самое для SO₂ в ближайшем будущем будет сложно ввиду высокой стоимости затрат.

- Улучшить экономическую эффективность в области предоставления разрешений для стационарных источников загрязнения

Беларусь пересмотрела свою систему выдачи разрешений и начала выполнение пилотного проекта в Гродненской области по выдаче интегрированных разрешений.

- Обновить нормы предельно допустимых выбросов выхлопных газов для транспортных средств; усилить контроль за используемыми транспортными средствами; присоединиться к соответствующим соглашениям ЕЭК ООН; и обеспечить наличие неэтилированного бензина в крупных городах и вдоль основных национальных шоссе дорог

В 2003 году Беларусь установила систему государственных технических осмотров автомобилей на диагностических станциях и пунктах контроля в целях обеспечения контроля за техническим состоянием машин и их выбросами. В 1997 году в Беларуси было запрещено производство и использование этилированного бен-

зина, а в 2004 году в соответствии с Указом Президента таможенные пошлины для импортируемых автомобилей старше 14 лет были увеличены на 400 процентов с 0,5 евро за см³ рабочего объема двигателя до 2 евро.

Беларусь производит грузовики малой грузоподъемности, микроавтобусы, сельскохозяйственные грузовики и малые транспортные средства в соответствии со стандартами EURO-2 и EURO-3.

Для уменьшения воздействия используемых автомобилей на окружающую среду Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Министерством транспорта и коммуникаций разрабатывает программу и план действий, которые включали бы, наряду с другими мерами, создание координационного центра для проведения исследований в данной области.

- Усилить акцент на эффективности использования энергии, сделав основной упор на: i) установление цен на энергию для домашних хозяйств и других пользователей, и ii) программы энергосбережения в жилом секторе; следует ввести в действие Указ от сентября 1996 года о повышении тарифов на отопление для домашних хозяйств

В 1996 году Беларусь разработала первую программу по энергосбережению до 2000 года, предусмотрев ряд мер по обеспечению энергоэффективности и создав Государственный комитет по энергоэффективности. Финансирование программы осуществлялось за счет средств Специального фонда по энергосбережению, образованного при этом Комитете, а также из средств инновационного фонда и местных и республиканского бюджетов. Новая программа на период до 2005 года была разработана в 2001 году. В целом Программа оценивается как успешная, однако она в первую очередь направлена на промышленный сектор, а не на домашние хозяйства. Некоторые дополнительные меры также были приняты для обеспечения энергосбережения в жилищном секторе, включая, например, правила по измерению энергозатрат, а также нормы по строительству и изоляции.

- Улучшать качество топлива, в особенности в плане содержания серы в нефтепродуктах типа дизельного топлива

Как отмечалось, следуя положениям Закона "О техническом нормировании и стандартизации" 2004 года, были утверждены новые стандарты для дизельного топлива и бензина, а нормы для бензина пересматриваются. С 2003 года основная часть дизельного топлива содержит не более 0,035% серы.

Вода

- Пересмотреть приоритеты в области управления водными ресурсами с целью активизации усилий по предотвращению загрязнения на уровне источников

В 2001 году Министерство жилищно-коммунального хозяйства и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды разработали Государственную программу по водоснабжению и водоотведению "Чистая вода" на период 2001–2005 годов, содержащую ряд индикаторов по обеспечению населения качественным водоснабжением и канализацией. Программа определяет приоритетные направления финансирования за счет средств республиканского бюджета, фонда охраны природы и коммунальных служб.

Кроме того, Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001–2005 годы предусматривает снижение объемов сбросов сточных вод на 50% по сравнению с уровнем 2000 года. К середине 2004 года количество сбросов уже сократилось на 42,3%.

- Продолжать придавать приоритетное значение питьевому водоснабжению, уделяя особое внимание сельской местности; усилить в этой связи акцент на уменьшение диффузного загрязнения в сельском хозяйстве

Ответственность за управление сектором питьевого водоснабжения была передана от сельскохозяйственных предприятий (колхозов) местным предприятиям жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, на стадии подготовки находятся программы для каждой области, направленные на обеспечение сельского населения чистой питьевой водой. Программы в основном предусматривают возведение новых объектов

инфраструктуры, что требует значительных затрат. Финансирование планируется осуществлять из местных бюджетов и фонда охраны природы. Прежде чем передать управление сектором питьевого водоснабжения колхозам в каждой области необходимо провести реконструкцию некоторых объектов инфраструктуры.

В 2003 году разработано и утверждено Постановлением Совета Министров Положение о водоохраных зонах и прибрежных полосах больших и средних рек, в котором определены размеры и границы этих водоохраных зон и прибрежных полос и режим ведения в них хозяйственной и иной деятельности. Предусмотрена разработка проектов водоохраных зон и прибрежных полос для каждой большой и средней реки.

- Внедрить минимальные нормативы первичной водоочистки для главных промышленных загрязнителей и рассмотреть вопрос о постепенном повышении сборов для стимулирования технологических изменений

Сточные воды от предприятий перед сбросом их в городскую канализацию проходят предварительную очистку. Значения предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в сточных водах на выпуске в водный объект после очистных сооружений устанавливаются индивидуально для каждого предприятия. Экологические платежи за сброс сточных вод зависят от их концентрации и объемов.

Беларусь находится в процессе пересмотра Водного кодекса. Для этого МПРООС совместно с Министерством здравоохранения проводит разработку правил по нормированию сбросов сточных вод, определению лимитов и индикаторов.

- Продолжать усилия по строительству или обновлению очистных сооружений, ориентируясь на существующие малозатратные методы очистки

Действует ежегодная программа по реконструкции и строительству новых водоочистных сооружений. В 2004 году в Республике Беларусь велось строительство 52 очистных сооружений. Общая сумма выделенных средств из Фонда охраны природы на эти цели превысила 60 млрд. рублей.

Насколько возможно, Беларусь также использует новые технологии, предусматривающие малозатратные методы очистки, а также находится в процессе рассмотрения возможности замены в ряде городов всех устаревших технологий на более энергоэффективные и современные.

- Постепенно приближать расценки на питьевую воду в жилом секторе к уровню совокупных издержек по обеспечению водоснабжения

В то время как в промышленном секторе за последние несколько лет было проведено поэтапное повышение цен на воду, стоимость питьевой воды для хозяйственно-бытовых нужд не была увеличена, главным образом, по социальным причинам.

- Рассмотреть возможность внедрения в политику управления водными ресурсами отдельных программ для каждого речного бассейна в целях улучшения соотношения затрат на мероприятия и их эффективности

Беларусь продвигается вперед в данной области. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды рассматривает возможность внесения изменений в Водный кодекс с перспективой включения в него бассейнового принципа. Министерство также планирует разработать план по внедрению бассейнового принципа.

Отходы

- Вести для предприятий стимулы по ускорению внедрения малоотходных технологий и вторичное использование и рециркуляцию отходов

В 2002 году были внесены изменения и дополнения в Закон "Об отходах", а в настоящее время на стадии разработки находится третий вариант. Закон 2002 года ставит целью максимизацию объема рециркулированных материалов. Закон включает:

- разработку и принятие норм по производству отходов;
- установление ограничений по размещению отходов производства;
- использование экологически чистых и малоотходных технологий; и
- плату за размещение отходов согласно "классу токсичности". За последние годы размер выплат значительно увеличился. Например, с 2002 по 2003 год ставки возросли в три раза.

