

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Комитет по экологической политике

ОБЗОРЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

КЫРГЫЗСТАН

Второй обзор
сокращенная версия



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2010 год

ПРИМЕЧАНИЕ

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

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Резюме	5
Выводы и рекомендации	12
Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД	30

Предисловие

Подготовка второго обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД) Кыргызстана началась в феврале 2008 года с проведения подготовительной миссии. В ходе миссии была обсуждена и утверждена окончательная структура доклада. Миссия по обзору проходила с 26 мая по 5 июня 2008 года. В группу международных экспертов вошли эксперты из Белоруссии, Болгарии, Казахстана, Норвегии и Швейцарии, а также из секретариатов Международного союза охраны природы (МСОП) и Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН).

Проект доклада по ОРЭД, переведенный на русский язык, был представлен Кыргызстану для подготовки замечаний и Группе экспертов по результативности экологической деятельности для рассмотрения в декабре 2008 года. В ходе своего заседания 26 января 2009 года Группа экспертов детально обсудила доклад с экспертами, представлявшими правительство Кыргызстана, сосредоточившись, в частности, на выводах и рекомендациях, сделанных международными экспертами.

Рекомендации ОРЭД с предложенными Группой экспертов поправками были затем представлены на коллегиальное рассмотрение специальной сессии Комитета по экологической политике ЕЭК ООН 28 января 2009 года. В проведении коллегиального рассмотрения участвовала делегация высших должностных лиц от Парламента и Государственного агентства по охране окружающей среды и лесного хозяйства из Кыргызстана. Комитет утвердил рекомендации, содержащиеся в этом отчете.

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

ЕЭК ООН хотела бы также выразить свою глубокую признательность Правительствам Австрии, Швейцарии и Эстонии за их финансовый вклад, Правительствам Норвегии и Швейцарии за предоставление экспертов для проведения данного обзора, а также МСОП и Программе развития Организации Объединенных Наций за поддержку, оказанную программе ОРЭД и проведению настоящего обзора.

Резюме

Общий контекст

Деятельность Кыргызстана в области охраны окружающей среды находится под влиянием долго- и краткосрочных экономических трудностей... В настоящее время, проблемы, с которыми столкнулся сектор окружающей среды Кыргызстана, частично связаны с текущими экономическими трудностями страны, но также и с ощутимой затянувшейся рецессией, которая длится в стране со времен ее независимости. (По некоторым оценкам, Кыргызстан потерял 70 процентов его валового внутреннего продукта (ВВП)).

...которые ограничивают доступ к финансовым ресурсам и подрывают политическую волю. Это отчетливо видно при мобилизации и выделения ресурсов на охрану окружающей среды. Нехватка финансирования, однако, имеет место не только из-за ограниченных доходов в национальный и региональный бюджеты, но также и из-за слабого политического желания связать существующие законодательные и политические рамки в области охраны окружающей среды с существующей бюджетной системой и процедурами.

Основные принципы разработки политики в области охраны окружающей среды и устойчивого развития

Со времени проведения первого ОРЭД был достигнут значительный прогресс в развитии стратегической основы для охраны окружающей среды. Со времени проведения первого обзора в 2000 году, Кыргызстан существенно продвинулся в разработке законодательных и политических принципов в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Был одобрен ряд ключевых политических документов, в частности *Стратегия развития страны на 2007-2010 годы* (2007г.), и *Концепция экологической безопасности на 2007–2020 годы* (2007г.). Принятие программных документов, в которых признается важность окружающей среды и определяются приоритеты в этой области, является шагом вперед. Что все еще необходимо, так это перевод этих рамочных документов в конкретные меры по охране окружающей среды и предложения по финансированию в планируемые бюджеты.

Были приняты ключевые законы в области охраны окружающей среды, например, об охране окружающей среды, об экологической экспертизе, об охране атмосферного воздуха, о животном мире, а также об особо охраняемых природных территориях и природных ресурсах. Следующим шагом для страны должно стать их непосредственное осуществление. Для применения на практике, эти законы должны быть подкреплены более детальными нормами и правилами.

Вместе с этим, со времени проведения первого обзора, произошли значительные институциональные изменения. Наиболее значительным можно считать то, что статус национального органа охраны окружающей среды был понижен с министерства до государственного агентства - Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству (Агентство). Несмотря на то, что полномочия нового органа были расширены за счет добавления функций по охране и управлению лесами, по сохранению биоразнообразия, не было выделено дополнительных ресурсов для выполнения эти новых задач. На местном уровне система управления в настоящее время находится на стадии формирования. На сегодняшний день разделение полномочий в области охраны окружающей среды между государственными органами и органами местного самоуправления остается неясным.

Понижение статуса органа охраны окружающей среды имеет немаловажные последствия, потому что выполнение ключевых функций часто требует соответствующего статуса для инициирования и усиления межведомственного и межсекторального сотрудничества. В результате,

Агентство зачастую не имеет возможности полноценно выполнять свои функции в области охраны окружающей среды или продвижении устойчивого развития. В этих условиях создание эффективных механизмов интеграции и сотрудничества становится еще более важным.

Обеспечение достаточного государственного финансирования мер, направленных на охрану окружающей среды остается основной проблемой Кыргызстана. Ключевые программы и планы в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, такие как, например *Национальный план действий по охране окружающей среды* (1995г.), *Стратегия по устойчивому человеческому развитию* (1998г.), *Стратегия по биологическому разнообразию* (2002 г.) и *План действий*, а также *Национальная Повестка дня на 21 век* (2002г.), в значительной степени не были реализованы, потому что не было обеспечено их финансирование.

Механизмы соблюдения и правоприменения

Низкий политический статус национального органа охраны окружающей среды затрудняет правоприменение законодательства в области охраны окружающей среды. Кроме того, в связи с созданием межрегиональных управлений охраны окружающей среды (апрель 2008 г.) и недавней институциональной реструктуризации на региональном уровне (май 2008 г.), существует неясность в вопросах распределения полномочий и осуществления эффективного экологического контроля. Более того, органы охраны окружающей среды на региональном уровне продолжают испытывать дефицит штатных сотрудников и их чрезмерную нагрузку.

Функции выдачи разрешений и осуществления контроля сосредоточены в одном отделе Агентства. Это не соответствует лучшим международно-признанным практикам разделения этих двух функций. Подобная практика способствует лучшему использованию экспертных знаний в соответствующих функциональных областях и минимизирует возможности коррупции. При разделении этих функций должен быть обеспечен регулярный обмен информацией между сотрудниками соответствующих служб. Аналогично, и с теми же недостатками, эти функции не разделены на региональном уровне.

Остаются сложности с проведением мониторинга и обеспечением выполнения требований разрешений. Причиной этому служит чрезмерное количество регулируемых веществ, базирующихся на принципе предельно допустимых концентраций (ПДК), а также унифицированные правила выдачи разрешений для всех предприятий-загрязнителей независимо от их размера и характера воздействия и короткий период действия разрешений. Эта система накладывает тяжелое бремя и на органы управления и регулируемое общество.

Эффективность системы мониторинга за осуществлением низкая, частично из-за низкого потенциала штатных сотрудников и лабораторий Агентства. Кроме того, основная трудность, с которой сталкивается Правительство и законодательная власть, это обеспечение инспекторов необходимым доступом к промышленным предприятиям с тем, чтобы проверки предприятий проводились с должной частотой. В сложных и чрезвычайных ситуациях, в ситуациях, когда производитель не соблюдает требования, и с целью предотвратить подобное бездействие в будущем, проверяющие органы должны быть уполномочены применять необходимые меры по охране окружающей среды за счет средств компании.

Экологический самоконтроль и отчетность не существуют на практике. Не проводится постоянный оперативный контроль в промышленном секторе. Лишь несколько компаний проводят надлежащий контроль за выбросами. Информация не должна быть конфиденциальной, если только не существует хорошо документированной и законно обоснованной причины для этого. Должны быть внедрены новые правила производственного контроля, предоставления отчетов и управления конфиденциальной промышленной информацией в соответствии с лучшими международными практиками. Конфиденциальность должна сводиться к понятию коммерческой тайны. Информация,

касающаяся оборудования и имеющая экологическое значение, должна быть доступна для общественности.

Меры наказания нарушителей в области охраны окружающей среды недостаточно эффективны, чтобы изменить поведение нарушителей и привить заботу об окружающей среде. Размер штрафов должен быть увеличен, чтобы усилить их сдерживающий эффект, одновременно должны быть поставлены выполнимые и обеспеченные правовыми санкциями цели, а осуществление должно быть прозрачным и подотчетным.

Органы правоприменения на региональном уровне не могут справиться с возложенными на них обязанностями. Им необходима соответствующая помощь (напр., методологическая поддержка, обучение персонала). В дополнение к экспертной поддержке местным органам власти, органы управления на национальном уровне должны обеспечивать более строгий контроль качества проверок и обеспечивать единые и справедливые нормы регулирования по всей стране. В настоящее время нет специального структурного подразделения для проведения внутреннего аудита и контроля работы инспекторов и нет практического опыта проведения подобного аудита. Сложившаяся ситуация может измениться благодаря недавно принятому Постановлению Правительства № 139 (2008г.), которое содержит положения, детально описывающие оценку воздействия на окружающую среду, разрешения и контроль.

Информирование, участие общественности и образование

С 2000 года Кыргызстан расширил свою сеть станций мониторинга, однако еще остается ряд существенных пробелов. Из-за нехватки доступных ресурсов и трудной экономической ситуации, плотность сети далека от требований национальных правил по мониторингу. Например, не проводятся измерения концентраций многих загрязняющих веществ наиболее опасных для здоровья человека и окружающей среды; современные сети неспособны связать уровни загрязнения со структурой выбросов, отсутствует как комплексная, так и межотраслевая электронная база данных окружающей среды в стране. В результате, данные экологического мониторинга не используются для принятия решений, разработки политики или повышения осведомленности общественности. Более того, политические документы, ставящие экологические цели, либо не содержат целей развития экологического мониторинга и информационных ресурсов вообще, либо, если содержат, такие цели остаются все еще невыполненными.

Прогресс был достигнут в проведении оценок состояния окружающей среды, но страна еще далека от проведения реальных оценок, основанных на международно-согласованных индикаторах. В частности, национальные доклады о состоянии окружающей среды публиковались регулярно до 2004 года, и публикуются sporadически с тех пор. В конце 2008 года был подготовлен Комплексный доклад об оценке состояния окружающей среды, который лучше предыдущих, в большей мере описательных докладов. Краткая информация о состоянии окружающей среды периодически публикуется на веб-сайте центрального органа охраны окружающей среды. Необходимо наладить согласованность между схожими экологическими данными, собираемыми органами местной власти и обеспечить, чтобы все предприятия-загрязнители предоставляли надежные данные.

Агентство улучшило уровень и качество информации, предоставляемой для широкой общественности. Агентство выпускает экологическую газету и поддерживает специализированный экологический веб-сайт. За исключением Агентства, министерства и ведомства, располагающие экологической информацией, неохотно распространяют эту информацию среди широкой общественности. Тематические публикации органов государственной власти издаются нерегулярно. В результате общественность не достаточно осведомлена о сложных экологических проблемах в Кыргызстане, таких как качество питьевой воды, неконтролируемое размещение отходов, вырубка лесов, загрязнение от хвостохранилищ, деградация пастбищ и загрязнение озера Иссык-Куль.

Агентство усилило вовлеченность гражданского общества. Консультативный совет при Агентстве стимулирует сотрудничество между Агентством и неправительственными организациями (НПО). НПО вовлечены в различные государственные природоохранные процессы и действия, включая проведение государственной и общественной экологической экспертизы проектов, обсуждение законопроектов, руководств, программ и концепций, и участие в Правлении фонда охраны природы при Агентстве. Однако, вследствие отсутствия детальных процедур, эти попытки не гарантируют прозрачную и отработанную структуру для эффективного информирования и участия общественности. Кроме того, правовые нормы, гарантирующие информирование общественности о принятом решении, а также о причинах, на которых базируется данное решение, все еще не установлены. В Кыргызстане отсутствует детальная стратегия или план действий по выполнению положений Орхусской Конвенции¹.

Образование в области охраны окружающей среды стало частью программ в учебных заведениях всех уровней, от дошкольного до университетского. Для развития этого направления был учрежден межведомственный экспертный совет. В 2003 году Министерство образования и науки (совместно с бывшим Министерством экологии и чрезвычайных ситуаций) приняло Концепцию непрерывного экологического образования в Кыргызстане, а также соответствующий план ее реализации. Был также создан Межведомственный координационный совет по ОУР, в состав которого вошли все ключевые заинтересованные стороны. Однако большая часть мероприятий так и не была осуществлена из-за постоянных реорганизаций в соответствующих правительственных учреждениях.

Международные соглашения и обязательства

Со времени проведения первого ОРЭД, Кыргызстан достиг значительных улучшений в вопросах международного сотрудничества. Страна присоединилась к семи международным конвенциям и трем протоколам, а также стала стороной многих двусторонних и региональных соглашений. Для соблюдения требований МПС, Кыргызстан, при поддержке международного сообщества, разработал политику и стратегии и осуществил много экологических проектов. *Стратегия развития страны и Концепция экологической безопасности* являются основными инструментами, которые определяют ключевые направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Приоритеты и цели для осуществления МПС не были четко определены. В результате, ряд министерств и ведомств, занимающихся вопросами охраны окружающей среды, не разделяют общего видения проблем или эффективной координации действий. Эти два условия необходимы, чтобы гарантировать финансирование и потенциал для выполнения обязательств по МПС. Кроме того, несмотря на то, что была принята *Стратегия развития страны*, деятельность международных донорских организаций не рационально распределена, что ограничивает эффективность международной финансовой и внешней технической помощи. Подготовленная донорами собственная стратегия - Совместная стратегия помощи стране до 2010 года - не решает проблемы должным образом. В результате, доноры очень часто следуют своим собственным стратегиям развития.

Региональное сотрудничество по решению трансграничных проблем улучшилось, но еще не достаточно... Были сделаны необходимые шаги по усилению двустороннего и регионального сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, однако много работы еще должно быть сделано в этом направлении. Соглашения по использованию и охране трансграничных вод были достигнуты (главным образом до 2000 года). Соглашение между Казахстаном и Кыргызстаном «*О межгосударственном использовании водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас*» (2000г.) регулирует условия охраны трансграничных водных ресурсов и является важным шагом к решению этого вопроса.