Кроме того, вступил в силу ряд новых постановлений, среди которых:

- Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды № 1 от 11 февраля 2004 года "О правилах выдачи, приостановления, аннулирования разрешений на размещение отходов производства";
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 269 от 27 февраля 2003 года "О совершенствовании системы сбора (заготовок) и использования некоторых видов вторичного сырья", касающееся макулатуры, стеклянных отходов и вторичных текстильных материалов;
- Постановление Совета Министров № 461 от 7 апреля 2003 года об уменьшении налога за размещение отходов производства на сумму освоенных капитальных вложений, направленных на совершенствование технологических процессов с целью уменьшения; и
- Постановления Совета Министров № 261 и 269 от 27 февраля 2003 года, расширяющие ответственность производителей пластмассовой, стеклянной и бумажной (картонной) упаковки. Согласно Постановлению № 261 была внедрена пилотная программа по сбору пластиковых отходов и существуют планы по включению в нее тары из стекла и бумажной упаковки.

– Усилить меры по мониторингу, обработке и удалению опасных отходов

В дополнение к поправкам 2002 года к Закону "Об отходах" был также принят ряд законодательных актов, касающихся транспортировки, хранения и учета количества всех отходов, включая опасные. Существуют объекты для переработки отдельных типов опасных отходов (например, ртутных ламп, нефтепродуктов). В Гомельской области (г. Чечерск) ведется строительство крупного комплекса для переработки и захоронения до 30 тыс. тонн опасных отходов в год. Строительство началось в 1997 году, и отдельные части комплекса, предназначенные только для размещения отходов, уже введены в эксплуатацию. Вместе с тем завершение строительства было сопряжено с рядом проблем. Этот первое сооружение подобного рода в странах ВЕКЦА, и проект комплекса был не вполне подходящим. Возможно, необходим его пересмотр. Кроме того, в проект уже было инвестировано 20 млн. долл. США, однако необходим еще гораздо больший объем средств. Вся необходимая инфраструктура, включая специальное водо- и энергообеспечение, еще должна быть построена.

– Обратить особое внимание на управление отходами, скопившимися на территории предприятий, и на их должное удаление

В дополнение к Национальному плану действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды различные отрасли промышленности разработали собственные программы по управлению отходами на 2002–2005 годы. В настоящее время задача заключается в том, чтобы проанализировать эффект данных программ и использовать результаты в качестве основы для разработки новых программных документов на период с 2006 по 2010 годы. В целом, промышленные отходы складываются на территориях, принадлежащих предприятиям, и регламентируются правилами, согласованными предприятиями и комитетами природных ресурсов и охраны окружающей среды МПРООС. Плата за размещение отходов на территории предприятий исчисляется в соответствии со ставками, установленными Постановлением Совета Министров № 386 от 29 февраля 2002 года.

– Улучшить состояние свалок и усилить соответствующие меры контроля над ними; усовершенствовать порядок обращения с отходами медицинских учреждений

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды ежегодно за счет средств фондов охраны природы финансирует реконструкцию старых и сооружение новых полигонов захоронения отходов. Была введена в действие система лицензирования мероприятий по дезактивации отходов, включая свалки (Постановление Совета Министров № 1371 от 20 октября 2003 года).

Вопросы обращения с медицинскими отходами регулируются Законом 2002 года "Об отходах" и другими нормативными правовыми актами, включая:

- Постановление Совета Министров № 1178 от 29 августа 2002 года "Об утверждении Положения о порядке хранения транспортных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники и Положения о порядке уничтожения лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники"; и
- Постановление Министерства здравоохранения № 81 от 22 ноября 2002 года "Об утверждении инструкции о правилах и методах обезвреживания отходов лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники".

Белорусский национальный технический университет проводит исследования по обращению с медицинскими отходами с целью принятия международных норм по удалению медицинских отходов и обращению с ними (включая Техническое руководство к Базельской конвенции по обращению с медицинскими отходами).

- Рассмотреть возможность выделения большего объема финансовых средств на управление отходами за счет различных источников, включая повышение уровней платы за отходы

В 2003 году из средств Фонда охраны природы было выделено 5,1 млрд. руб. на строительство и реконструкцию полигонов для удаления отходов. Кроме того, все выплаты за переработку пластиковых отходов должны быть направлены на улучшение самой системы переработки.

3. Укрепление международного сотрудничества

- Воплотить двусторонние и региональные соглашения в конкретные программы и проекты

Данная деятельность находится на стадии выполнения. Примеры включают:

- Сотрудничество с Литвой в области управления поверхностными водами, экологического мониторинга (например, мониторинга состояния окружающей среды в районе Игналинской АЭС), охоты и рыболовства, охраняемых территорий и биологического разнообразия, управления опасными отходами и химическими веществами.
- Сотрудничество с Польшей в области трансграничных охраняемых территорий (Прибужское Полесье) и мониторинга трансграничных водных ресурсов.
- Сотрудничество с Российской Федерацией в области рационального использования минеральных ресурсов и трансграничных водных объектов.

Несколько новых двусторонних и трехсторонних соглашений находятся на стадии разработки. Среди них:

- Соглашение с Латвией и Российской Федерацией по использованию и охране водных ресурсов реки Западная Двина (Даугава);
- Соглашение с Литвой и Российской Федерацией по водным ресурсам реки Неман (Нямунас); и
- Соглашение с Польшей по трансграничным водным ресурсам.
- Стать участником международных конвенций, таких как конвенции ЕЭК ООН по международным водным путям, по предотвращению промышленных аварий, по оценке воздействия на окружающую среду, и подписанных в Женеве и Осло протоколов к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, а также Базельской, Рамсарской и Боннской конвенций

Следуя рекомендациям первого обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД), Беларусь интенсивно работала с секретариатами глобальных и региональных природоохранных конвенций и за последние шесть лет присоединилась к следующим конвенциям:

- Орхусская конвенция (1999 год),
- РКИК ООН (2000 год),
- Базельская конвенция (1999 год),

- Рамсарская конвенция (1999 год)¹,
- Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (2001 год),
- Протокол по биобезопасности к Конвенции о биоразнообразии (2002 год),
- Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (2003 год),
- Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (2003 год),
- Конвенция о стойких органических загрязнителях (2003 год),
- Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (2005 год).

Дополнительную информацию см. в главе 4 "Международные соглашения и обязательства".

- Ратифицировать Рамочную конвенцию по изменению климата

Это было сделано в 2000 году.

- Укреплять международное сотрудничество в области охраны окружающей среды путем расширения компетенции Минприроды в области международного природоохранного сотрудничества, определения приоритетов деятельности и систематического анализа выполнения международных обязательств в области охраны окружающей среды

Приоритеты международного сотрудничества были определены в Национальном плане действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001–2005 годы, Национальной стратегии устойчивого развития 1997 года и НСУР на период до 2020 года. Обзор их результатов осуществляется ежегодно, а их обновление проводится в установленном порядке.

Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды на 2001–2005 годы определяет следующие приоритеты:

- сотрудничество с международными организациями,
- выполнение обязательств по конвенциям,
- активное участие в процессах "Окружающая среда для Европы", "Окружающая среда и здоровье", "Транспорт и окружающая среда",
- развитие положений двух- и многосторонних соглашений,
- привлечение инвестиций в природоохранную сферу.

Национальная стратегия устойчивого развития до 2020 года определяет следующие приоритеты:

- улучшение экологической политики и развитие экономических механизмов природопользования,
- охрана и рациональное использование природных ресурсов,
- безопасное применение биотехнологий и биологическая безопасность,
- безопасное использование токсичных химикатов,
- утилизация и обезвреживание промышленных и коммунальных отходов,
- защита населения и территорий от природных и техногенных катастроф,
- экологическая безопасность оборонных объектов,
- развитие районов, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС,
- ликвидация последствий аварии на Чернобыльской АЭС,
- гармонизация экологического законодательства с международными соглашениями и правовыми актами.