¹ Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»

...хотя наблюдается прогресс в деятельности по осуществлению многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК ООН. В частности началась подготовительная работа по ратификации Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Водная конвенция). Подготовительная работа также ведется по присоединению к Протоколу ЕМЕП² и Протоколу по тяжелым металлам к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР) и к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция ЭСПО). Присоединяясь к МПС, Кыргызстан будет только выигрывать от осуществления программ и развития потенциала при поддержке секретариатов МПС и стран-доноров. Однако, Кыргызстан не ратифицировал Водную конвенцию ЕЭК ООН и не планирует этого в ближайшем будущем.

Экономические инструменты и расходы на охрану окружающей среды

Государство не выделяет достаточные регулярные бюджетные средства на охрану окружающей среды... Это препятствует успешному выполнению стратегий и планов по охране окружающей среды и устойчивого развития. Нехватка финансирования из государственного бюджета, особенно для проектов, требующих существенных вложений, остается основным сдерживающим фактором. Большая часть государственных расходов на охрану окружающей среды покрываются из Фонда охраны природы. Однако подход пополнения доходов является ограниченным. Кроме того, критерии, по распределению фондов на проекты остается неясным. Большая прозрачность и улучшение процесса передачи информации способствовали бы увеличению доходов и экономической эффективности.

...кроме того, практически невозможно оценить средства, выделенные из общего бюджета, на охрану окружающей среды. В государственном бюджете отсутствует специальная строка расходов на экологические цели. Изменение этой ситуации, таким образом, чтобы расходы на охрану окружающей среды учитывались при планировании общего бюджета и регулярно финансировались, помогло бы лучше сосредоточиться на экологических приоритетах.

Привлечение целевой донорской помощи для осуществления проектов в области охраны окружающей среды остается целью. Кроме бюджетных средств, привлечение донорской помощи и инвестиций в национальные программы по охране окружающей среды имеет огромное значение для Кыргызстана, как страны с низким доходом. Хотя лучшее определение целей и приоритетов МПС значительно улучшило бы такие связи, *Стратегия развития страны*, тем не менее, создает национальную политическую основу для привлечения донорской помощи и связи с национальными бюджетными приоритетами. Включение экологических инвестиций в национальные программы для привлечения донорской помощи является важным фактором в попытке усилить финансирование мероприятий в области охраны окружающей среды.

В Кыргызстане основным экономическим инструментом финансирования экологических расходов является плата за загрязнение. Несмотря на некоторые улучшения, все еще есть области, в которых необходимы дальнейшие изменения. Необходимо направить усилия на то, чтобы система платы за загрязнения не охватывала чрезмерно большое количество веществ, а создавала стимулы для изменения поведения субъектов, загрязняющих окружающую среду. В настоящее время, размер платы низкий и сбор платежей проблематичен. Возрастает потребность обеспечить более сильную основу для экологического финансирования и тем самым подчеркнуть важность роли экономических инструментов, направленных на изменение поведения, а не на пополнение поступлений в казну.

² Протокол о долгосрочном финансировании и содействия в выполнении Совместной Программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе

Устойчивое управление и охрана водных ресурсов

Кыргызстан не достиг успехов в попытках разработать согласованную национальную водную стратегию. Управление водными ресурсами в Центральной Азии имеет огромное значение. В дополнение к ее важности для бытового потребления, вода крайне важна как для орошения, так и производства электроэнергии. Она также имеет большое значение и для стран, расположенных вниз по течению, с которыми Кыргызстан связан международными обязательствами. Чтобы извлечь максимальную выгоду от этого общего ресурса, Кыргызстан должен выработать общую национальную стратегию, которая ставит цели и определяет приоритеты в области управления водными ресурсами.

Качество водных ресурсов все еще находится под серьезной угрозой из-за загрязнения в прошлом и экономической деятельности в настоящем. Хвостохранилища и отвалы, расположенные на закрытых уранодобывающих шахтах и обогатительных предприятиях, равно как и радиоактивные отходы, оставшиеся со времен советской эпохи представляют высокий риск для экологической безопасности и здоровья населения в регионе, главным образом через загрязнение поверхностных вод. Подземные воды также находятся под угрозой различной антропогенной деятельности, такой как сельское хозяйство, промышленное производство и транспорт; правила охраны вод не применяются. Кыргызстан должен предпринимать превентивные меры и, в случае невозможности выделения необходимых средств, обратиться за необходимой частью финансирования к международным донорским организациям.

Создание ассоциаций водопользователей стало важным шагом вперед в структурной и институциональной реформе оросительных систем, потому что это привело к передаче ответственности за эксплуатацию и техническое обслуживание распределительных систем на фермах на местный уровень. Однако некачественное техническое обслуживание систем распределения и дренажных каналов делают орошение пахотных земель крайне неэффективным. Фундаментальной проблемой является нехватка финансовых ресурсов для восстановления и обслуживания оросительной распределительной сети.

Постепенно вводится комплексное управление водными ресурсами, находясь все еще на начальной стадии. Однако отсутствие надежных данных о качестве и количестве водных ресурсов препятствует надлежащему управлению ими. Ответственность за мониторинг водных ресурсов разделена между несколькими министерствами, агентствами и ведомствами. Их деятельность по мониторингу не очень хорошо скоординирована и только усугублялась многолетней нехваткой финансовых ресурсов. В стране имело место существенное сокращение сетей мониторинга и возможностей со времен советской эпохи. Отсутствие надежных данных препятствует установлению приоритетных действий и инвестиций и усложняет введение принципов комплексного управления водными ресурсами, подхода предписанного *Водным Кодексом* (2005г.). Тем не менее, создание Чуйского бассейнового совета представляет собой положительный пример. Это будет выполнено в рамках Национального политического диалога по комплексному управлению водными ресурсами, под руководством ЕЭК ООН.

Управление земельными ресурсами и их охрана

Устойчивое управление земельными ресурсами является одним из основных приоритетов государства. Деградация земель, причинами которой, прежде всего, являются водная эрозия, опустынивание, засоление и заболачивание, представляет очень серьезную проблему для Кыргызстана. Правительством была принята *Национальная программа действий по борьбе с опустыниванием* (2000г.) и *Национальная рамочная программа по устойчивому управлению земельными ресурсами на 2006-2016 годы*. Эти программы направлены на развитие устойчивого землепользования, увеличение производительности пахотных земель и сокращение уровня бедности в сельских районах. Несмотря на успешное осуществление многих пилотных проектов

в области устойчивого землепользования и передовых практик в сельском хозяйстве за 2000–2007 годы, слабые изменения замедляются процессами деградации земель, снижением показателей сельскохозяйственного производства и ростом бедности в сельских районах. Кыргызстан должен усилить свои действия для полного осуществления указанных выше программ.

После приватизации земель возникли существенные проблемы в области управления пастбищным хозяйством и его сохранения. Пастбищное животноводство - это традиционный сектор сельского хозяйства в Кыргызстане; пастбищные угодья покрывают 9,2 млн. га (почти 50 %) территории страны. Пастьба – это важный элемент традиционного образа жизни Кыргызского народа. За приватизацией земель последовал развал колхозов и появление более чем 530 000 маленьких ферм. На сегодняшний день возникла необходимость реформы или замены существующей неадекватной системы управления пастбищем. *Закон «О пастбищах»* (2009г.) - это шаг в правильном направлении. Следующим безотлагательным шагом должна стать реализация этого закона.

Ландшафтное планирование не используется должным образом в Кыргызстане. Схемы районного планирования использования земельных ресурсов не обновлялись с 1990 годов. За исключением нескольких случаев, никакой другой серьезной работы в планировании не проводилось. Не сдерживается рост неформальных поселений, в особенности на окраинах больших городов и в зонах, где активно развивается туризм. Не определены зоны, где риск стихийных бедствий особенно высок и строительство населенных пунктов должно быть строго запрещено. Восстановление территориального планирования на районном уровне с использованием современных технологий географической информационной системы (ГИС) должно стать приоритетом.

Мониторинг земель не проводился в Кыргызстане с 1990 года. В связи с чем, невозможно проводить точную оценку изменений, оценку их динамики во времени, разрабатывать меры по их предотвращению и исправлению, и контролировать эффективность предпринятых мер. Доступ к достоверной информации, касающейся состояния почв и процессов деградации земель крайне важен для лиц, принимающих решения, для обеспечения устойчивого управления земельными ресурсами и их охраны. Также необходимо начать проведение фоновый мониторинг почв и мониторинг почв городских поселений. Кыргызстану необходимо внедрить подходы, определенные в рамках Инициативы стран Центральной Азии и Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием.

Сохранение биоразнообразия и устойчивое управление природными ресурсами

Большое внимание уделяется вопросу устойчивого управления и охраны лесов. Однако существует необходимость в выработке стратегии по сохранению биоразнообразия, в целом, и особо охраняемых территорий, в частности. В последние годы Кыргызстану удалось разработать политику и стратегические документы в области лесного хозяйства, *Национальную лесную программу*. В стране, тем не менее, отсутствует национальная политика и стратегия по устойчивому использованию природных ресурсов. Без такой всеобъемлющей основы, стратегии, программы или планы действий для каждой индивидуальной экосистемы (напр., леса), или любых других отдельно взятых ресурсов, не могут быть эффективными и/или достижимыми.

Территория особо охраняемых зон увеличилась почти вдвое с 2000 года. Общая территория охраняемых зон увеличилась примерно с 426 000 га до 937 700 га, однако еще большая часть национальных лесных и охотничьих угодий должны получить статус охраняемых природных территорий. Кроме того, необходимо тщательное всестороннее и стратегическое планирование для улучшений в области эффективного управления и развития охраняемых территорий. В этой связи, разработка долгосрочных Национальных стратегий и планов действий для системного развития охраняемых территорий, в соответствии с рекомендациями Конвенции по биоразнообразию, помогла бы Кыргызстану определить направления и цели для развития системы охраняемых территорий и расположить действия для их достижения в соответствии с приоритетами.

Меры по охране животного и растительного мира продолжаются. Национальный Красный Список вымирающих видов был принят в 2005 году, а связанная с ним Красная Книга в 2007 году. Однако существует ряд возможностей для улучшения ситуации. Для этого необходимо: (а) определить критерии и процедуры по выведению видов из Списка или перевода в более низкую категорию, (б) регламентировать период времени, после которого Список должен быть пересмотрен или обновлен, (в) четко установить законодательные процедуры и правила для отбора видов для Списка, (г) прописать процедуру присвоения категории риска видам, и, (д) увеличить круг ответственности государства, не ограничивая его запретами прямого использования (напр., охота, сбор) видов.

Государственная система мониторинга биоразнообразия должна быть улучшена. Действия по мониторингу выполняются сегментарно лишь в некоторых охраняемых территориях и охотничьих хозяйствах. Мониторинг выполняется НПО и научными институтами спорадически и по каждому отдельному случаю. Создавая государственную систему мониторинга биоразнообразия, необходимо (как с финансовой, так и с экологической точки зрения) включить в нее недавно инициированную инвентаризацию лесных угодий.

Выводы и рекомендации

Глава 1: Основные принципы разработки политики в области охраны окружающей среды и устойчивого развития

Обеспечение надлежащего государственного финансирования мер по охране окружающей среды остается основной проблемой Кыргызстана. Многие политические документы, одобренные Правительством или Президентом, не имеют финансового обеспечения, например, *Национальный план действий по охране окружающей среды, Стратегия по устойчивому человеческому развитию, Национальная Повестка дня на 21 век*. Основной проблемой является существование большого количества программ и планов в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, финансирование которых не гарантировано и которые, по этой причине, не могут быть осуществлены.

Рекомендация 1.1:

Правительство должно гарантировать, что утвержденные программы и планы в области охраны окружающей среды и устойчивого развития будут финансово обеспечены и непосредственно связаны с существующей системой бюджетного финансирования, мониторинга и оценки запланированных и профинансированных мероприятий.

Многие действующие законы в области охраны окружающей среды и устойчивого развития в Кыргызстане, например, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, промышленных и бытовых отходах и животном мире – рамочные законодательные акты. Для осуществления они должны быть подкреплены более детальными правилами и нормами, разработанными Правительством или компетентными министерствами, комитетами и агентствами, что не всегда имеет место. Например, не все нормы *Водного кодекса*, принятого 12 января 2005 года реализованы на практике, так как необходимые подзаконные акты должны быть еще утверждены, при этом *Закон «О воде»* от 1994 года и относящиеся к нему подзаконные акты все еще сохраняют силу. Более того, осуществление законов компетентными министерствами, комитетами и агентствами в настоящее время представляют собой процесс не очень хорошо спланированный и организованный.

Рекомендация 1.2:

Для улучшения текущей ситуации, эффективного и своевременного осуществления национальных законов в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, Правительству следует:

- (а) Потребовать от министерств, государственных комитетов и административных ведомств совмещения процессов законотворчества с планированием дальнейшего эффективного осуществления инициированных законов, например, за счет заблаговременной подготовки перечня законодательных актов, которые необходимо принять или дополнить, а также план выполнения с указанием конкретных временных рамок осуществления;*
- (б) Разработать общую процедуру для подготовки и утверждения уполномоченными министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами дополнительных норм к вновь принятым законам, с указанием разумных временных рамок и в соответствии с требованиями участия общественности.*

В ходе процесса прошлых институциональных преобразований, статус государственного органа охраны окружающей среды снизился от министерства до государственного агентства, не смотря на то, что полномочия нового органа были расширены за счет добавления функций по охране и управлению лесами, сохранения биоразнообразия. В то же время, выполнение некоторых его функций, таких как, например, обеспечение экологической безопасности или стимулирование устойчивого развития

в различных секторах требует соответствующего статуса, такого, который предоставит широкие возможности для инициирования и усиления сотрудничества между министерствами и секторами. Текущий статус государственного органа охраны окружающей среды кажется слишком низким для этого. Например, Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству не является на сегодняшний день членом Национального совета по стратегическому развитию, который несет ответственность за координацию действий различных государственных органов в осуществлении *Стратегии развития страны*. В подобной ситуации Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству не может полноценно выполнять свои функции по охране окружающей среды или продвижению устойчивого развития.

Рекомендация 1.3:

С тем, чтобы наделить государственный орган охраны окружающей среды полномочиями для обеспечения экологической безопасности и стимулирования устойчивого развития, Правительству следует:

- (а) *Рассмотреть потребность и варианты для поднятия статуса Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству до уровня министерства;*
- (б) *Обеспечить активное участие Агентства в межсекторальной координации по вопросам устойчивого развития на национальном уровне либо иницируя его участие в Национальном совете по стратегическому развитию, либо за счет учреждения национального совета по устойчивому развитию, в котором оно будет играть ведущую роль.*

Система управления на региональном (областном) и местных уровнях находится в настоящее время на стадии формирования. На сегодняшний день разделение полномочий в области охраны окружающей среды между государственными органами, межрегиональными управлениями Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству и органами местного самоуправления остается неясным. В связи с этим, создание эффективных механизмов интеграции и координации приобретает особую важность.

Рекомендация 1.4:

Для создания эффективных и выполнимых механизмов координации и разграничения полномочий в области охраны окружающей среды и устойчивого развития на межрегиональном, региональном и местном уровнях, Правительству следует:

- (а) *Иницировать консультации между уполномоченными центральными государственными органами, региональными и местными администрациями и органами местного самоуправления;*
- (б) *На основе полученных результатов от вышеупомянутых консультаций разработать, законодательные рамки, разъясняющие сферы ответственности органов на каждом уровне, и обеспечить необходимые институциональные и организационные преобразования для создания постоянных механизмов такого сотрудничества.*

Глава 2: Механизмы соблюдения и правоприменения

Низкий статус органов охраны окружающей среды, таких как Агентство, ослабляет продвижение экологических вопросов на национальном уровне, особенно вопросов правоприменения законодательства в области охраны окружающей среды. Кроме того, в связи с недавней институциональной реструктуризацией на региональном уровне (май 2008 г.) и созданием межрегиональных управлений охраны окружающей среды (апрель 2008 г.), существует нечеткость по вопросам распределения полномочий и осуществления эффективного экологического контроля (см. главу 1). Кажется, что органы охраны окружающей среды на региональном уровне продолжают испытывать дефицит штатных сотрудников и их чрезмерную нагрузку.

Существующая сегодня структура Агентства включает сравнительно сильное Управление государственного экологического контроля, но функции выдачи разрешений и осуществления

контроля (проверки) все еще смешаны. Согласно международно-признанным лучшим практикам, эти функции должны быть разделены, даже в случае налаживания постоянного обмена информацией между сотрудниками двух служб. Такой обмен информацией должен взаимно поддерживаться и служить основой для улучшения практики правоприменения и выдачи разрешений. Параллельно с этим, отдел ГЭЭ также несет ответственность за выдачу некоторых экологических разрешений. Принимая во внимание связь между ОВОС и экологическими разрешениями, отдел ГЭЭ может в будущем выполнять функции рассмотрения ОВОС и выдачи разрешений. Агентство должно разделить функции выдачи разрешений и проведения проверок на уровне управлений как на национальном, так и на региональном уровнях.

Рекомендация 2.1:

- (а) *Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует разделить функции проведения проверок и выдачи разрешений как на национальном, так и на региональных уровнях. Необходимо создать механизм обмена информацией, чтобы наладить взаимосвязь между выдачей экологических разрешений и проведением инспекторских проверок;*
- (б) *Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует обеспечить подготовку инспекторов регионального уровня, с тем, чтобы уровень их знаний и навыков соответствовал высоким требованиям исполнения правоприменения. Для этих целей Агентство должно проводить регулярные тренинги инспекторов, используя поддержку международных проектов.*

Несмотря на то, что законодательная база в области проведения оценки не была пересмотрена должным образом со времени проведения первого ОРЭД, Кыргызстан сделал прогресс, достигнув большей прозрачности в вопросах принятия решений. Важным шагом в этом направлении стало осуществление Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» в связи с крупномасштабными проектами. Данный опыт должен быть проанализирован и включен в нормы и правила, обновляемые в настоящее время. Участие общественности в ОВОС и ГЭЭ должно улучшаться в дальнейшем, обеспечивая полный общественный доступ к документации и учитывая комментарии общественности.

С другой стороны, всестороннее применение инструментов оценки (т.е., ГЭЭ, ОВОС и общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ)), согласно требованиям законодательства, очень сложно и будет затруднять работу организаций-разработчиков. Процессуальные и технические аспекты трех инструментов требуют пересмотра и упрощения. Общей целью реформы системы ОВОС является сокращение пробела между системой ГЭЭ (унаследованной со времен Советского Союза) и стандартами ОВОС, принятыми на международном уровне.

Рекомендация 2.2:

- (а) *Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует проследить, чтобы поправки, внесенные в проект Инструкций по проведению ОВОС и ГЭЭ, соответствовали наилучшим международным практикам и принять их как можно скорее;*
- (б) *Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует использовать результаты проекта ОБСЕ/ ЕЭК ООН (ОВОС в трансграничном контексте: пилотный проект по осуществлению в Центральной Азии) для регулирования и применения трех существующих инструментов экологической оценки (ГЭЭ, ОВОС и ОЭЭ) в систематическом и прозрачном, но упрощенном, виде.*

Система экологических разрешений все еще основана на отдельных разрешениях для пользователей разных ресурсов, воздействующих только на один компонент окружающей среды. Нет различий между крупными и малыми источниками загрязнения. Большое количество контролируемых веществ, основанных на ПДК, унифицированные правила выдачи разрешений для всех предприятий-загрязнителей, независимо от их размера и воздействия, а также короткий период действия

разрешений – все это усложняет проведение эффективного мониторинга и обеспечение выполнения требований разрешений. Существующая система разрешений накладывает тяжелое бремя на органы охраны окружающей среды и регулируемые предприятия и препятствует участию общественности. Выдача разрешений должна быть рационализирована и использована как инструмент для достижения экологических целей, хорошо сбалансированных с целями экономического развития и интересами заинтересованной общественности.

Подобные трудности можно преодолеть с введением системы комплексных разрешений, основанных на НДТ и распространяющихся только на промышленные предприятия, оказывающие значительное отрицательное воздействие на здоровье людей и окружающую среду. Первые шаги для этого были предприняты в рамках Финского проекта технической помощи на 2004-2006 годы под названием «Экологический мониторинг и наращивание управленческого потенциала». Положительные результаты проекта следует реализовать и применять в дальнейшем. Агентство должно играть ведущую роль в развитии необходимых условий для выдачи разрешений на основании КПКЗ. Оно должно тесно сотрудничать с Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Министерством здравоохранения и Министерством промышленности, энергетики и топливных ресурсов.

Более того, процедура выдачи комплексных разрешений предусматривает участие общественности. Например, в государствах ЕС общественный доступ к материалам, предоставленным для получения комплексного разрешения, обязателен. В некоторых странах существует требование обеспечивать доступ общественности во время подготовки комплексного разрешения.

Рекомендация 2.3:

Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует:

- (а) Дифференцировать подходы и процедуры выдачи разрешений для крупных промышленных предприятий, для малых и средних предприятий (МСП) с целью упрощения процедур для МСП с незначительным уровнем воздействия на окружающую среду;*
- (б) Одновременно с этим, дифференцировать полномочия регулирующих институтов, так чтобы крупные промышленные предприятия попадали под юрисдикцию органов центральной власти, а МСП - под юрисдикцию межрегиональных управлений;*
- (в) Увеличить срок действия разрешения до 5-10 лет и более четко формулировать условия выдачи разрешений, оставляя возможность для их пересмотра, в случаях значительных изменений в процессе и объемах производства или изменений регуляторных требований;*
- (г) Постепенно ввести систему комплексных разрешений, основанную на принципе НДТ.*

Функционирование системы мониторинга за осуществлением подрывается низким потенциалом лабораторий и штатных сотрудников Агентства. Экологический самоконтроль и отчетность не существуют на практике, и лишь несколько компаний проводят надлежащий контроль за выбросами. Не проводится постоянный оперативный контроль в промышленном секторе. Так как хорошие международные практики пропагандируют открытый доступ к данным производственного контроля и к другой экологической информации, если только не существует хорошо документированной и законно обоснованной причины для ее конфиденциальности, должны быть внедрены новые правила производственного контроля, предоставления отчетов и управления конфиденциальной промышленной информацией. Конфиденциальность должна сводиться к понятию коммерческой тайны. Информация, касающаяся оборудования и имеющая экологическое значение должна быть доступна для общественности.

Агентство должно улучшить систему сбора и управления информацией о регулируемых предприятиях. Разрозненные данные должны быть обобщены. Агентство должно пересмотреть и консолидировать систему мониторинга для того, чтобы исключить дублирование данных и обеспечить их совместное использование. С этой целью должна быть налажена внутренняя сеть, а система мониторинга должна быть интегрирована и оптимизирована.

Рекомендация 2.4:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству в сотрудничестве с отраслевыми министерствами и Национальным статистическим комитетом, а также в ходе консультаций с деловым сообществом и сектором промышленности должны разработать соответствующую систему экологического мониторинга и отчетности предприятиями, взяв за основу «Руководство ЕЭК ООН по усилению экологического мониторинга и отчетности предприятиями». Одновременно с этим процессом необходимо осуществить современные законодательные требования к системе производственного контроля.

Меры наказания нарушителей в области охраны окружающей среды недостаточно эффективны, чтобы изменить поведение нарушителей и привить заботу об окружающей среде. Меры наказания должны приводить к лучшему и более эффективному правоприменению: должна быть разработана система, которая позволит принудить производителей принимать меры, необходимые для защиты окружающей среды. Одним из вариантов может стать увеличение размеров штрафов, если нарушение длится дольше определенного периода или повторяется.

Размер штрафов должен быть увеличен, чтобы усилить их сдерживающий эффект, одновременно должны быть поставлены выполнимые и обеспеченные правовыми санкциями цели, а осуществление должно быть прозрачным и подотчетным. В этом процессе необходимо следовать рекомендациям ЕС «Минимальные критерии для проведения экологических проверок» (2001/331/ЕС).

Соответствующая помощь (методологическая поддержка, обучение персонала и т.п.) должна быть обеспечена органами правоприменения, работающими на региональном уровне для того, чтобы помочь им справиться с возложенными на них обязанностями. В дополнение к экспертной поддержке, органы управления на национальном уровне должны обеспечивать более строгий контроль качества проверок и обеспечивать единые и справедливые нормы регулирования по всей стране.

Основная трудность, с которой сталкивается Правительство и законодательная власть, это обеспечение инспекторов необходимым доступом к промышленным предприятиям с тем, чтобы проверки предприятий проводились с должной частотой. В сложных и чрезвычайных ситуациях, особенно когда производитель не следует требованиям, проверяющие органы должны быть уполномочены применять необходимые меры по охране окружающей среды за счет средств компании.

Чтобы исключить возможные повторы и излишнюю административную нагрузку на регулируемые предприятия, ответственность за проверку МСП должна быть передана региональным органам управления. Сотрудники на национальном уровне должны проводить проверки крупных предприятий-загрязнителей, или оказывать поддержку региональным управлениям в проведении инспекций.

Рекомендация 2.5:

Для улучшения эффективности системы правоприменения и соблюдения в области охраны окружающей среды:

- (а) Правительство должно увеличить размеры экологических штрафов. Другим вариантом может стать усиление наказания, когда нарушения длятся дольше определенного периода или повторяются.*
- (б) Органы правоприменения должны определить частоту проведения проверок по секторам промышленности и следовать методологии, чтобы привести в соответствие частоту с экологическим риском по секторам, вместо проведения фиксированных проверок один раз в год для всех предприятий. Проведение проверок без предварительного уведомления также должно быть возможным.*
- (в) Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует ввести и осуществлять практику проведения внутреннего аудита для служб, вовлеченных в процесс инспектирования и контроля.*

Глава 3: Информирование, участие общественности и образование

Начиная с 2000-го года, Кыргызстан немного расширил свою сеть станций мониторинга. Однако, плотность сети далека от требований национальных правил по мониторингу. Не проводятся измерения концентраций многих загрязняющих веществ, признанных международным сообществом как наиболее опасные для здоровья человека и окружающей среды. Современные сети неспособны связать уровни загрязнения со структурой выбросов. В стране отсутствует как комплексная, так и межотраслевая электронная база данных окружающей среды. Кыргызстан не разработал столь необходимых правила, процедуры и руководства для восстановления и модернизации своих сетей мониторинга. Результаты экологического мониторинга в Кыргызстане не достаточно широко используются для принятия решений, разработки политики или повышения осведомленности общественности. Политические документы, ставящие экологические цели, принятые Кыргызстаном в 2000-ых годах, либо не содержали целей развития экологического мониторинга и информационных ресурсов вообще, либо, если содержали, такие цели остаются все еще невыполненными.

Рекомендация 3.1:

Правительству следует ускорить рассмотрение ситуации, сложившейся в области экологического мониторинга в стране, разработку стратегии и плана действий для необходимой модернизации и усовершенствования сетей мониторинга в соответствии с международными принципами и лучшими практиками. Такой план действий должен установить временные рамки и определить бюджеты, чтобы:

- (а) Восстановить мониторинг почв, поддерживать и расширять сети мониторинга качества воздуха и вод, связывающие задачи мониторинга с приоритетными экологическими проблемами;*
- (б) Увеличить число измеряемых параметров, в частности приземного озона, твердых частиц PM_{10} , тяжелых металлов и стойких органических загрязнителей в окружающем воздухе, и число биологических параметров в воде;*
- (в) Постепенно перейти к автоматическому измерению и улучшить контроль качества данных и их хранения;*
- (г) Связать данные по качеству окружающей среды с данными о выбросах предприятий;*
- (д) Установить и координировать комплексную экологическую базу данных в центральном органе охраны окружающей среды, которая, в свою очередь, будет связана с экологическими базами данных других государственных органов, выполняющих программы экологического мониторинга.*

Кыргызстан привел в соответствие национальные статистические классификации расходов на охрану окружающей среды и отходов с классификацией Евростат и ОЭСР. В 2001 и 2008 годах были изданы краткие руководства по экологической статистике. Национальные доклады о состоянии окружающей среды в Кыргызстане регулярно публиковались до 2004 года. С 2004 года не было опубликовано ни одного доклада, хотя краткая информация о состоянии окружающей среды периодически публикуется на веб-сайтах центральных органов охраны окружающей среды. Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству подготовило комплексный доклад об оценке состояния окружающей среды для публикации в конце 2008 года. Хотя новый доклад лучше предыдущих, в большей мере описательных докладов, Кыргызстан еще далек от проведения реальной оценки, основанной на показателях, утвержденных на международном уровне. Отсутствует согласованность между схожими экологическими данными, собранными Национальным комитетом по статистике и соответствующими органами местной власти. Не все предприятия-загрязнители подают данные, и не все данные, в свою очередь, надежны.