¹ Согласно секретариату Рамсарской конвенции, Беларусь на законных основаниях является Стороной Рамсарской конвенции с 1991 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ОТДЕЛЬНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

Всемирные соглашения		Беларусь	
Год		Год	Состояние
1971	(РАМСАРСКАЯ) Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц 1982 год (ПАРИЖСКАЯ) Поправка 1987 год (РЕГИНСКИЕ) Поправки	1991	Ra
1972	(ПАРИЖСКАЯ) Конвенция по охране всемирного культурного и природного наследия	1988	Ra
1973	(ВАШИНГТОНСКАЯ) Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения 1983 год (ГАБОРОНСКАЯ) Поправка 1987 год (БОННСКАЯ) Поправка	1955	Ac
1979	(БОННСКАЯ) Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных 1991 год (ЛОНДОНСКОЕ) Соглашение по охране летучих мышей в Европе 1992 год (НЬЮ-ЙОРКСКОЕ) Соглашение о сохранении мелких китообразных в Балтийском и Северном морях (АСКОБАНС) 1995 год (ГААГСКОЕ) Соглашение о сохранении афро-евроазиатских водоплавающих мигрирующих птиц (АЕВА) 1996 год (МОНАКСКОЕ) Соглашение по сохранению китообразных Черного и Средиземного морей и прилегающей Атлантической акватории (АККОБАМС)	2003	Ac
1985	(ВЕНСКАЯ) Конвенция об охране озонового слоя 1987 год (МОНРЕАЛЬСКИЙ) Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1990 год (ЛОНДОНСКАЯ) Поправка к Протоколу 1992 год (КОПЕНГАГЕНСКАЯ) Поправка к Протоколу 1997 год (МОНРЕАЛЬСКАЯ) Поправка к Протоколу 1999 год (ПЕКИНСКАЯ) Поправка к Протоколу	1986 1988 1996	Ra Ra Ra
1989	(БАЗЕЛЬСКАЯ) Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1995 год Поправка о запрете 1999 год (БАЗЕЛЬСКИЙ) Протокол об ответственности и компенсации	1999	Ac
1992	(РИО-ДЕ-ЖАЙНЕРСКАЯ) Конвенция о биологическом разнообразии 2000 год (КАРТАХЕНСКИЙ) Протокол по биобезопасности	1993 2002	Ra Ac
1992	(НЬЮ-ЙОРКСКАЯ) Рамочная конвенция об изменении климата 1997 год (КИОТСКИЙ) Протокол	2000 2005	Ra Ra
1994	(ПАРИЖСКАЯ) Конвенция по борьбе с опустыниванием	2001	Ac
2001	(СТОКГОЛЬМСКАЯ) Конвенция о стойких органических загрязнителях	2003	Ac

Ac = присоединение; Ad = соблюдение; De = денонсирование; Si = подписание; Su = присоединение; Ra = ратификация.

Отдельные двусторонние и многосторонние соглашения (продолжение)

Год	Региональные и субрегиональные соглашения	Беларусь	
		Год	Состояние
1979	(ЖЕНЕСКАЯ) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния	1980	Ra
1984	год (ЖЕНЕВСКИЙ) Протокол, касающийся долгосрочного финансирования Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП)		
1985	год (ХЕЛЬСИНКСКИЙ) Протокол о сокращении выбросов серы по меньшей мере на 30%		
1988	год (СОФИЙСКИЙ) Протокол об ограничении выбросов окислов азота		
1991	год (ЖЕНЕВСКИЙ) Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений		
1994	год (ОСЛО) Протокол о дальнейшем сокращении выбросов серы		
1998	год (ОРХУССКИЙ) Протокол по тяжелым металлам		
1998	год (ОРХУССКИЙ) Протокол по стойким органическим загрязнителям		
1999	год (ГЕТЕБОРГСКИЙ) Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном		
1991	(ЭСПО) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте			1991	Si
2003	год (КИЕВСКИЙ) Протокол по стратегической экологической оценке		
1992	(ХЕЛЬСИНКСКАЯ) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер	2003	Ac
1999	год (ЛОНДОНСКИЙ) Протокол по проблемам воды и здоровья		
2003	год (КИЕВСКИЙ) Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды		
1992	(ХЕЛЬСИНКСКАЯ) Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий	2003	Ac
1998	(ОРХУССКАЯ) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды	2000	Si
2003	год (КИЕВСКИЙ) Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей		

Ac = присоединение; Ad = соблюдение; De = денонсирование; Si = подписание; Su = присоединение; Ra = ратификация.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

ОТДЕЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ

Беларусь: Отдельные экономические данные

	1998 год	1999 год	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
ОБЩАЯ ПЛОЩАДЬ (1 000 км²)	207,6	207,6	207,6	207,6	207,6	207,6	207,6
НАСЕЛЕНИЕ							
Общая численность населения (млн. чел.)	10,1	10,0	10,0	10,0	9,9	9,9	9,8
изменение в % (1995 = 100)	98,8	98,4	98,1	97,8	97,4	96,9	96,4
Плотность населения, (чел./км ²)	48,5	48,3	48,2	48,0	47,8	47,6	47,3
ВАЛОВОЙ ВНУТРЕННИЙ ПРОДУКТ							
ВВП (млн. долл. США)	15 222,0	12 138,0	10 418,0	12 355,0	14 595,0	17 825,0	22 889,0
изменение в % (1995 = 100)	144,7	115,4	99,0	117,4	138,7	169,4	217,5
на душу населения (тыс. долл. США/чел.)	1 512,0	1 210,0	1 041,0	1 239,0	1 471,0	1 805,0	2 330,0
ПРОМЫШЛЕННОСТЬ							
Доля ВВП (% от ВВП)	29,0	27,6	26,5	26,1	25,4	26,1	26,8
Промышленное производство (1995 = 100)	138,2	152,4	164,3	174,0	181,9	194,8	225,7
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО							
Доля ВВП (% от ВВП)	11,5	12,2	11,6	9,7	9,5	7,7	9,7
ПРОИЗВОДСТВО ЭНЕРГИИ							
Общее производство (МТ _{н.э.})	..	..	23,8	..	..	24,7	..
изменение в % (1995 = 100)	..	..	97,5	..	..	101,2	..
Энергоинтенсивность (т _{н.э.} /тыс. долл. США)	..	..	2,3	..	..	1,4	..
изменение в % (1995 = 100)	..	..	72,0	..	..	62,0	..
Структура энергоснабжения (%)							
Твердое топливо	..	..	7,3	..	..	6,8	..
Нефть	..	..	25,8	..	..	25,1	..
Газ	..	..	59,2	..	..	61,0	..
Ядерная энергия	–	–	–	–	–	–	–
Гидроэнергия и т. п.	..	..	7,8	..	..	7,1	..
АВТОМОБИЛЬНЫЙ ТРАНСПОРТ							
Объемы транспортных перевозок							
– грузовые: млн. т·км	40 180,0	39 830,0	41 214,0	40 037,0	45 665,0	51 306,0	..
– изменение в % (1997 = 100)	100,7	99,9	103,3	100,4	114,5	128,6	..
– млн. пассажиро·км	27 084,0	31 686,0	32 449,0	30 345,0	29 281,0	28 195,0	..
– изменение в % (1997 = 100)	107,2	125,4	128,4	120,1	115,9	111,6	..
Парк транспортных средств							
– 1 000 автомобилей	1 349,5	1 422,2	1 492,4	1 539,5	1 628,1	1 740,8	..
– изменение в % (1997 = 100)	112,8	118,9	124,7	128,7	136,1	145,5	..
– на душу населения (автомобилей/100 чел.)	7,5	7,1	6,7	6,5	6,1	5,7	..