Рекомендация 3.2:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству, при сотрудничестве с Национальным комитетом по статистике, должны подготовить предложения для утверждения Правительством по усилению отчетности по вопросам охраны окружающей среды в стране.

Эти предложения должны отображать законодательные требования и рабочие процедуры для регулярной отчетности основными предприятиями-загрязнителями в органы окружающей среды и статистики. Предложения также должны касаться периодической публикации результатов экологической экспертизы, основанной на показателях, на национальном и территориальных уровнях. Для этого нужно использовать Руководство ЕЭК ООН «По подготовке оценочных докладов по охране окружающей среды, основанных на применении экологических показателей», утвержденное в Белграде на Конференции Министров “Окружающая среда для Европы” (2007г.).

С целью информирования общественности о состоянии окружающей среды, Агентство выпускает экологическую газету и поддерживает специализированный экологический веб-сайт. Однако, механизм доступа к экологической информации в Кыргызстане не прозрачен. Отсутствует полная информация относительно источников экологических данных. За исключением Агентства, министерства и ведомства, располагающие экологической информацией, неохотно распространяют эту информацию среди широкой общественности. Публикации органов государственной власти по тематике в области ООС носят целенаправленный характер. В результате общественность не достаточно осведомлена о неблагоприятных экологических проблемах в Кыргызстане, таких как качество питьевой воды, размещение отходов, сокращение лесных угодий, загрязнение от хвостохранилищ, деградация пастбищ, загрязнение озера Иссык-Куль и воздействие на окружающую среду от горной промышленности.

Рекомендация 3.3:

Чтобы значительно улучшить открытый доступ к экологической информации:

- (а) Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству должно установить рабочие процедуры, обязывающие его структурные подразделения предоставлять на регулярной основе экологическую информацию для размещения на веб-сайте Агентства, а также ежегодно планировать подготовку экологических публикаций, которые будут финансироваться из Фонда охраны природы;*
- (б) Министерство чрезвычайных ситуаций, Министерство здравоохранения и другие министерства и агентства, которые обладают экологической информацией, должны учредить информационные центры и разработать механизмы для активного распространения экологической информации среди широкой общественности.*

Агентство учредило Консультативный совет при Агентстве, с целью поощрения сотрудничества между Агентством и НПО. Представитель НПО был включен в Правление фонда охраны природы при Агентстве. Законодательство гарантирует участие общественности в государственной и общественной экологической экспертизе проектов, законопроектов, руководств, программ и концепций. Многие общественные слушания были проведены согласно процедуре ОВОС, и, основываясь на экологических требованиях, повлияли на пересмотр проектных предложений. Однако, вследствие отсутствия детальных процедур, проекты секторальных стратегических и юридических документов, затрагивающих область охраны окружающей среды не выносятся на обсуждение общественности. Несмотря на то, что есть случаи вмешательства общественности в обсуждения некоторых конкретных законопроектов, стратегий и концепций, эти попытки не систематизированы и, как следствие, не гарантируют прозрачную и отработанную структуру. Зачастую не устанавливаются временные рамки для участия общественности как отдельной стадии в принятии решений по вопросам окружающей среды. Не были установлены правовые нормы, гарантирующие информирование общественности о принятом решении, а также о причинах и соображениях, на которых базируется данное решение. В Кыргызстане отсутствует детальная стратегия или план действий по выполнению положений Орхусской Конвенции.

Рекомендация 3.4:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству и Министерство юстиции должны закончить приведение национального законодательства в соответствие с требованиями Орхусской Конвенции для того, чтобы обеспечить их практическое выполнение

органами власти и применение положений Конвенции в судебных органах, особенно на местном уровне. Агентство, в сотрудничестве с другими органами государственной власти и неправительственными организациями, должно разработать детальную стратегию для осуществления Орхусской Конвенции, нацеленную, в частности, на наращивание потенциала государственных служащих, обеспечение открытого доступа к экологической информации и участия общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды.

Экологические аспекты были заложены в образовательный ценз дошкольных образовательных учреждений. Некоторые дисциплины в области ООС преподаются в средних школах на добровольной основе. Многие профессионально-технические заведения в Кыргызстане проводят обучение по специальным учебным программам с экологической тематикой. Студенты во всех университетах Кыргызстана получают базовые знания в области экологии. Министерство образования и науки учредило межведомственный экспертный совет, который принял или представил на рассмотрение внедрение экологических аспектов в некоторые учебные планы. Министерство образования и науки и Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций совместно приняли *Концепцию непрерывного экологического образования в Кыргызстане*. Так как ни Концепция ни Программа не были введены в действие с момента их принятия, их фактическое влияние на процесс образования в стране незначительно. Правительство создало межведомственный координационный совет по ОУР с участием ключевых заинтересованных сторон. До сих пор не состоялось ни одного заседания Совета из-за постоянных реорганизаций в соответствующих правительственных учреждениях.

Рекомендация 3.5:

Министерство образования и науки, при сотрудничестве с Государственным агентством по охране окружающей среды и лесному хозяйству и другими заинтересованными сторонами, включая НПО и средства массовой информации, должно незамедлительно утвердить состав Координационного совета по ОУР, с тем, чтобы способствовать и содействовать выполнению на национальном уровне Стратегии ЕЭК ООН по ОУР, начиная с самого низкого возможного уровня образования, а также в сфере неформального обучения и просвещения.

Глава 4: Осуществление международных соглашений и обязательств

Со времени проведения первого ОРЭД в 2000 году, Кыргызстан достиг значительных улучшений в вопросах международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Расширилось участие в МПС. Кыргызстан присоединился к семи международным конвенциям и трем протоколам, а также стал участником многих двусторонних и региональных соглашений. Для соблюдения требований МПС, Кыргызстан, при поддержке международного сообщества, разработал политику и стратегии и осуществил много экологических проектов. *Стратегия развития страны на 2007–2010 годы* и *Концепция экологической безопасности* являются основными инструментами, которые определяют основные направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Однако в этих документах четко не определены приоритеты и цели страны, касающиеся наиболее важных для страны соглашений.

Более того, нехватка финансовых ресурсов и потенциала главных органов на национальном и местном уровне остается основным препятствием для эффективного осуществления обязательств по МПС. Международная финансовая и техническая помощь была предоставлена Кыргызстану, но она не была эффективно использована по многим причинам. Не были тщательно взвешены национальные приоритеты относительно международной финансовой помощи, и не была выработана стратегия работы с международными донорами. Существует ряд министерств и ведомств, занимающихся вопросами охраны окружающей среды и не имеющих единого общего видения проблем и координации действий. И последнее, несмотря на то, что для улучшения эффективности предоставления помощи стране доноры подготовили свою стратегию, Совместная стратегия помощи стране, основанную на СРС, очень часто, они следуют своим собственным стратегиям развития, которые не всегда ориентированы на нужды страны. Проведение в стране глубокой оценки

и приоритизации необходимых действий способствовало бы более эффективному использованию помощи от зарубежных партнеров.

Рекомендация 4.1:

Чтобы улучшить выполнение МПС и оптимизировать международную помощь, Правительство должно усилить свое участие в процессе координации деятельности донорских агентств, международных организаций, местных учреждений, НПО и частного сектора чтобы:

- (а) Определить самые важные для страны приоритеты и цели по международным конвенциям, соглашениям и соответствующим задачам; донести их к сведению зарубежных доноров, с тем, чтобы они могли привести в соответствие с ними Совместную стратегию помощи стране;*
- (б) Разработать кратко-, средне- и долгосрочные экологические программы и стратегии;*
- (в) Разработать общие руководящие принципы для осуществления проектов, чтобы гарантировать их стабильность, лучшую координацию между национальными исполняющими органами и эффективное сотрудничество с зарубежными партнерами.*

Кыргызстан продолжает работу, связанную с глобальными и региональными экологическими соглашениями, которые он еще не ратифицировал. На региональной уровне проводится подготовительная работа по присоединению к Протоколу ЕМЕП и Протоколу по тяжелым металлам к Конвенции КТЗВБР. Подготовительная работа также велась по ратификации Конвенции ЭСПО. Однако отсутствуют планы по ратификации, а предварительная работа не была закончена во всех областях. Присоединяясь к МПС, Кыргызстан будет только выигрывать от осуществления программ и развития потенциала при поддержке секретариатов МПС и стран-доноров. Началась работа по подготовке к ратификации *Протокола по проблемам воды и здоровья* к Водной конвенции ЕЭК ООН. Более того, Кыргызстан должен гарантировать финансирование для выполнения обязательств по МПС.

Рекомендация 4.1:

Чтобы улучшить выполнение МПС и оптимизировать международную помощь, Правительство должно усилить свое участие в процессе координации деятельности донорских агентств, международных организаций, местных учреждений, НПО и частного сектора чтобы:

- (а) Определить самые важные для страны приоритеты и цели по международным конвенциям, соглашениям и соответствующим задачам; донести их к сведению зарубежных доноров, с тем, чтобы они могли привести в соответствие с ними Совместную стратегию помощи стране;*
- (б) Разработать кратко-, средне- и долгосрочные экологические программы и стратегии;*
- (в) Разработать общие руководящие принципы для осуществления проектов, чтобы гарантировать их стабильность, лучшую координацию между национальными исполняющими органами и эффективное сотрудничество с зарубежными партнерами.*

Соглашения по использованию и охране трансграничных вод были достигнуты главным образом до 2000 года и сосредоточены на регулировании пользования водными ресурсами. Соглашение между Казахстаном и Кыргызстаном «*О межгосударственном использовании водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас*» (2000г.) включает условия об охране трансграничных водных ресурсов и является важным шагом к единому подходу к этой проблеме.

Рекомендация 4.3:

Признавая важность устойчивого совместного использования и охраны водных ресурсов в регионе, Правительству следует:

- (а) Усилить свое участие в региональном сотрудничестве в области устойчивого управления трансграничными водными ресурсами и в переговорном процессе по выработке последующих соглашений по вопросам совместного использования водных ресурсов;*
- (б) Разработать национальную стратегию для совместных действий с соседними государствами для гарантирования устойчивого использования и охраны этих водных ресурсов;*

В целом в последние годы, страна выполняла свои финансовые обязательства по МПС, Стороной которых она является. Однако на настоящий момент в государственный бюджет не включена специальная строка бюджета по обязательным взносам в МПС, и взносы все еще оплачиваются из фонда охраны природы.

Рекомендация 4.4:

Правительству следует создать отдельную строку бюджета для обязательных взносов в МПС.

Глава 5: Экономические инструменты и расходы на охрану окружающей среды

Со времени проведения первого ОРЭД был сделан определенный прогресс. Была введена автоматическая индексация норм платы за загрязнение. Тарифы стали отражать стоимость, и ситуация в области оплаты в целом улучшилась. Система фондов охраны природы была упрощена, и накладные административные расходы были уменьшены, увеличив тем самым количество ресурсов, направленных на финансирование расходов на охрану окружающей среды. Принятие программных документов, в которых признана важность экологических проблем и определены приоритеты, является положительным шагом к созданию системы конкретных экологических мер и улучшению координации среди всех вовлеченных сторон. Несмотря на эти улучшения, все еще есть области, в которых необходимы дальнейшие изменения.

Реформа экономических инструментов не была проведена. Система платы за загрязнения охватывает чрезмерно большое количество веществ и не создает стимулы для изменения поведения субъектов, загрязняющих окружающую среду. Размер платы низкий и сбор платежей проблематичен. Необходимо обеспечить более сильную основу для экологического финансирования и различать роли экономических инструментов, т.е. роль пополнения поступлений в казну от роли, направленной на изменение поведения. Расходы на охрану окружающей среды слишком сильно зависят от сборов платежей за загрязнения.

В настоящее время необходимо целевое распределение поступлений для того, чтобы обеспечить основу для финансирования охраны окружающей среды, но это не должно остановить реформы, направленные на улучшение системы сбора платежей и внедрение более эффективной системы поощрений.

Задача проверки исходных данных, на основе которых производятся расчеты платежей за загрязнения и других платежей должна выполняться экологическими инспекторами, в то время как налоговые службы должны заниматься взиманием платы. Это привело бы к лучшим стимулам и более высоким показателям сборов платежей.

Рекомендация 5.1:

Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству и Министерству финансов следует:

- (а) Пересмотреть систему сборов платежей за загрязнение, с целью упростить и представить необходимые законодательные изменения в Правительство на утверждение;*
- (б) Оценить соответствующий уровень платы за определенные загрязняющие вещества, стимулировать изменения в поведении, приводя к большей заботе об окружающей среде;*

Цены, не покрывающие себестоимость, в секторах с воздействием на окружающую среду поощряют нецелевую растрату, препятствуют накоплению ресурсов для инвестиций и препятствуют вложениям со стороны частного сектора. Непрямые субсидии на тарифы за коммунальные услуги были существенными. Но данная форма поддержки несправедлива (поскольку субсидиями пользуются более богатые домашние хозяйства), и неэффективна (поскольку они не обеспечивают стимулы для более рационального использования ресурсов). Воздействие возрастающих тарифов на коммунальные услуги зависит от темпа их увеличения, то есть от длительности переходного периода к достижению полного восстановления стоимости произведенных затрат. В любом случае,

некоторым домашним хозяйствам может быть трудно, поэтому необходима целевая социальная помощь, мера, которая уже была внедрена при увеличении тарифов на электроэнергию с апреля 2008 года. Кроме того, осуществление законодательных мер должно быть усилено, чтобы создать условия, способствующие вовлечению частного предпринимательства в сферу обслуживания.

Рекомендация 5.2:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству совместно с Министерством финансов, Национальным агентством местных органов самоуправления, Министерством промышленности, энергетики и топливных ресурсов и Министерством труда и социального развития должно постепенно устранять ценовые несоответствия в сфере услуг с воздействием на окружающую среду, посредством укрепления платежной дисциплины и увеличения тарифов, чтобы отразить полные затраты на услуги. Необходимо предоставить помощь наиболее уязвимым слоям населения.