Источник: ЕЭК ООН и национальные статистические данные.

Беларусь: Отдельные экологические данные

	1998 год	1999 год	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
ЗЕМЛЯ							
Общая площадь территории (1 000 км ²)	207,6	207,6	207,6	207,6	207,6	207,6	207,6
Основные охраняемые территории (% от общей площади)	7,6	7,2	7,6	7,6	7,5	7,6	..
Использование удобрений (кг/га с/х земель)	75,7	75,5	69,1	88,5	88,9	89,3	..
ЛЕСА							
Площадь лесов (% от территории) ¹⁾	35,5 ²⁾	..	37,8	..	..	...	..
Использование лесных ресурсов (добыча/рост)	..	..	..	..	..	..	..
Импорт тропической древесины (долл. США/чел.)	..	..	..	..	..	..	..
ВИДЫ, НАХОДЯЩИЕСЯ ПОД УГРОЗОЙ							
Млекопитающие (% от известных видов)	18,42 ³⁾	22,36 ⁴⁾	..
Птицы (% от известных видов)	24,27 ³⁾	23,62 ⁴⁾	..
Рыбы (% от известных видов)	8,19 ³⁾	16,39 ⁴⁾	..
ВОДА							
Водозабор (млн. м ³ /год)	1 851	1 851	1 837	1 833	1 824	1 832	..
Вылов рыбы (% от мирового вылова)	..	..	..	..	..	..	..
Очистка коммунальных сточных вод (% от обслуживаемого населения)	..	..	..	..	..	..	..
ВОЗДУХ							
Выбросы диоксида серы (кг/чел.)	18,8	16,3	14,0	14,6	13,9	13,3	..
" (кг/тыс. долл. США ВВП)	12,5	13,5	13,5	11,8	9,4	7,4	..
Выбросы оксидов азота (кг/чел.)	16,2	14,1	13,5	13,5	13,7	14,2	..
" (кг/тыс. долл. США ВВП)	10,8	11,7	12,9	10,9	9,4	7,9	..
Выбросы эквивалентов диоксида углерода (т/чел.)	7,5	7,2	6,8	7,6	7,0	7,3	..
" (т/тыс. долл. США ВВП)	5,0	6,0	6,5	6,1	4,8	4,0	..
ВЫРАБОТКА ОТХОДОВ							
Промышленные отходы (кг/тыс. долл. США ВВП)	1 451	2 010	2 233	1 987	1 783	1 569	..
Муниципальные отходы (кг/чел.)	179,6	190,5	196,1	199,9	207,5	231,0	..
Ядерные отходы (т/МТ _{н.э.}) ОППЭ	..	..	..	..	..	..	..
ШУМ							
Население, подверженное воздействию уровня шума, эквивалентного > 65 дБ (А) (млн. чел.)	..	..	..	..	..	..	..

Источник: ЕЭК ООН и национальные статистические данные.

.. = данные отсутствуют. – = ноль или ничтожно малое количество.

Примечания:

1) Оценка производится каждые 10 лет

2) Данные 1990 года

3) Второе издание Красной книги Беларуси (1993 год)

4) Красная книга (пересмотренный вариант 2003 года)

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

СПИСОК ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В БЕЛАРУСИ

Конституция Республики Беларусь, № 2875-ХП, 15 марта 1994 года, с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года.

Кодексы (в алфавитном порядке)

Водный кодекс Республики Беларусь, № 191-3, 15 июля 1998 года.

Гражданский кодекс Республики Беларусь, № 218-3, 7 декабря 1998 года.

Кодекс Республики Беларусь о земле, № 226-3, 4 января 1999 года, с изменениями и дополнениями № 99-3, 8 мая 2002 года.

Кодекс Республики Беларусь о недрах, № 103-3, 15 декабря 1997 года.

Лесной кодекс Республики Беларусь, № 420-3, 14 июля 2000 года, с изменениями и дополнениями № 271-3 от 27 февраля 2004 года и № 310-3 от 4 августа 2004 года.

Налоговый кодекс Республики Беларусь, № 166-3, 19 декабря 2002 года, с изменениями и дополнениями № 184-3, 4 января 2003 года и № 309-3, 3 августа 2004 года.

Законы Республики Беларусь (в алфавитном порядке)

О бюджете Республики Беларусь (принимается ежегодно).

О гидрометеорологической деятельности, № 256-3, 10 мая 1999 года.

О государственной экологической экспертизе, № 419-3, 14 июля 2000 года.

О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, № 141-3, 5 мая 1998 года, с изменениями и дополнениями № 183-3 от 4 января 2003 года.

О международных договорах Республики Беларусь, № 1188-ХП, 23 октября 1991 года, с изменениями и дополнениями № 401-3, 16 июня 2000 года и № 331-3 от 15 ноября 2004 года.

О местном управлении и самоуправлении, № 617-ХП от 20 февраля 1991 года, с изменениями и дополнениями № 362-3 от 10 января 2000 года.

О налоге за пользование природными ресурсами (Экологический налог), № 1335-ХП, 23 декабря 1991 года, с последними изменениями и дополнениями № 134-3, 24 июля 2002 года и № 167-3, 28 декабря 2002 года.

О нормативных правовых актах, № 361-3, 10 января 2000 года, с изменениями и дополнениями № 81-3 от 4 января 2002 года и № 321-3 от 1 ноября 2004 года.

О питьевом водоснабжении, Закон РБ, № 271-3, 24 июня 1999 года.

О промышленной безопасности опасных производственных объектов, № 363-3 от 10 января 2000 года.

О растительном мире, № 205-3, 14 июня 2003 года.

О санитарно-эпидемическом благополучии населения, № 2583-ХП от 23 ноября 1993 года в редакции от 23 мая 2000 года № 397-3.

О туризме, № 326-3 от 25 ноября 1999 года с изменениями и дополнениями от 15 декабря 2003 года № 257-3.

Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках от 21 июля 2001 года № 50-3, с изменениями и дополнениями № 134-3 от 24 июля 2002 года.

Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь, № 300-3, 5 июля 2004 года.

Об информатизации, № 3850-ХП, 6 сентября 1995 года.

Об образовании, № 1202-ХП от 29 октября 1991 года в редакции Закона от 19 марта 2002 года № 95-3, с изменениями и дополнениями № 311-3 от 4 августа 2004 года.

Об общественных объединениях, № 3254-ХП от 4 октября 1994 года, с изменениями и дополнениями № 36-3 от 22 июня 2001 года и № 213-3 от 26 июня 2003 года.

Об особо охраняемых природных территориях, № 3335-ХП, 20 октября 1994 года, в редакции от 23 мая 2000 года, № 396-3

Об отходах, № 2609-ХП, 25 ноября 1993 года, в редакции от 26 октября 2000 года, № 444-3, с изменениями и дополнениями № 134-3, 24 июля 2002 года.

Об охране атмосферного воздуха, № 29-3, 15 апреля 1997 года, с изменениями и дополнениями № 59-3 от 10 июля 1997 года.

Об охране и использовании животного мира, № 598-ХП, 19 сентября 1996 года.