Система фондов охраны природы это главный канал для финансирования и осуществления государственных расходов на охрану окружающей среды. Однако подход пополнения доходов является ограниченным. Основание для решений по осуществлению расходов остается неясным, отсутствуют четко установленные критерии для оценки проектов. Большая прозрачность и улучшение процесса передачи информации увеличили бы эффективность производимых расходов и способствовали увеличению доходов.

Рекомендация 5.3:

Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству и Министерству финансов следует привести в соответствие расходы из фондов охраны природы с четко-определенными приоритетами в области охраны окружающей среды, а также усилить проектное планирование, критерии отбора проектов, механизмы контроля и оценки. Должны публиковаться годовые отчеты о действиях фондов.

Необходимо внести коррективы в обеспечение того, чтобы расходы на охрану окружающей среды были широко признаны в планировании общего бюджета и профинансированы из общих ресурсов. Это помогло бы лучше сосредоточиться на экологических приоритетах и связанных с ними ресурсных потребностях. Временная зависимость от внебюджетных средств, таких как платежи за загрязнения, не должна урезать необходимость в обеспечении финансирования из общего бюджета на природоохранные цели. *Стратегия развития страны на 2007-2010 годы* обеспечивает политические рамки для привлечения донорской помощи и связи с национальными бюджетными приоритетами. Для страны с низким доходом, включение экологических инвестиций в национальные программы для привлечения донорской помощи является важным фактором в попытках усилить финансирование. Чтобы сделать расходы на охрану окружающей среды стабильными, необходимо признать экологические проблемы в политических документах, перевести их в конкретные финансовые предложения в рамках обсуждений последующего бюджетного планирования. Во-первых, это требует внедрения соответствующих механизмов для координации и принятия решений с привлечением множества государственных учреждений и других заинтересованных сторон. Во-вторых, эффективность экологических расходов должна быть очевидна, что требует не только надлежащее планирование, но и соответствующий контроль над выполнением запланированных мероприятий.

См. также Рекомендацию 1.1 в главе 1.

Глава 6: Устойчивое управление и охрана водных ресурсов

В первом ОРЭД Кыргызстану было рекомендовано разработать согласованную национальную водную стратегию. Такая попытка была предпринята в 2002 году, но, к сожалению, была неудачной.

Управление водными ресурсами в Кыргызстане имеет важное значение, как с экономической, так и с социальной и политической точки зрения. Вода важна как для внутреннего потребления, так и для орошения и производства электроэнергии. Она также имеет большое значение и для стран, расположенных вниз по течению, с которыми Кыргызстан связан международными обязательствами. Поэтому важно, чтобы органы власти на национальном, региональном и местном уровнях, вместе с другими местными заинтересованными сторонами и международными организациями (напр., Специальная программа ООН для стран Центральной Азии (СПСЦА); см. главу 4), предпринимали скоординированные действия, чтобы максимально эффективно использовать их общие ресурсы. Однако достижение этого не будет возможным до тех пор пока нет общей национальной стратегии, которая ставит цели и определяет приоритеты в области управления водными ресурсами.

Рекомендация 6.1:

Правительство должно поручить Национальному совету по воде неотложную разработку и реализацию всеобъемлющей и согласованной национальной стратегии по комплексному управлению водными ресурсами. Стратегия должна быть разработана в сотрудничестве со всеми соответствующими национальными, региональными и местными органами власти, а также с НПО. Ключевыми приоритетами стратегии должны стать рациональное использование водных ресурсов; она должна включать вопросы охраны качества воды, водоснабжения, контроля над загрязнением водных ресурсов, предотвращения наводнений, использования воды в целях производства энергии и выполнения международных обязательств.

Хвостохранилища и отвалы, расположенные на закрытых уранодобывающих шахтах и обогатительных предприятиях, относятся к категории высокого риска для экологической безопасности и здоровья населения в регионе. Размещение радиоактивных отходов, оставшихся со времен советской эпохи представляет большие трудности для экономического, социального и политического развития Кыргызстана, а также соседних стран, например Узбекистана. Если действия не будут предприняты незамедлительно, то остается только ждать пока эрозия почв, оползни, наводнения или землетрясения не разрушат одну или несколько дамб урановых хвостохранилищ, возможными последствиями чего может стать национальная и региональная катастрофы с радиоактивными отходами, выпущенными в воздух и/или соседние реки или озера. Нанесенный ущерб такой катастрофой или стоимость ликвидации ее последствий может быть огромной, и, несомненно, намного выше стоимости превентивных мероприятий. Кыргызстан должен предпринимать эти превентивные действия и, в случае невозможности выделения необходимых средств, он должен обратиться за необходимой частью финансирования к международным донорским организациям. Более того, эта проблема должна решаться с соседними странами, которые могут быть подвержены этому отрицательному воздействию. Принципы, установленные в конвенции ЭЕК ООН по трансграничным вопросам могут стать руководящими в выборе нужного подхода.

Рекомендация 6.2:

Правительство, вместе с международными донорскими организациями и соседними государствами, находящимися под влиянием, должно предпринять неотложные действия для ликвидации угрозы, которую урановые хвостохранилища представляют для здоровья населения и окружающей среды, включая водные объекты. В этой связи, Правительство должно принимать во внимание работу и опыт в рамках многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК ООН.

Различные виды антропогенной деятельности, такие как сброс сточных вод, сельскохозяйственное производство, сброс химических веществ от продукции и процессов промышленного производства, горной промышленности и строительных работ, и удаление отходов оказывают негативное воздействие на качество подземных вод. Угроза особенно серьезна, если эти виды деятельности происходят неподалеку от мест водозаборов подземных вод. Многие участки вокруг подземных водоносных горизонтов уже сегодня получили статус областей санитарной охраны или зон санитарной охраны, но их правовой статус очень слаб и, устанавливает небольшие ограничения или не устанавливает их вообще на деятельность в пределах этих областей/зон.

Рекомендация 6.3:

Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, вместе с другими вовлеченными министерствами, должно принять надлежащие меры по охране ресурсов подземных вод от загрязнения:

- (а) Остановить незаконную деятельность в пределах зон санитарной охраны путем проведения регулярных проверок и применения санкций в случаях выявления незаконной деятельности;
- (б) Обеспечить проведение делимитации и демаркации зон санитарной охраны;
- (в) Усилить нормативную базу для зон санитарной охраны, с целью обеспечения предотвращения загрязнения питьевой воды и охраны здоровья населения.

Некачественное техническое обслуживание систем распределения и дренажных каналов делают орошение пахотных земель крайне неэффективным. Крупная потеря воды в оросительных системах вызвала повышение уровня подземных вод, что привело к значительному сокращению пахотных земель из-за затопленных областей или из-за засоления почв и подземных вод. В случае непринятия надлежащих действий долгосрочное влияние и экономические последствия этой ситуации будут значительны.

Передача ответственности за эксплуатацию и техническое обслуживание распределительных систем на фермах на местный уровень за счет создания ассоциаций водопользователей была важным шагом вперед в структурной и институциональной реформе оросительных систем. Фундаментальной проблемой является нехватка финансовых ресурсов для восстановления и обслуживания оросительной распределительной сети.

Рекомендация 6.4:

Министерство сельского, водного хозяйства, и перерабатывающей промышленности вместе с областными органами власти и ассоциациями водопользователей должны уделять первостепенное внимание ускорению процесса восстановления ирригационной инфраструктуры за счет:

- (а) Проведения оценки состояния оросительной инфраструктуры и оценки затрат восстановления;
- (б) Выработки наиболее приоритетных и рентабельных действий;
- (в) Увеличения ассигнования финансовых ресурсов государственного бюджета на эти цели;
- (г) Увеличения тарифов, установленных ассоциациями водопользователей, стремясь к полному возмещению стоимости эксплуатационных затрат и затрат на обслуживание поливной воды в кратчайшие возможные сроки.
- (д) Усиления действий по привлечению иностранных доноров и новых инвестиций.

Согласно положениям Водного кодекса, управление водными ресурсами в Кыргызстане должно основываться на бассейновом подходе. Должны быть учреждены бассейновые водные администрации и бассейновые советы для главных бассейнов, чтобы скоординировать действия в водном секторе и разработать планы управления речными бассейнами, правила и процедуры для одобрения Правительством или правительственными органами. Пока, эта часть *Водного кодекса* не была осуществлена.

Городские власти, сельское хозяйство, промышленность и гидроэлектростанции - это главные пользователи водных ресурсов в Кыргызстане. Их потребности в воде значительно отличаются с точки зрения времени, количества и качества; они оказывают воздействия на окружающую среду и здоровье населения. С целью рационального использования доступных водных ресурсов, комплексный план управления водными ресурсами должен содержать оценку потребностей и воздействий от водопользования в коммунальном и сельском хозяйстве, промышленности и гидроэнергетике, а также других видов водопользования и мер по предотвращению наводнений. Положения *Водного кодекса* предусматривают разработку комплексного плана управления водными ресурсами, который пока еще не разработан.

Комплексное управление водными ресурсами предусматривает комплексный подход, который доказал свою эффективность по всему миру. Международная помощь часто предоставляется странам, которые сталкиваются с этим трудным вопросом. В Кыргызстане под эгидой Всемирного банка началась реализация пилотного проекта в бассейне реки Талас, с целью учредить бассейновую водную администрацию и бассейновый совет. В рамках Национального политического диалога по комплексному управлению водными ресурсами, под руководством ЕЭК ООН, проекта, являющегося частью Водной инициативы ЕС для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), были предприняты действия по созданию бассейнового совета для бассейна реки Чу. Программы Всемирного банка и ЕЭК ООН дополняют друг друга, и будут служить примером для создания надлежащих институциональных структур в других речных бассейнах в Кыргызстане.

Рекомендация 6.5:

Правительство должно, как можно скорее, учредить бассейновые водные администрации и бассейновые советы по каждому главному бассейну в соответствии с Водным кодексом. Управление каждым главным бассейном должно быть построено по принципу комплексного управления водными ресурсами, учитывая мнение всех соответствующих сторон, вовлеченных в процесс принятия решений. Необходимо получить техническую помощь от международного сообщества для достижения дальнейших успехов в этом вопросе.

Данные о состоянии водных объектов и оказанном на них влиянии являются важным механизмом для принятия решений по вопросам рационального управления водными ресурсами. Ответственность за контроль качества и количества воды разделена между несколькими министерствами, агентствами и ведомствами. Их деятельность по мониторингу не очень хорошо скоординирована. Основным препятствием для всех сторон является многолетняя нехватка финансовых средств, которая вызвала существенное сокращение сетей мониторинга и возможностей со времен советской эпохи. Очевидно, что в настоящее время мониторинг проводится на недостаточном уровне, чтобы предоставлять надежные данные о количестве и качестве водных ресурсов. Отсутствие надежных данных препятствует надлежащему управлению водными ресурсами, например, установлению приоритетных действий и инвестиций, и может усложнить процесс внедрения принципов комплексного управления водными ресурсами.

Рекомендация 6.6:

С целью обеспечения устойчивого управления водными ресурсами страны и привлечения иностранных инвестиций в инфраструктуру водного хозяйства, Национальный совет по воде должен осуществлять деятельность по:

- (а) Созданию эффективной национальной системы мониторинга водных ресурсов в соответствии с требованиями Водного кодекса;*
- (б) Разработке детального плана по обновлению сетей мониторинга качества и количества водных ресурсов и потенциала лабораторий, а также для увеличения частоты и охвата замеров.*

Смотри также Рекомендацию 3.1 в Главе 3.

Глава 7: Управление земельными ресурсами и их охрана

Деградация земель, причинами которой, прежде всего, являются водная эрозия, опустынивание, засоление и заболачивание, представляет очень серьезную проблему для Кыргызстана. Правительством была принята Национальная программа действий по борьбе с опустыниванием (2000г.) и Национальная рамочная программа по устойчивому управлению земельными ресурсами на 2006-2016 годы в рамках *Инициативы стран Центральной Азии по управлению земельными ресурсами* (2006г.). Программы направлены на устойчивое землепользование, увеличение производительности пахотных земель и сокращение уровня бедности в сельских районах. Программы учитывают тот факт, что сделать концепцию устойчивого землепользования одним из приоритетов государства

достаточно сложно. А также сложно обеспечить, чтобы ею руководствовались при разработке стратегий, политик, институтов и бюджетных процессов.

Крайне важно, чтобы Кыргызстан полностью осуществил эти программы. Для этого должны быть усилены финансовые механизмы чтобы: (а) поддержать программную деятельность, местную общественность и органы власти; (б) усилить координацию между всеми заинтересованными сторонами (напр., национальные и местные государственные органы власти, частный сектор, местная общественность, НПО, научное сообщество); и (в) улучшить обмен информацией и механизмы по распространению наилучших практик.

Международные доноры принимают участие в осуществлении проектов в Кыргызстане по проблемам устойчивого управления и охраны земельных ресурсов. Несмотря на успешное осуществление многих пилотных проектов в области устойчивого землепользования и передовых практик в сельском хозяйстве за 2000–2007 годы, на лицо незначительные изменения, замедляемые процессами деградации земель, снижением показателей сельскохозяйственного производства и ростом бедности в сельских районах. Поэтому крайне важно объединить национальные и международные источники финансирования, чтобы гарантировать надлежащее осуществление Национальной рамочной программы по устойчивому управлению земельными ресурсами на 2006-2016 годы и повсеместное распространение положительного опыта. Служба распространения сельскохозяйственных знаний (т.е., сельские консультативные службы в Кыргызстане) могла бы стать эффективным инструментом для распространения наилучших методов в сельском хозяйстве за счет улучшения управления пастбищным хозяйством, комплексной борьбы с вредителями, доработки схем культивирования и органического земледелия.

Рекомендация 7.1:

Правительство, Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству, Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество и местные органы власти должны действовать совместно, чтобы осуществить Национальный план действий по борьбе с опустыниванием (2000г.) и Национальную рамочную программу по устойчивому управлению земельными ресурсами (2006г.), выполняя вначале отдельные пилотные проекты и внося изменения в эти программы по необходимости. В дальнейшем пилотные проекты должны перерасти в ширококомасштабные проекты или программы.

Рекомендация 7.2:

Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности должно обеспечить применение наилучших методов в сельском хозяйстве, включая органическое земледелие, и устойчивое управление земельными и водными ресурсами. С этой целью должна быть усилена работа службы распространения сельскохозяйственных знаний. Там, где фермеры не могут себе этого позволить, такие услуги должны предоставляться бесплатно.

Пастбищное животноводство - это традиционный сектор сельского хозяйства в Кыргызстане; пастбищные угодья покрывают 9,2 млн. га (почти 50 %) территории страны. Пастьба – это важный элемент традиционного образа жизни Кыргызского народа. За приватизацией земель последовал развал колхозов и появление более чем 530 000 маленьких ферм, возникли существенные проблемы в области управления пастбищным хозяйством и его сохранения. Существующая трёхуровневая система управления пастбищным хозяйством является неэффективной, допускает злоупотребления (коррупцию) и непрозрачна. Меры, предпринятые центральными и местными органами власти для решения этой проблемы, недостаточны.

Кроме того, очень важно передать традиционные знания и опыт в животноводстве фермерам, многие из которых не имеют ни образования в области сельского хозяйства, ни соответствующего опыта. Подходы и методы традиционной системы животноводства в горных районах формировались столетиями и основаны на бесценном опыте экологически благоприятного взаимодействия человека

и природы. Необходимо консолидировать этот опыт и широко распространять его среди новых фермеров, которые потеряли или не получают навыки в традиционном животноводстве.

Рекомендация 7.3:

Соответствующие министерства и ведомства должны разработать государственную программу по распространению традиционных методов животноводства, а также современных, научно-обоснованных и экологически благоприятных технологий животноводства, управление пастбищным хозяйством на базе общин, сохранение пастбищ и их восстановление и внести эту программу на утверждение в Правительство.

Ландшафтное планирование – это важный инструмент для устойчивого развития в любой стране. Оно не используется должным образом в Кыргызстане. Схемы районного планирования использования земельных ресурсов, которые являются основой для лучшего ландшафтного планирования, не дорабатывались с 1990 года. За исключением нескольких случаев, а именно недавно начатых проектов, никакой другой серьезной работы в планировании не проводилось. Рост неформальных поселений, в особенности на окраинах больших городов и в зонах, где активно развивается туризм, не сдерживается. Не определены зоны, где риск стихийных бедствий особенно высок и строительство населенных пунктов должно быть строго запрещено.

Необходимо создать и усилить законодательные рамки, связанные со схемами земельного планирования, и разработать механизмы поддержки осуществления и финансирования. В контексте частного владения землей, становятся актуальными проблемы быстрой и неконтролируемой урбанизации, за счет законного, а зачастую и незаконного преобразования пахотных земель в жилые районы и обостряющейся деградации земель. В такой ситуации комплексные территориальные схемы охраны окружающей среды для проблематичных районов Кыргызстана, становятся очень актуальными, и даже критически важными для страны.

Наконец, восстановление территориального планирования на районном уровне с использованием современных технологий ГИС должно стать приоритетом.

Рекомендация 7.4:

Правительство, Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество и Государственное агентство по архитектуре и строительству должны разработать национальную стратегию по территориальному планированию, включая закон, стратегию, план действий и соответствующие бюджетные сметы. Обязанности национальных, региональных и местных органов власти в области территориального планирования должны быть четко распределены, и необходимые ресурсы должны быть выделены. В качестве первоочередного материалы земельного кадастра должны быть доступными для использования.

Доступ к необходимой информации, касающейся состояния почв и процессов деградации земель крайне важен для лиц, принимающих решения, для обеспечения устойчивого управления земельными ресурсами и их охраны. Это позволит проводить точную оценку изменений, оценку их динамики во времени, разрабатывать меры по их предотвращению и исправлению, и контролировать эффективность предпринятых мер. Также необходимо начать проведение фоновый мониторинг почв и мониторинг почв городских поселений.

К сожалению, с 1990 года мониторинг земель не проводился. Принятие Правил проведения мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и Программы мониторинга сельскохозяйственных земель на 1999-2005 годы в 1999 году не улучшило ситуацию из-за нехватки финансовой поддержки для запланированных действий, которые в результате так и не были осуществлены. Чтобы проводить надлежащий мониторинг земель, эта работа должна быть срочно возобновлена.

Рекомендация 7.5:

Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество, Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности и Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству должны принять необходимые меры, чтобы установить и развить мониторинг земель, который соответствует национальным приоритетам и нуждам, и отвечает критериям и подходам, определенным для регионального сотрудничества в рамках Инициативы стран Центральной Азии по управлению земельными ресурсами и 10-летнего стратегического плана и стратегии по усилению осуществления Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием.

Глава 8: Сохранение биоразнообразия и устойчивое управление природными ресурсами

Существующая институциональная структура, касающаяся вопросов сохранения биоразнообразия и управления биологическими ресурсами, требует существенных доработок. Исторически сложилось так, что многие неукomплектованные структуры на национальном уровне вовлечены в работу по охране природных ресурсов и сохранению биоразнообразия, но действуют порознь. Цели и обязанности различных государственных органов недостаточно хорошо распределены, что зачастую приводит к перекрыванию, дублированию обязанностей и пробелам. Кроме того, они подчиняются разным органам на региональных и местных уровнях. Реструктуризация самой системы распределения задач на всех уровнях могла бы увеличить общий функциональный потенциал органов управления.

Например, отдел сохранения биоразнообразия, особо охраняемых природных территорий, экообразования и СМИ Агентства требует институционального усиления и наращивания потенциала. Со своим существующим на сегодня штатом этот отдел не может выполнять возложенные на него обязанности, особенно принимая во внимание тот факт, что в дополнение к охраняемым природным территориям, он несет ответственность за сохранение биоразнообразия в целом. Институциональная реформа необходима для более эффективного управления охраняемыми территориями и биоразнообразием, включая природные ресурсы. В рамках Агентства мог бы быть организован «отдел биоразнообразия» и, когда Агентство получит статус министерства, он мог бы стать «государственным агентством по управлению биоразнообразием» в структуре Министерства окружающей среды.

Более того, принимая во внимание низкую коммерческую ценность и высокую защитную функцию лесов в Кыргызстане, параллельно с институциональными реформами, большая лесная площадь должна получить статус охраняемых природных территорий (с применением различных категорий). Исключения могут быть сделаны для тех лесных зон, которые представляют национальную стратегическую ценность и представляют важность для других отраслей экономики (напр., для горнодобывающей промышленности). В этом случае, компромиссом может стать передача таких областей в собственность соответствующим государственным органам.

Так же серьезно необходимо рассмотреть перевод охотничьих хозяйств, которые все еще остаются в государственной собственности, в категорию особо охраняемых природных территорий.

Есть положительная тенденция увеличения размера охраняемых природных территорий в Кыргызстане. Однако все еще остается много проблем в области эффективного управления ими. Развитие охраняемых территорий требует глубокого всестороннего и стратегического планирования. В рамках Конвенции по биоразнообразию была недавно принята *Программа работ по охраняемым территориям*, а страны-участницы должны начать осуществление этой Программы. Одна из основных рекомендаций этой программы - это разработка долгосрочных Национальных стратегий и планов действий для систематического развития охраняемых территорий. Этот документ может определять направления и цели для развития системы охраняемых территорий в Кыргызстане и расположить действия для их достижения в соответствии с их значимостью. Такой документ обычно является превосходным инструментом для увеличения финансирования из государственного

бюджета на управление охраняемых территорий, для привлечения участия международных доноров и максимального увеличения потенциальных доходов от управления биологическими ресурсами на территории охраняемых территорий. Его разработка должна стать результатом совместной работы многих заинтересованных сторон, которая приведет к разработке детального плана действий, представленного в итоге на утверждение в Правительство. В результате могут быть разработаны новые законодательные рамки и правила управления особо охраняемыми территориями.

Рекомендация 8.1:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству должно разработать национальную стратегию и план действий по биоразнообразию, включая особо охраняемые природные территории. В частности стратегия должна быть направлена на:

- *Различные цели и потребности отдельных охраняемых природных территорий;*
- *Расширение и/или создание новых охраняемых природных территорий;*
- *Вопросы подчинения на национальном, региональном и местном уровнях;*
- *Увеличение деятельности по усилению внутреннего потенциала;*
- *Стабильное финансирование охраняемых территорий.*

Национальный *Красный Список*, принятый Правительством в 2005 году и связанную с ним *Красную Книгу* от 2008 года, можно рассматривать как первый шаг к улучшению сохранения вымирающих видов. Однако, существуют несколько проблем, связанных с *Красным Списком* и *Красной Книгой*. Критерии и процедуры по выведению видов из списка или перевода в более низкую категорию не определены. Отсутствует установленная цель по выведению из списка или перевода в более низкую категорию после включения вида в *Красный Список*. Период времени, после которого список должен быть пересмотрен или обновлен, не регламентирован. Нет четко установленных законодательных процедур и правил для отбора видов для *Красного Списка* и присвоения им категории риска. Наконец, государство не несет никакой ответственности за внесенные в *Список* виды, за исключением, запрещения их прямого использования (напр., охота, сбор). Желательно законодательно закрепить обязанности государства в отношении внесенных в *Список* видов, и обеспечить лучшее правоприменение. Например, государство должно разрабатывать планы по восстановлению видов (или планы действия по национальным видам), по крайней мере, для категорий, находящихся под большой угрозой, и должно нести ответственность за выполнение этих планов.

Рекомендация 8.2:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству должно усилить законодательную базу для сохранения разновидностей, находящихся под угрозой. План восстановления по выведению из списка или перевода в более низкую категорию риска занесенных в Список видов должен регулироваться положениями Красного Списка.

В Кыргызстане должным образом не работает государственная система мониторинга биоразнообразия. Действия по мониторингу выполняются сегментарно лишь в некоторых охраняемых территориях и охотничьих хозяйствах. Мониторинг выполняется НПО и академическими учреждениями спорадически и на специальной основе (то есть они зависят от финансирования и проектных предложений, а также от международных или национальных доноров). Государственная инвентаризация лесного хозяйства была начата только недавно. Для поддержания процесса принятия решений в области сохранения биоразнообразия и управления биологическими ресурсами, важно, разработать государственную схему мониторинга биоразнообразия, которая будет включать следующее:

- Ряд показателей биоразнообразия, отобранных из рекомендуемого международным сообществом перечня (напр., Конвенция по биоразнообразию, Рамсарская конвенция³, Директивы ЕС), но адаптированных для специального использования в Кыргызстане;

³ Конвенция о водно-болотистых угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц.

- Обработка данных и система управления (напр., программное обеспечение с поддержкой ГИС);
- Институциональная структура с определенной координацией государства и потенциальными партнерами;
- Открытый доступ к данным (напр., обновляемый вебсайт);
- Наличие необходимого финансирования (напр., из государственного бюджета, Академии Наук, международных доноров).

Создавая государственную систему мониторинга биоразнообразия, необходимо (как с финансовой, так и с экологической точки зрения) включить в нее недавно иницированную инвентаризацию лесных угодий.

Рекомендация 8.3:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству должно разработать и реализовать государственную систему мониторинга биоразнообразия с показателями, рекомендованными международным сообществом и адаптированными на национальном уровне, а также с системами сбора и обработки данных и инструментов участия.

В последние годы, Кыргызстан разработал политику и ряд стратегических документов в области лесного хозяйства, а именно *Национальную лесную программу*. Эта Программа известна своим принципом участия и межсекторальным подходом, который обеспечил всех заинтересованных в ее разработку и реализацию сторон сильным чувством соучастия. Согласно международным нормам, в разработке подобной стратегии по устойчивому управлению природными ресурсами, критерии и индикаторы устойчивого управления лесными ресурсами⁴ должны быть приняты в расчет и применяться. Принципы устойчивого управления лесными ресурсами учитывают вопросы охраны окружающей среды, социальные и экономические аспекты. Другая важная экосистема для Кыргызстана - водно-болотные угодья - обладающая немаловажной социально-экономической и экологической ценностью, долгое время оставалась без внимания. Однако, в настоящее время Агентство разрабатывает проект национальной стратегии и плана действий по сохранению водно-болотных угодий. Это является требованием Рамсарской Конвенции, которая предписывает нормы для выработки национальной политики и стратегии в области водно-болотных угодий.

Более того, Кыргызстану недостает рамочной политики и стратегии по устойчивому использованию природных ресурсов (биологические ресурсы). Без такого всеобъемлющего видения и стратегии, программы или планы действий для каждой индивидуальной экосистемы (напр., леса), или любых других отдельно взятых ресурсов (напр., рыбное хозяйство), не могут быть эффективными и/или достижимыми.

Рекомендация 8.4:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству должно разработать комплексную национальную стратегию, программу и план действий, чтобы гарантировать рациональное использование биологических ресурсов и обслуживание экосистем (водно-болотные угодья, пастбища, леса, охотничьи и рыбные хозяйства). Эта программа должна основываться на Национальной лесной программе, интегрируя ее и используя похожий принцип участия и межсекторальный подход. Следует применять принципы устойчивого управления лесными ресурсами.

⁴ Согласно Хельсенской Резолюции Н1, принятой на Конференции министров по охране лесных ресурсов в Европе (КМОЛРЕ), «устойчивое управление» означает использование лесов и лесных угодий в таком виде и норме, чтобы поддерживать их биоразнообразие, продуктивность и способность к регенерации, жизнестойкость, и их потенциал выполнять в настоящее время и в будущем релевантные экологические, экономические и социальные функции, на местном, национальном и глобальном уровнях, не причиняя вреда другим экосистемам.

Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ: СТРУКТУРА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1. ЮРИДИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Рекомендация 1.1:

Так как большинство основных экологических законов принято, деятельность должна быть сосредоточена на их выполнении, начиная с разработки всех правительственных положений, требующих доведения их до конца. Смотри также рекомендации 5.1, 5.2, 7.1 и 9.3.

Что касается разработки «всех необходимых правительственных положений», хотя данная рекомендация не была полностью выполнена, некоторый прогресс был сделан. Однако, несмотря на принятие большинства основных законов в области охраны окружающей среды, речь о которых шла в первом ОРЭД, процесс законотворчества все еще на стадии развития. Кроме того, согласно перечню законодательных актов, регулирующих вопросы разрешений, мониторинга и контроля, регулятивная реформа протекает медленно. Существуют некоторые пробелы и несоответствия в нормах, необходимых для осуществления основных законов в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Многие регламентирующие документы, принятые во времена советской эпохи, остаются в силе.