Об охране озонового слоя, № 56-3, 12 ноября 2001 года.

Об охране окружающей среды, № 1982-ХП, 26 ноября 1992 года, в редакции от 17 июля 2002 года, № 126-3.

Об энергосбережении, № 190-3, 15 июля 1998 года.

Указы Президента (в алфавитном порядке)

О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, № 205 от 10 апреля 2002 года.

О международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь, от 22 октября 2003 года № 460.

О Национальном парке "Беловежская Пуща", № 460 от 27 сентября 2004 года.

О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи, № 24 от 28 ноября 2003 года.

О "Программе совершенствования агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001–2005 годы", № 256 от 14 мая 2001 года.

Об образовании Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, № 45, 27 января 2003 года.

Об одобрении "Программы возрождения и развития села на 2005–2010 годы", № 150 от 25 марта 2005 года.

Об одобрении программы подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь, № 450 от 12 августа 2002 года.

Об утверждении "Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы", № 427 от 8 августа 2001 года.

Об утверждении государственной инвестиционной программы на 2004 год, № 97 от 18 февраля 2004 года, с многочисленными изменениями и дополнениями.

Об утверждении концепции национальной безопасности Республики Беларусь, № 390 от 17 июля 2001 года.

Постановления Совета Министров (Кабинета Министров) (в алфавитном порядке)

Вопросы политических партий и других общественных объединений в Республике Беларусь, № 76, 3 февраля 1995 года.

О "Республиканской программе энергосбережения на 2001–2005 годы", № 56 от 16 января 2001 года, с поправками № 1820 от 27 декабря 2002 года и № 1735 от 31 декабря 2003 года.

О "Национальной программе рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на 1996–2000 годы", № 667 от 15 октября 1996 года.

О "Национальной системе мониторинга окружающей среды", № 949 от 14 июля 2003 года, с изменениями и дополнениями № 250 от 10 марта 2004 года и № 298 от 16 марта 2004 года.

О "Программе развития транзитных перевозок грузов и пассажиров железнодорожным и автомобильным транспортом через территорию Республики Беларусь до 2005 года", № 33 от 11 января 2001 года, с изменениями и дополнениями № 302 от 17 марта 2004 года.

О государственной программе "Здоровье народа" на 1999–2005 годы, № 393 от 23 марта 1999 года.

О Государственной программе обеспечения государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на 2002–2006 годы, № 1848 от 22 декабря 2001 года.

О Государственной программе по водоснабжению и водоотведению "Чистая вода", № 52 от 17 января 2002 года с изменениями и дополнениями № 259 от 11 марта 2004 года.

О государственной регистрации информационных ресурсов, № 1344 от 28 августа 2004 года, с изменениями и дополнениями № 69 от 23 января 2004 года.

О государственных кадастрах природных ресурсов, № 248, 20 апреля 1993 года.

О деятельности учреждения Белорусского государственного университета "Национальный научно-исследовательский центр мониторинга озоносферы" по организации и ведению мониторинга озонового слоя, № 1719, 12 декабря 2002 года.

О дополнительных мерах по экономному и эффективному использованию топливно-энергетических ресурсов, № 1820, 27 декабря 2002 года, с последними изменениями и дополнениями № 799 от 30 июня 2004 года.

О единых тарифах на электрическую энергию, № 709 от 25 ноября 1992 года, с изменениями и дополнениями № 110 от 2 марта 1995 года.

О концепции государственной программы Республики Беларусь по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2001–2005 годы и на период до 2010 года, № 444 от 3 апреля 2000 года.

О концепции развития лесного комплекса Республики Беларусь до 2015 года, № 1502 от 29 сентября 1999 года.

О локальном мониторинге окружающей среды в Республике Беларусь, № 201 от 8 февраля 1999 года.

О мерах по реализации положений Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в 2002–2005 годах № 1900 от 29 декабря 2001 года.

О Национальном плане действий по гигиене окружающей среды Беларуси на 2001–2005 годы, № 1892 от 12 декабря 2000 года.

О некоторых вопросах Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, № 1586 от 31 октября 2001 года, с последними поправками № 903 от 17 марта 2004 года.

О некоторых вопросах общения с отходами пластмасс, № 261 от 27 февраля 2003 года.

О некоторых вопросах постановки на учет и государственной регистрации организационных структур политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, № 903 от 15 июня 1999 года.

О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь, № 460 от 22 октября 2003 года, № 1522 от 21 ноября 2003 года.

О перечне информационных ресурсов, имеющих государственное значение, № 784 от 29 января 2001 года, с поправками № 1056 от 1 сентября 2004 года.

О повышении эффективности использования лесных ресурсов, № 245 от 7 марта 2004 года.

О подготовке "Положения о порядке проведения мониторинга земель и использования его данных", № 250 от 10 марта 2004 года.

О порядке разработки и выполнения государственных научно-технических программ, № 1652 от 29 октября 1998 года, с поправками № 737 от 5 июня 2002 года и № 282 от 15 марта 2004 года.

- О порядке сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обмера этой информацией, № 1280 от 23 августа 2001 года, с изменениями и дополнениями № 302 от 17 марта 2004 года.
- О Программе национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, № 311 от 20 июня 1995 года.
- О разработке "Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы", № 86 от 27 января 2005 года.
- О реализации "Программы национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь", № 1344 от 27 августа 1998 года, с изменениями и дополнениями № 1690 от 28 октября 1999 года.
- О Республиканской программе "Сохранение и использование мелиорированных земель на 2000–2005 годы", № 76 от 20 января 2000 года, с последними поправками № 1697 от 31 декабря 2004 года.
- О республиканском ландшафтном заказнике "Прибужское Полесье", № 736 от 30 мая 2003 года, изменения и дополнения № 1179 от 22 сентября 2004 года.
- О совершенствовании системы сбора (заготовок) и использования некоторых видов вторичного сырья, № 269 от 27 февраля 2003 года, с поправками № 1675 от 22 декабря 2003 года.
- О создании "Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь" (НСМОС), № 247 от 20 апреля 1993 года.
- О создании национального научно-исследовательского центра мониторинга озоносферы, № 484 от 14 мая 1997 года, с поправками № 1719 от 12 декабря 2002 года.
- О составе Межведомственного координационного совета по реализации программы национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, № 927 от 10 июля 2002 года.
- О ставках налога за использование природных ресурсов (Экологический налог), № 118 от 1 февраля 2005 года.
- Об образовании Национальной комиссии по устойчивому развитию Республики Беларусь, № 197 от 20 марта 1996 года, с поправками от 11 января 2001 года.
- Об одобрении "Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2001–2005 годы", № 912 от 21 июня 2001 года.
- Об одобрении "Национальной стратегии и Плана действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия Республики Беларусь", № 789 от 26 июня 1997 года.
- Об отраслевой программе обращения с коммунальными отходами, № 1232 от 1 октября 2004 года.
- Об увеличении платы за природопользование и расширении применения мер стимулирования природоохранной деятельности, № 787 от 30 июня 2004 года (утратило силу, заменено постановлением № 118 от 1 февраля 2005 года, см. ниже).
- Об установлении платы за выдачу разрешений на размещение отходов производства и специальное водопользование, № 247, 26 февраля 2003 года, с изменениями и дополнениями № 964 от 21 июля 2003 года.
- Об утверждении "Основных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2010 года", № 445 от 3 апреля 2000 года.
- Об утверждении "Основных направлений энергетической политики Республики Беларусь на 2001–2005 годы и на период до 2015 года", № 1667 от 27 октября 2000 года.
- Об утверждении «Перечня государственных научно-технических программ по решению наиболее значимых народно-хозяйственных, экологических и социальных проблем на 2001–2005 годы (включая государственную научно-техническую программу (ГНТП) "Экологическая безопасность" на 2001–2005 годы)», № 141, 1 февраля 2001 года.
- Об утверждении "Положений о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга животного мира, радиационного мониторинга и использования данных этих мониторингов", № 576 от 17 мая 2004 года.