С другой стороны, более 15 новых законов было принято в Кыргызстане за период времени, охваченный Обзором, включая *Экологический Кодекс* (2009г.), *Водный Кодекс* (2005г.), *Закон «О государственном регулировании и политике в области эмиссии и поглощения парниковых газов»* (2007г.), *Закон «Об охране озонового слоя»* (2006г.), *Закон «Об отходах производства и потребления»* (2001г.) и *Закон «Об охране и использовании растительного мира»* (2001г.). Многие законопроекты – например, об охраняемых территориях и биологической безопасности, Лесной Кодекс – находятся на рассмотрении в различных государственных органах в настоящее время. Согласно законодательной базе данных «Токтом» (в режиме «он-лайн»), с 2002 года правительством было разработано множество нормативных актов (реже органами властями на региональном уровне) для осуществления ранее принятых законодательных актов в области охраны окружающей среды.

Однако Правительство не действует последовательно в осуществлении законодательных актов в области охраны окружающей среды. Согласно информации Департамента водного хозяйства Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, нормы *Водного Кодекса* все еще не применяются, а необходимые новые подзаконные акты и дополнения к предыдущему законодательству еще не были разработаны.

Рекомендация 1.2:

Законодательные и правительственные органы должны понимать, что приоритетные политические и управленческие меры должны получить необходимое финансирование. Меры по укреплению потенциала должны быть усилены путем обучения персонала на всех уровнях управления окружающей средой и через обновление парка оборудования. Финансирование таких мер должно проводиться из международных источников, также как и национальных источников / путем адаптации структуры бюджета ко всем политическим приоритетам, включая экологические приоритеты. Смотри также рекомендации 4.1 и 6.4.

В настоящее время, основные приоритеты в политике и меры по управлению в области охраны окружающей среды интегрированы в среднесрочные стратегии развития страны на 2007–2010 годы

и также отражены в *Концепции экологической безопасности (2007г.)*, а также в *Национальной лесной программе на 2005–2015 годы*. На их основе выделяется финансирование из государственного бюджета на мероприятия по наращиванию потенциала в соответствующих областях. Некоторые программы по повышению квалификации в области экологического правоприменения, экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду и экологических разрешений были профинансированы из республиканского и местных фондов охраны окружающей среды. Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству (Агентство) ежегодно проводит один тренинг по управлению в области лесного хозяйства для 35 инспекторов и специалистов. Тренинг представляет собой шестидневный курс обучения (35–40 часов), который покрывает такие темы, как расчеты платы за загрязнение, штрафов за несоблюдение и экологическую экспертизу. С 2003 года около 200 инспекторов и специалистов приняли участие в этих тренингах.

Однако прогресс в осуществлении рекомендаций первого ОРЭД, касающихся мероприятий по наращиванию потенциала, очень ограничен. Соответствующие меры проводились Агентством нерегулярно. В стране отсутствует специализированное учреждение для профессионального обучения специалистов в области охраны окружающей среды.

Финансирование из внутренних государственных фондов остается ограниченным. Большая часть мероприятий по охране окружающей среды финансируется из специальных фондов охраны окружающей среды. Пополнение этих внебюджетных фондов происходит за счет сбора различных платежей, таким образом, системе не хватает гибкости. Финансирование из основного бюджета выделяется на операционные нужды органов охраны окружающей среды. *Стратегия развития страны на 2007–2010 годы* предусматривает ряд экологических мер и представляет оценку потенциальных ресурсов, включая те, которые могли быть включены в среднесрочный бюджетный план. Очевиден большой финансовый дефицит, который должен быть покрыт из внешних источников. Стратегия представляет собой значительный шаг вперед в планировании политики, являясь основой для привлечения внешних ресурсов. Однако, предусмотренные в бюджете средства - небольшие, а фактические среднесрочные показатели в значительной степени индикативны.

Рекомендация 1.3:

Больше внимания должно уделяться на обеспечение участия общественности во всех аспектах охраны окружающей Среды, особенно в увеличении доступа к процессу определения политики на всех уровнях исполнительной, законодательной и юридической властей. МООС должно рассмотреть укрепление их потенциала для повышения информированности общественности и участия, включая создание сильного объединения внутри самого МООС. Смотри также Рекомендацию 5.3.

Принятием Закона “*О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды*”, Кыргызстан стал Стороной Орхусской конвенции. Этот Закон предписывает прямое выполнение условий Конвенции и ряда других законодательных актов, принятых впоследствии Парламентом (*Жогорку Кенеш*), закрепляющих выполнение обязательств страны по соблюдению Конвенции. Они включают Конституцию (2007г.), Закон «*О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления*» (2006г.), Закон «*О порядке рассмотрения обращений граждан*» (2007г.), и Указ Президента «*О мерах по расширению, регулированию и практическому осуществлению взаимодействия между государственными органами и органами местного самоуправления и гражданским обществом в Республике Кыргызстан*» (2006г.).

При Агентстве учрежден Консультативный совет. В состав правления Фонда охраны окружающей среды Агентства входит представитель НПО. Парламент, Правительство, Министерство юстиции и Агентство размещают законопроекты на их веб-сайтах для сбора общественных комментариев, но не информируют общественность о том, как их комментарии были приняты во внимание в заключительных текстах.

С 2006 года, Агентство выпускает экологическую газету (Жер ене) два - три раза в год. Агентство также осуществляет *Стратегию по распространению информации в области лесного хозяйства*. В 2005 году Агентством при поддержке офиса ПРООН в Бишкеке был разработан веб-сайт, посвященный вопросам охраны окружающей среды (www.nature.kg).

Рекомендация 1.4:

Ранний пересмотр и дальнейшее определение ОВОС процедур должны быть рассмотрены. Процедуры должны быть упрощены, чтобы они были менее затратные и легки к применению. Процедуры для участия общественности должны регулироваться в необходимых деталях. Обучение менеджеров, участвующих в ОВОС, должно быть сосредоточено на их роли и умениях определять размах этапов.

Экологический Кодекс содержит подробное описание процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологической экспертизы. Закон «Об экологической экспертизе» (с изменениями от 2003 года), Инструкция по проведению ОВОС (1997г.) и Инструкция по проведению государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) (1997г.) должны быть приведены в соответствие с положениями Экологического Кодекса.

В январе 2007 года началась реализация проекта ОБСЕ⁵/ЕЭК ООН под названием «ОВОС в трансграничном контексте: экспериментальный проект осуществления в Центральной Азии». Внесение необходимых изменений в процедуры участия общественности в вышеупомянутые инструкции по ОВОС и ГЭЭ стали результатом данного проекта. Оба документа находятся на обсуждении в соответствующих органах власти.

Рекомендация 1.5:

Соблюдение удовлетворительного экологического мониторинга во всех областях, которые зависят от достоверных данных мониторинга, должно рассматриваться как предпосылка для управления окружающей средой и должно, следовательно, получить соответствующее финансирование. См. Рекомендации 2.5, 3.1 и 7.3.

Главное управление по гидрометеорологии (Кыргызгидромет) при Министерстве чрезвычайных ситуаций – главное учреждение в стране, осуществляющее мониторинг окружающей среды - немного расширил свою сеть мониторинга. После длительного простоя, с ноября 2007 года, лаборатория Агентства - органа, ответственного за мониторинг окружающей среды - вновь заработала, однако ее функции ограничены из-за недостаточного финансирования.

Глава 2. ИНСТРУМЕНТЫ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Рекомендация 2.1:

Необходимо рассмотрение повышенных платежных тарифов на сточные сбросы, очистные сооружения и мусор. Схема платежей должна быть построена на основе покрытия издержек.

Тарифы платежей были повышены, но платежная дисциплина остается плохой, подрывая, таким образом, финансовое положение поставщиков услуг. Они не в состоянии покрыть операционные расходы.

Рекомендация 2.2:

Существующая система платежей за загрязнение должна быть пересмотрена с учетом эффективности применяемых тарифов, возможное снижение схемы платежей и в целом более систематическое применение принципа загрязнитель платит.

Система платежей за загрязнение фактически не изменилась. Она включает чрезмерно большое

⁵ Организация безопасности и сотрудничества в Европе.

количество загрязняющих веществ, которое превышает регулярно измеряемые параметры. Ставки платежей слишком низкие, чтобы обеспечивать сдерживающий эффект для предприятий-загрязнителей. Новая методология расчетов платежей была принята в 2004 году (Госзаказ № 823 от 2004 года), вводя ежеквартальную инфляционную индексацию платежей. Платежная дисциплина значительно улучшилась в последние годы, что привело к увеличению доходов от платы за загрязнение.

Рекомендация 2.3:

Необходимо провести оценку повышенного использования платежей в области экологической политики. Необходимо провести анализ введения дифференцированного налога, который бы способствовал использованию экологических безвредных продуктов.

Отсутствует налог на экологически вредную продукцию (например, на использование пестицидов, батареек или флуоресцентных ламп). Дифференцированное налогообложение не учитывает экологических аспектов. Акциз на топливо наложен на продавцов нефтепродуктов, а не добавлен непосредственно к цене топлива, и не может рассматриваться как налог на продукцию.

Рекомендация 2.4:

Необходимо с четким определением задач и сроков, сформулировать координационную стратегию и национальную программу, поощряющие введение чистых технологий по современным стандартам, а также пересмотреть разрешительную систему, наряду с экономическими стимулами. При этом приоритет отдается горячим точкам окружающей среды. Также следует разработать и применить стратегию по введению чистых, безопасных и более устойчивых технологий. Необходимо укрепление роли Республиканского фонда охраны природы в качестве источника финансирования, как расходов, так и природоохранных инвестиций, в целом. Смотри также Рекомендацию 7.6 и 9.4.

Данная рекомендация была выполнена. Два стратегических документа были разработаны и одобрены: *Стратегия развития страны на 2007–2010 годы*, и *Концепция экологической безопасности*.

В Стратегии определены приоритетные направления развития всех секторов экономики страны, включая условия экологической безопасности. Она поддерживается *Планом действия стратегии развития страны*, разработанного на тот же период. С целью отразить недавние изменения на глобальном и национальном уровнях, Правительство одобрило *Стратегию развития страны на 2009–2011 годы* (Постановление № 601 от 2008 года) и представило ее на рассмотрение в Парламент.

Концепция экологической безопасности определяет «горячие точки» в сфере экологии, а также направления и инструменты для обеспечения экологической безопасности. В настоящее время разрабатывается Национальный план, закрепляющий меры для выполнения *Концепции*. Кроме того, *Концепция* определяет потребность внедрения более чистых технологий и более широкого использования экономических стимулов, направленных на продвижение более рационального использования природных ресурсов и большего числа экологически безопасных технологий (см. раздел 4.3). Однако более конкретизированные стратегии или планы действий еще не были приняты.

Республиканский фонд охраны окружающей среды и развития лесного хозяйства был создан в 2006 году (Указ Президента № 2006 от 2006 года), объединяя функции бывшего Национального фонда охраны окружающей среды и Фонда развития лесного хозяйства. По состоянию на 2008 год, республиканский фонд сосуществует с четырьмя местными фондами. Этот рационализаторский подход позволил сократить количество местных фондов и затраты на их управление. Количество ресурсов, выделенных на финансирование природоохранных мер, как в абсолютном значении, так и доли от общих расходов республиканского фонда, резко увеличилось за двухлетний период

2006–2007 гг. после нескольких лет снижения. Наблюдается диверсификация доходов, особенно в 2007 году. Республиканский фонд в значительной степени пополняется за счет сборов платы на загрязнение (косвенно, через переводы из местных фондов) и поступлений от золотого рудника «Кумтор». Вместе, эти два источника обеспечивают почти три четверти общих доходов.

Рекомендация 2.5:

Необходимо разработать стратегию интегрированной информационной системы, а также финансовые аспекты ее реализации. Стратегия должна быть направлена на определение ответственности за сбор данных, организацию потока данных и осведомленности общественности. Смотри также Рекомендацию 1.5

Проект АБР «Повышение потенциала в области управления окружающей средой в Кыргызской Республике», осуществленный в стране в начале 2000-ых годов, помог обеспечить центральные органы охраны окружающей среды компьютерами, обучить государственных служащих обработке данных и установить экспериментальную систему обработки экологических данных в центральных органах охраны окружающей среды. Нет данных о продолжении деятельности после завершения проекта.

Глава 3. УПРАВЛЕНИЕ РИСКОМ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Рекомендация 3.1:

Эффективный мониторинг и разработка превентивных мер для критических объектов, таких как хвостохранилища и водохранилища, расположенные в зонах повышенной опасности, должны стать приоритетными. Существует острая необходимость в рекультивации или переносе радиоактивных или других опасных хвостов, которые находятся в зонах повышенной сейсмической активности, такие как Майли-Суу и Ак-Тюз. Необходимо провести инвентаризацию таких «критических объектов» и «горячих точек», а наблюдение за ними должно быть включено в экологический мониторинг. Смотрите также рекомендации 1.5 и 5.3.

Были идентифицированы около 20 участков потенциально крупных оползней, которые могут вызвать серьезные повреждения в соседних деревнях в случае обвалов. Эти участки были оборудованы системами мониторинга и предупреждения в режиме реального времени. Оборудование сейсмического прогнозирования, датчики землетрясений и мобильная станция сейсмической оценки были предоставлены Министерству чрезвычайных ситуаций в рамках проекта Глобального экологического фонда (ГЭФ). Всесторонняя система мониторинга, измеряющая климатические, сейсмические, гидрологические, геохимические и экологические параметры в Майлуу-Суу, разрабатывается в настоящий момент в рамках того же проекта.

В 2007 году в рамках международного проекта с Чешской Республикой была подготовлена карта загрязнений.

Рекомендация 3.2:

Необходимо усилить эффективность в координации деятельности ведомств и организаций, связанных со стихийными бедствиями, начав с реализации Государственного индикативного плана по снижению катастроф. Необходимо улучшить координацию деятельности также в трансграничном сотрудничестве по стихийным и техногенным катастрофам в рамках соответствующих трансграничных соглашений.