Об утверждении "Положений о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга поверхностных вод, подземных вод, атмосферного воздуха, локального мониторинга, окружающей среды и использования данных этих мониторингов", № 482 от 28 апреля 2004 года.

Об утверждении "Положений о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга растительного мира, геофизического мониторинга и использования их данных" № 412 от 14 апреля 2004 года.

Об утверждении "Положений по вопросам выдачи разрешений на специальное водопользование и предоставления водных объектов в обособленное водопользование", № 669, 7 мая 1999 года.

Об утверждении "Положения о государственном фонде данных о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении", № 793 от 1 июня 2000 года, с поправками № 1847 от 22 декабря 2001 года.

Об утверждении "Положения о лицензировании деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду", № 1371, 20 октября 2003 года.

Об утверждении "Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга озонового слоя и использовании его данных", № 161 от 16 февраля 2004 года.

Об утверждении "Положения о порядке финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности за счет средств республиканского бюджета", № 1084 от 10 июля 1998 года, с последними поправками № 282 от 15 марта 2004 года.

Об утверждении "Республиканской программы наведения порядка на земле и благоустройства территорий населенных пунктов на 2004–2005 годы", № 1714 от 30 декабря 2003 года.

Об утверждении мероприятий национальной программы развития туризма в Республике Беларусь на 2003–2005 годы (дополнения к национальной программе развития туризма в Республике Беларусь на 2001–2005 годы), № 1829 от 30 декабря 2002 года.

Об утверждении положения о порядке разработки и выполнения республиканских отраслевых и региональных программ энергосбережения, № 1731 от 11 ноября 1998 года, с поправками № 302 от 17 марта 2004 года.

Об утверждении порядка осуществления мониторинга лесов, № 915 от 21 июня 2001 года, с изменениями и дополнениями № 1179 от 22 сентября 2004 года.

Об утверждении порядка осуществления хозяйственной деятельности лицами, не являющимися субъектами хозяйствования, № 513 от 6 августа 1996 года.

Об утверждении Республиканской программы "Сохранение и использование мелиорированных земель на 2006–2010 годы", № 459 от 5 мая 2005 года.

Постановления, приказы и инструкции Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (в алфавитном порядке)

Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Республике Беларусь, № 8, 11 мая 2001 года.

О закреплении ответственности за реализацию положений международных договоров и сотрудничество с международными организациями, № 189 от 20 июля 2004 года.

О проверке организации производственного экологического контроля, № 232, 30 августа 2004 года.

Положение о порядке выдачи разовых разрешений на перемещение (ввоз, вывоз, транзит) озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции через таможенную границу Республики Беларусь, № 120, 2 июня 1997 года.

Постановление "О некоторых вопросах оформления разрешений на специальное водопользование и предоставляемых для их получения документов", № 14 от 2 апреля 2003 года.

Постановление "О перечне сведений, относящихся к экологической информации", № 22 от 29 мая 2003 года.

Постановление "Об утверждении инструкции о порядке проведения локального мониторинга окружающей среды юридическими лицами, осуществляющими эксплуатацию источников вредного воздействия на окружающую среду", № 20 от 22 июля 2004 года.

Постановление "Об утверждении инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь и Перечня видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке", № 1, 6 февраля 2001 года.

Постановление "Об утверждении правил выдачи, приостановления, аннулирования разрешений на размещение отходов производства", № 21 от 23 октября 2001 года.

Приказ "Методические рекомендации по организации ведомственного контроля в области охраны окружающей среды", № 234, 18 июля 2003 года.

Приказ "О внесении дополнения в положение о порядке выдачи разовых разрешений на перемещение (ввоз, вывоз, транзит) озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции через таможенную границу Республики Беларусь", № 387 от 28 декабря 1999 года.

Приказ "О методике расчета приземных концентраций загрязняющих веществ разных периодов осреднения применительно к крупным точечным источникам", № 390 от 30 декабря 1999 года.

Приказ "Об утверждении инструкции об организации производственного контроля в области охраны окружающей среды и инструкции о порядке разработки, согласования и утверждения инструкции по осуществлению производственного контроля в области охраны окружающей среды", № 4, 17 марта 2004 года.

Документы других министерств и государственных органов

Концепция экологического образования и Национальная программа экологического образования, утвержденные постановлениями Коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, № 3.1, 19 марта 1999 года, и Коллегии Министерства образования, № 12/362, 21 апреля 1999 года.

Национальная стратегия устойчивого социального и экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года, одобренная Национальной комиссией по устойчивому развитию, протокол № 11/15 ПР, 6 мая 2004 года, и Президиумом Совета Министров, протокол № 25, 22 июня 2004 года.

ИСТОЧНИКИ

Отдельные авторы:

1. Балашенко, С.А. и др. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Руководство о порядке организации и проведения проверок соблюдения законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Минск, Юнипак 2003 год.
2. Герменчук, М.Г. Радиоэкологическая ситуация на территории Республики Беларусь после аварии на Чернобыльской АЭС. Специальный доклад миссии ООН по аварии на Чернобыльской АЭС. Минск, 2001 год.
3. Калинин, М.Ю. и др. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и ОБСЕ. Законодательство Республики Беларусь в области водных ресурсов и Водная рамочная Директива Европейского союза. Руководство для общественности. Минск, 2003 год.
4. Хоружик Л.И. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Охрана окружающей среды в Республике Беларусь: Проблемы и перспективы: Обзорная информация. Минск, 2003 год.
5. Лаевская, Е.В. Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. 2002 год.
6. Лаевская, Е.В. Обзор прогресса выполнения Орхусской конвенции в Беларуси. Экологическая информация, образование и информированность общественности, EuroAid 02-0114. Минск, август 2002 года.
7. Лаевская, Е.В. и др. Объединять для развития. Минск, Юнипак, 2003 год.
8. Остапеня А. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Концепция оптимизации системы мониторинга окружающей среды Республики Беларусь. Минск, Логвинов, 2003 год.
9. Подоляко, В.М. и Савченко, В.В. (ред.) Природоохранные глобальные конвенции: Опыт внедрения в Республике Беларусь. Минск, 2002 год.
10. Счисленок, В.Н. и др. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Водоохранные территории Республики Беларусь. Минск, 2003 год.
11. Шимова, О.С. Анализ системы платежей за загрязнение в Беларуси, 2003 год, ОЭСР (не опубликовано).

Материалы из Беларуси:

12. Национальная Академия Наук Беларуси и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Состояние окружающей среды в Беларуси. Минск, 2004 год.
13. Годовой отчет Государственного энергетического концерна БЕЛЭНЕРГО. Минск, 2004 год.
14. Кабинет Министров. Программа Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь. 1995 год.
15. Совет Министров. Государственная программа по водоснабжению и водоотведению "Чистая вода". 2002 год.
16. Совет Министров. Государственная научно-техническая программа "Экологическая безопасность" на период 2001–2005 годов. 2001 год.
17. Комитет лесного хозяйства при Совете Министров Республики Беларусь. Леса Беларуси. Минск, 2003 год.
18. Первое Национальное сообщение об изменении климата. Минск, 2003 год.
19. Комитет лесного хозяйства при Совете Министров Республики Беларусь. Экологический мониторинг состояния лесов Республики Беларусь. 2003 год, Национальный отчет. Минск, 2004 год.
20. Информационно-статистические материалы о состоянии окружающей среды и природоохранной деятельности в Республике Беларусь по состоянию на 1 января 2004 года. Минск, 2004 год.
21. Международная научно-практическая конференция по устойчивому развитию. Тезисы докладов (Минск, 27–28 мая 2004 года). Минск, Юнипак, 2004 год.
22. Основные направления энергетической политики Республики Беларусь на период до 2020 года. Минск, 2004 год.
23. Министерство архитектуры и строительства. Государственный план комплексной территориальной организации Республики Беларусь – основные положения. Минск, 2001 год.
24. Министерство здравоохранения. Национальный план действий по гигиене окружающей среды на 2001–2005 годы. 2000 год.
25. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Датский фонд содействия охране окружающей среды в Восточной Европе. Перечень госорганов, владеющих экологической информацией. Минск, 2004 год.
26. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и ОБСЕ. Обзор экологического законодательства Республики Беларусь. Санкт-Петербург, 2003 год.
27. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и ЮНЕП. Национальная стратегия и План действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия Республики Беларусь. Минск, Белсенс, 1998 год.
28. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. БелНИЦ "Экология". Сборник нормативных документов по вопросам охраны окружающей среды. Выпуск 40. Минск, 2002 год.

29. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. БелНИЦ "Экология". Обзорная информация. Минск, 2003 год.
30. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Биологическое разнообразие Беларуси. Возрождение зубра в Беларуси.
31. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Биологическое разнообразие Беларуси. Хищные птицы Беларуси.
32. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Центр международных экологических проектов, сертификации и аудита.
33. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Классификатор видов природоохранной деятельности и расходов на охрану окружающей среды. Опубликовано Н.А. Королевым, 1997 год.
34. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, ГЭФ/ЮНЕП. Биологическое разнообразие болот Беларуси. Минск, 2003 год.
35. Ministry of Natural Resources and Environmental Protection. National Report. Environmental Conditions in the Republic of Belarus. Minsk, 2002.
36. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Национальная система мониторинга окружающей среды Республики Беларусь: результаты наблюдений 2002 год. Минск, 2003 год.
37. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Национальный план действий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов на 2001–2005 годы. 2001 год.
38. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Национальный отчет о состоянии окружающей среды в Республике Беларусь. Минск, 2001 год.
39. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Природоохранная деятельность в Республике Беларусь. (буклет)
40. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Республиканский центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды. Брошюра, Минск, 2003 год.
41. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Водные ресурсы Республики Беларусь, их использование и качество вод. Минск, 2002 год.
42. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Справочно-статистические материалы по состоянию окружающей среды и природоохранной деятельности в Республике Беларусь. Минск, 2004 год.
43. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Охрана окружающей среды Беларуси. Минск, 2003 год.
44. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Текущие затраты на охрану природы, экологические платежи и плата за пользование природными ресурсами в Беларуси. Минск, 2000 год.
45. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Охрана окружающей среды Беларуси. Статистический сборник. Минск, 2003 год.
46. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Инструкция по заполнению формы "Состояние текущих затрат на охрану природы, экологических платежей и платы за пользование природными ресурсами". Форма № 4-ОС. 1995 год.
47. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Инструкция по заполнению формы государственной статистической отчетности. Форма № 2-ОС (воздух) "Отчет о выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух". 1996 год.
48. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Инструкция по заполнению формы государственной статистической отчетности об использовании водных ресурсов. Форма № 2-ОС (вода). 1995 год.
49. Министерство статистики и анализа Республики Беларусь. Инвестиции и строительство в Республике Беларусь, Статистический обзор. Минск, 2004 год.
50. Министерство транспорта и коммуникаций. Концепция по снижению вредного воздействия транспортного сектора на окружающую среду. Минск, 2003 год.
51. Национальная Академия Наук Беларуси и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Состояние окружающей среды Беларуси: экологический бюллетень за 2002 год. Минск, Минсктиппроект 2003 год.
52. Национальная Академия Наук Беларуси, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Состояние окружающей среды Беларуси. Экологический бюллетень за 2003 год. Минск, 2004 год.
53. Национальный атлас Беларуси. Минск, 2004 год.
54. Национальная комиссия по устойчивому развитию Республики Беларусь. Национальный отчет о прогрессе в области устойчивого развития Республики Беларусь, Минск, 2002 год.
55. Национальная комиссия по устойчивому развитию. Концепция Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года. Минск, 2003 год.
56. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года. Основные положения. Минск, Юнипак, 2004 год.
57. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года. Минск, 2004 год.
58. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы. Минск, 2001 год.
59. Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды на период до 2015 года. Минск. Проект (не опубликовано).
60. Добро пожаловать в Березинский биосферный заповедник. Минск, 2003 год.

Региональные и международные учреждения:

61. Eurasia Foundation. Environmental NGOs of Belarus Republic. Reference book. Minsk, 2003.
62. European Bank for Reconstruction and Development. Strategy for Belarus. 2002.

63. European Bank for Reconstruction and Development. Strategy for Belarus. 2004.
64. European Bank for Reconstruction and Development. Transition Report Update, April 2004.
65. European Commission. Country Strategy Paper. National Indicative Programme, Belarus 2005–2006. 28. May 2004.
66. European Commission. Joint Research Center. Atlas of Cesium Deposition on Europe after the Chernobyl Accident. European Communities, 2001. (CD-ROM)
67. IBV – Международный образовательный центр. Программа поддержки Беларуси, 2003–2004 годы.
68. International Monetary Fund. Staff Report for the 2004 Article IV Consultation.
69. Межгосударственный статистический комитет СНГ. СНГ в 2002 году, Статистический сборник. Москва, 2003 год.
70. Manual for the implementation of the Aarhus Convention for Civil Servants in the Countries of Eastern Europe and the Caucasus. Environmental Information, education and public awareness, Europe Aid 02-0114. Minsk, 2004.
71. ОО "Экопроект". Устойчивое развитие на местном уровне и Повестка 21 – Примеры, идеи, опыт. Минск, 2003 год.
72. ОЭСР СРГ ПДООС. The Use Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management in EECCA. Paris, 2003.
73. ОЭСР СРГ ПДООС. Trends in Environmental Expenditure and International Commitments for the Environment in Eastern Europe, Caucuses and Central Asia, 1996–2001. Paris.
74. ОЭСР. Centre for Co-operation with the Economies in Transition. Environmental Performance Reviews – Belarus. Paris, 1997.
75. ОЭСР. Центр по сотрудничеству со странами-нечленами. Обзоры деятельности по охране окружающей среды – Беларусь. 1998 год.
76. ОЭСР. Guiding Principles for Reform of the Urban Water Supply and Sanitation Sector in the NIS, CCNM/ENV/EAP/MIN(2000)6. Paris.
77. ОБСЕ. Доклад о деятельности Бюро Координатора ОБСЕ в области экономики и окружающей среды. Июнь 2003 года – май 2004 года, Вена, май 2004 года.
78. КБО (Конвенция по борьбе с опустыниванием). Отчет. Региональное совещание по усилению сотрудничества в области управления земельными ресурсами в Центральной и Восточной Европе. Минск, 15–16 декабря 2003 года.
79. Программа ПРООН–ГЭФ экологического оздоровления бассейна Днепра. Концептуальные направления улучшения управлением водными ресурсами Днепра на территории Республики Беларусь. Минск, 2002 год.
80. ПРООН в Республике Беларусь, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Национальная комиссия по устойчивому развитию. Тезисы докладов. Минск, 27–28 мая 2004 года.
81. ПРООН. Человеческий потенциал Беларуси: экономические вызовы и социальные ответы. Национальный отчет о человеческом развитии за 2003 год. Минск, 2004 год.
82. ПРООН. Международная техническая помощь Республике Беларусь: 1999–2001 годы. Минск, Юнипак, 2004 год. (на русском и английском языках)
83. ПРООН. Международная техническая помощь Республике Беларусь в вопросах и ответах. Минск, Юнипак, 2004 год.
84. UNDP. National Human Development Report 2003. Human Capacity of Belarus: Economic Challenges and Social Responses. Minsk, Unipack, 2003.
85. UNECE Executive Body for the Convention on Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe (EMEP), document EB.AIR/GE.1/2004/10.
86. ЮНЕП и ГРИД-Арендал. Состояние водных ресурсов в Республике Беларусь. 2003 год. (КД-ПЗУ)
87. ЮНЕП и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Первый Национальный доклад по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии в Беларуси. Минск, 1998 год.
88. United Nations Economic Commission for Europe. Coordinating Unit for Operational Activities. Towards a knowledge-based economy. Country Readiness Assessment Report. Concept, outline, benchmarking and indicators. New York and Geneva, 2002.
89. United Nations. Johannesburg Summit 2002. Belarus – Country Report. 2002.
90. Всемирный банк. Беларусь: "Беларусь: обзор последствий аварии на ЧАЭС и программы по их преодолению". Отчет № 23883-BY. 15 июля 2002 года.
91. World Bank. Building Blocks for a Sustainable Future: A Selected Review of Environment and Natural Resource Management in the Republic of Belarus, June 2002.
92. Всемирный банк. Выборочный анализ системы управления природопользованием и охраной окружающей среды в Республике Беларусь. Октябрь 2002 года.
93. Всемирный банк. Country Assistance Strategy for Belarus. 2002.
94. Всемирный банк. ICT Infrastructure and E-Readiness Assessments in Belarus. April 2003.
95. World Bank. World Bank Technical Paper № 475 "Farm sector restructuring in Belarus. Progress and Constraints". August 2000.
96. Yale-UNDP. Partnerships Program, 1998.

Адреса в Интернете:**Министерства и правительственные учреждения**

- | | |
|--|---|
| 97. Президент Республики Беларусь | http://www.president.gov.by/eng/ |
| 98. Министерство юстиции | http://ncpi.gov.by/minjust/struct/ua.htm |
| 99. Министерство иностранных дел | http://www.mfa.gov.by/eng/index.php?id=1&d=news |
| 100. Министерство юстиции | http://ncpi.gov.by/minjust/ |
| 101. Министерство сельского хозяйства и продовольствия | http://mshp.minsk.by/mcx_e.htm |
| 102. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды | http://www.minpriroda.by/ |
| 103. Национальный центр правовой информации | http://ncpi.gov.by/eng/index.htm |
| 104. Национальный центр правовой информации (на русском языке) | http://ncpi.gov.by/ |
| 105. Национальный правовой Интернет-портал | http://www.law.by/ |

Другие сайты в Интернете:

- | | |
|---|---|
| 106. Ахова птушак Буларусі-НПО | http://apb.iatp.by/about.html |
| 107. Альтапедия | http://www.altapedia.com/online/countries/belarus.htm |
| 108. Руководство по Беларуси. Законы и политика в Беларуси | http://www.belarusguide.com/as/law_pol/law_pol.htm |
| 109. Белорусский народный фронт | http://pages.prodigy.net/dr_fission/bpf/ |
| 110. Путешествия и туризм в Беларуси | http://www.geocities.com/albaruthenia/IA/travel.html |
| 111. Справочник ЦРУ | http://www.cia.gov/cia/publications/factbiik/geos/bo.html |
| 112. Статистический комитет СНГ | http://www.cisstat.com/eng/bel.html |
| 113. Стратегия ЕБРР | http://www.ebrd.com/about/strategy/coutry/belarus/strategy.pdf |
| 114. ЕАОС. Состояние окружающей среды в Беларуси | http://countries.eea.eu.int/SERIS/SoEReports/view_on_coverage?country=by |
| 115. УЭИ | http://www.eia.doe.gov/emeu/world/country/cntry_BO.html |
| 116. Элекшнуорлд | http://www.electionworld.org/belarus.htm |
| 117. Энкарта | http://encarta.msn.com/encyclopedia_761553191/Belarus.html |
| 118. Указатель природоохранных договоров и ресурсов ENTRI | http://sedac.ciesin.columbia.edu/entry/index.jsp |
| 119. ЕС. Беларусь: стратегический документ по стране и национальная перспективная программа на 2005–2006 годы | http://europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/csp/index.htm |
| 120. ЕС. Отношения с Беларусью | http://europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm |
| 121. Правительства в сети веб | http://www.gksoft.com/govt/en/by.html |
| 122. Организация по наблюдению за осуществлением прав человека | http://hrw.org/doc/?t=europe&c=belaru |
| 123. МВФ и Беларусь | http://www.imf.org/external/country/blr/index.htm |
| 124. Инфоплиз | http://www.infoplease.com/ipa/A0107325.html |
| 125. Национальный банк Республики Беларусь | http://www.nbrb.by/eng1/ |
| 126. НАТО. Информация по стране | http://www.nato.int/ccms/general/countrydb/belarus.html |
| 127. Комитет по помощи в целях развития ОЭСР | www.oecd.org/dac |
| 128. Управление по окружающей среде ОЭСР, Целевая группа по ПДОС | www.oecd.org/env/eap |
| 129. Политические руководители | http://www.terra.es/personal2/monolith/belarus.htm |
| 130. ООН и Чернобыль | http://www.un.org/ha/chernobyl/ |
| 131. Картографическая служба ООН/карта Беларуси | http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/belarus.pdf |
| 132. ДЭСВ ООН, Отдел устойчивого развития | http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/nsds/nsds.htm |
| 133. ДЭСВ ООН, Отдел устойчивого развития – Беларусь | http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/belarus/index.htm |
| 134. ДЭСВ ООН, Отдел устойчивого развития – профиль страны, 2002 год | http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/wssd/belarus.pdf |
| 135. ПРООН, ИРЧП для Беларуси | http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicator/cty_f_BLR.html |
| 136. ПРООН. Доклады о развитии человеческого потенциала | http://www.undp.org/rbec/events/news/hdr2001.htm |
| 137. ПРООН. Национальный доклад о развитии человеческого потенциала, 2003 год | http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?country=BYE&countryname=BELARUS%20 |
| 138. ЕЭК ООН – тенденции | http://www.unece.org/stats/trend/blr.pdf |
| 139. Рабочая группа ЕЭК ООН по мониторингу и оценке окружающей среды | http://unece.unog.ch/enhs/wgema/SrcList1.asp |
| 140. Объединенная гражданская партия | http://www.ucpb.org/eng/index.shtml |
| 141. ЮСЭЙД | http://www.usaid.gov/locations/europe_urasia/countries/by/ |
| 142. Википедия | http://en.wikipedia.org/wiki/Belarus |
| 143. Всемирный банк | http://Inweb18.worldbank.org/eca/belarus.nsf |