Межведомственная комиссия по упреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций - орган, координирующий государственные учреждения и занимающийся проблемой стихийных бедствий. У Комиссии высокий статус – Премьер-министр является председателем Комиссии, Министр чрезвычайных ситуаций - заместителем председателя.

Правительство подписало двусторонние и многосторонние соглашения с соседними государствами относительно взаимного предупреждения и сотрудничества в борьбе с последствиями чрезвычайных ситуаций. Была налажена система взаимного уведомления и сотрудничество региональных отделов Министерства чрезвычайных ситуаций с территориальными единицами соседних государств. *План развития на 2007-2010 годы* Министерства чрезвычайных ситуаций содержит положения о развитии трансграничного сотрудничества по этим проблемам.

Рекомендация 3.3:

Необходимо пересмотреть юридические инструменты по укреплению зданий в целях улучшения их подготовки к сейсмическим рискам, так как при строительстве необходимо применение всех технических нормативных документов. Также требуется специальный закон, регулирующий спасательную и реабилитационную деятельность различных государственных и негосударственных организаций в зонах сейсмического риска.

В 2000 году был принят Закон «Об защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Нормы и правила для сейсмического строительства в Кыргызстане были пересмотрены (Строительные Нормы и Правила «Сейсмостойкое строительство» от 2004 года).

В настоящее время, законопроект о сейсмической безопасности и проект долгосрочной программы сокращения сейсмического риска находятся на стадии подписания. В настоящее время разрабатывается единообразный законодательный акт о сейсмическом строительстве.

Рекомендация 3.4:

Развитие улучшенных методов восстановления должно сконцентрироваться на дешевых мерах, которые могут быть применены с местными навыками. Маленькие подрядчики, активные в строительстве и восстановлении, извлекли бы выгоду из программ обучения для развития их навыков. Учебная способность в управлении риском естественными и технологическими бедствиями должна быть усилена. Программы обучения должны быть развиты и осуществлены для местных властей в склонных к бедствию сообществах. Общие программы понимания должны быть введены, покрывая и естественные и технологические опасности. Проблемы понимания риска должны быть включены в учебные планы начальной и средней школы.

В рамках ограниченных мер по реабилитации, Кыргызстан пытается использовать опыт местных экспертов. Министерство чрезвычайных ситуаций организует учебные курсы для своих штатных сотрудников, а также для сотрудников других государственных органов и местных властей. Некоторые из этих семинаров и тренингов также открыты для НПО и широкой общественности. Министерство чрезвычайных ситуаций готовит публикации и телепередачи на русском и кыргызском языках, чтобы повысить осведомленность среди общественности о рисках стихийных бедствий. Однако эти вопросы не включены систематически в школьные учебные планы.

Осуществляется программа по наращиванию потенциала, финансируемая ГЭФ, с целью предоставления помощи Министерству чрезвычайных ситуаций, органам управления различных уровней и местным сообществам для лучшего выполнения своих обязанностей и функций, связанных с мониторингом и управлением бедствиями, для обеспечения лучшего понимания, и лучшей подготовки и эффективности в случае бедствий.

Кампания по повышению осведомленности среди общественности («Безопасность жизни в Майлуу-Суу») была начата в поселке Майлуу-Суу совместно с научно-техническим центром ГеоПрибор и Кыргызской национальной академией наук. Городская администрация, школы и местный медицинский колледж получили брошюры, в которых разъясняется опасность радиоактивных отходов и предлагаются советы о мерах предостережения.

Рекомендация 3.5:

В целях повышения эффективной деятельности по снижению потерь при землетрясениях необходимо заменить все старые станции современными цифровыми автоматическими сейсмическими станциями с радиотелеметрическими соединениями, возможно в новых организационных рамках.

В рамках проекта ГЭФ Министерству чрезвычайных ситуаций было предоставлено оборудование сейсмического измерения и прогнозирования, датчики землетрясений и передвижная станция сейсмическая оценки.

Рекомендация 3.6:

Управление риском должно внедряться как составная часть территориального планирования. Необходимо разработать и внедрить процедуры по определению ограничений по землепользованию в зонах, подверженных стихийным бедствиям. Законопроект о Государственном страховании от стихийных бедствий должен быть завершен и представлен в Парламент для одобрения. Деятельность по разработке в опасных районах должна регулироваться через налогообложение, ценообразование и страховые полисы.

Эта рекомендация была частично выполнена. Министерство чрезвычайных ситуаций провело работу в области контроля, прогнозирования и подготовки ответных действий на потенциальные опасные ситуации на территории Кыргызстана и его территориальных единиц (уровень айыла октому). Как часть той работы, были введены некоторые ограничения на использование земель, однако система контроля осуществления этих ограничений требует дальнейшего усовершенствования. Не были разработаны карты микросейсмического зонирования, даже для многих густо населенных областей. Из-за слабого развития районного территориального планирования в целом, система ограничений на использование земель не работает достаточно эффективно. В 2008 году Правительство одобрило Закон «О добровольном льготном страховании жилищ от чрезвычайных ситуаций природного характера» и представило его на рассмотрение в Парламент. В принципе, строительство в зонах риска запрещено. Однако реализация этой политики слабое находится на низком уровне и не обеспечена повсеместно.

Глава 4. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**Рекомендация 4.1:**

Министерству охраны окружающей среды необходимо рассмотреть разработку и издание руководств по проектам международного сотрудничества, которые включают гарантии против непредвиденного прекращения национального вклада в проекты. Иностранцы партнеры могут обычно рассматривать намерения по таким проектным договоренностям, которые увеличат долгосрочную пользу от их вовлечения. См. также Рекомендацию 1.2.

Эта рекомендация не была выполнена в виду многих политических и структурных изменений. Кроме того, Агентство не обладает необходимым потенциалом для разработки таких руководств.

Каждая международная организация имеет свои собственные правила и заключает меморандум о понимании (MoP) со страной для каждого определенного проекта. Обычно, эти MoP включают ссылки и условия, о стабильности сторон, а также гарантии, что проект, по которому они сотрудничают, будет продолжаться даже после того, как иностранные вложения прекратятся. Экологические, социально-экономические аспекты проекта также должны учитываться. Обсуждения между Агентством и Министерством иностранных дел показывают, что общие руководящие принципы могли быть очень полезными для обеспечения устойчивости и долгосрочности действий международных проектов, а также могли предотвратить дублирование действий и неэффективное использование финансовых ресурсов. Такие руководящие принципы могли также быть полезными с точки зрения привлечения международных инвестиций.

Рекомендация 4.2:

Принимая во внимание особую важность водных ресурсов для региона и их преобладающий трансграничный характер, очень важно иметь законодательную структуру для совместных действий Кыргызстаном и соседними странами для обеспечения охраны и рационального водопользования. Компонент охраны водных ресурсов данного сотрудничества не должен быть проигнорирован. См. также рекомендацию 6.1.

Кыргызстан достиг успехов в выполнении рекомендации 4.2. В 2000 году вступило в силу Соглашение с Казахстаном «О межгосударственном использовании водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас» (2000г.). В 2003 году был завершен проект ГЭФ «Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря», который осуществлялся всеми странами Центральной Азии. В 2008 году было подписано Соглашение между всеми Центрально-азиатскими государствами по сотрудничеству в совместном управлении, использовании и охране водных ресурсов межгосударственного значения. Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, в сотрудничестве с ПРООН, планируют начать реализацию регионального проекта по улучшению управления земельными и водными ресурсами в верховьях Сырдарьи в контексте устойчивого развития». Тем не менее, необходимо приложить дальнейшие усилия, с тем чтобы выполнить эти соглашения, гарантировать охрану и рациональное использование трансграничных вод. Кроме того, Кыргызстан еще не ратифицировал Конвенцию «По охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» и не планирует ее ратификацию в ближайшем будущем.

Рекомендация 4.3:

Совет по устойчивому развитию и Комиссия по устойчивому развитию должны совместно с МООС определить эффективные механизмы по координации сотрудничества между экономическими и экологическими проектами. Основная цель данного сотрудничества должна заключаться в том, что прямые иностранные инвестиции должны быть экологически благоприятны, все необходимые предупредительные меры должны быть рассмотрены в инвестиционных проектах.

Не были разработаны специальные механизмы по координации сотрудничества. Проекты, связанные с прямыми иностранными инвестициями, должны соблюдать нормы законодательства в области охраны окружающей среды и правила существующей системы разрешений, лицензирования и экологической экспертизы.

ВТОРАЯ ЧАСТЬ: УПРАВЛЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЕМ И ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**Глава 5. УПРАВЛЕНИЕ РАДИОАКТИВНЫМИ И ДРУГИМИ ОТХОДАМИ**Рекомендация 5.1:

Для внедрения новых технологий в целях сокращения, переработки и размещения отходов необходимо разработать юридические, экономические и регулирующие нормативные инструменты по управлению промышленными и муниципальными отходами, включая гигиенические и технические нормы в соответствии с международными стандартами. Они должны соответствовать принципу загрязнитель платит. Необходимо четко определить ответственность за адекватную переработку и размещение отходов. Следует ускорить принятие закона по промышленным и муниципальным отходам. См. также Рекомендацию 1.1.

Реализация Закона «Об отходах производства и потребления» (2001г.) и связанные с ним подзаконные акты, регламентирующие сбор, транспортировку и утилизацию различных типов отходов, была поддержана Государственной программой по использованию отходов производства и потребления.

Управление отходами производства - одна из наиболее широко развитых и выполняемых областей экологического законодательства. Постановление № 261 от 2002 года устанавливает определенные меры по выполнению требований Закона «Об отходах производства и потребления». Государственная программа гарантирует финансирование этих мер из государственного бюджета, республиканского и местных фондов охраны окружающей среды и других источников.

Что касается отходов потребления, были разработаны образец устава для компаний, осуществляющих сбор отходов, и инструкции по участию в тендерах для подрядчиков. Осуществляется проект ПРООН, целью которого является приведение норм управления бытовыми отходами в соответствие с международными стандартами.

Принцип «загрязнитель платит» был принят во внимание во время подготовки и осуществления законодательства в области отходов производства. Платежи за бытовые отходы еще не введены из-за юридической несогласованности в определении загрязнителя и распределении ответственности.

Главной проблемой остается отсутствие специальных мест для утилизации отходов и нехватка отвечающих требованиям свалок для утилизации отходов производства.

Рекомендация 5.2:

Необходимо сформулировать принципы радиологической защиты по обеспечению безопасности, использованию или обеззараживанию зараженного материала, зданий, зон, отвалов или хвостохранилищ, произведенных на урановых или металлургических рудниках. В закон о недрах следует внести поправку о введении нормативных актов по ответственности за реабилитацию участков после завершения горнорудных или перерабатывающих операций. Принятие закона о хвостохранилищах и отвалах следует ускорить. Также в этот закон необходимо ввести положения о проведении экологической ревизии старых хвостохранилищ и отвалов, представляющих высокий риск. См. также Рекомендацию 1.1.

Принципы радиологической защиты были сформулированы в законодательстве, и с 2000 года введены правила управления радиоактивными отходами. Правительство приняло Постановление «О мерах по обеспечению безопасности хвостохранилищ и горных отвалов с радиоактивными и токсичными отходами в Кыргызской Республике» (2008г.). Закон «О хвостохранилищах и горных отвалах» был принят в 2001 году, но не содержит условия об экологическом аудите. В 2008 году Правительство одобрило проект Закона «О недрах» и представило его на рассмотрение в Парламент.

Рекомендация 5.3:

На первоочередные меры по реабилитации отвалов и хвостохранилищ закрытых рудников и шахт должна выделяться соответствующая доля государственного бюджета. Также необходимо провести анализ возможности привлечения международного финансирования на грантовой основе. В зонах поражения необходимо срочно создать систему регулярного мониторинга радона в воздухе, урана-238, радия-226 и свинца-210 в речной воде и донных осадках, а также - в продуктах питания. Необходимо информировать население о любом мониторинге и первоочередных мерах. См. также Рекомендации 1.5 и 3.1.

Смотрите комментарии к Рекомендациям 3.1 и 3.4.

Фонд ликвидации чрезвычайных ситуаций регулярно выделяет внутренние средства на решение проблем, связанных с опасными отходами. Министерство чрезвычайных ситуаций потратило 8 миллионов сомов в период 1999–2007 годы. Оценочная стоимость восстановительных мероприятий составляет 1,5 миллиарда сомов. Для решения проблем, связанных с урановыми хвостохранилищами и другими токсичными отходами, было привлечено международное финансирование, включая финансирование из Чешской Республики, Японии, Всемирного банка, Федерального агентства по атомной энергии Российской Федерации и Департамента энергетики Соединенных Штатов.

Рекомендация 5.4:

В разных частях страны необходимо построить ряд свалок для складирования нетоксичных отходов и хранилища для опасных отходов. При строительстве этих сооружений необходимо учитывать международные нормы. Необходимо повышать информированность населения о потенциальной возможности переработки и вторичного использования отходов через средства массовой информации в сотрудничестве с НПО. Платежи за осуществление сбора отходов должны покрывать общие затраты по обработке и размещению отходов. Штрафы за нарушение природоохранных законов должны окупать средства, затрачиваемые на восстановление и поддержание. См. также Рекомендацию 1.3.

Количество мусорных свалок для нетоксичных отходов и полигонов опасных отходов не было увеличено и поэтому остается недостаточным. Более половины существующих участков не соответствуют санитарным нормам. Неконтролируемые свалки широко распространены. В Бишкеке есть только один участок захоронения отходов, вместимость которого сильно превышена. Только 1 процент бытовых отходов перерабатывается. Сортировка отходов полностью отсутствует. Плата за сбор отходов покрывает приблизительно 30 процентов всех затрат. Это происходит частично из-за плохой платежеспособности и слабой вовлеченности частного бизнеса в сбор отходов, который является муниципальной монополией. Штрафы не связаны напрямую с действиями по исправлению, а идут в общий бюджет.

Не проводились информационные кампании о переработке и вторичном использовании отходов.

Глава 6. ВОДНОЕ УПРАВЛЕНИЕРекомендация 6.1:

Необходимо разработать последовательную водную стратегию, в сотрудничестве со всеми соответствующими общественными организациями и неправительственным сектором. Все соответствующие министерства и ведомства должны координировать свою политику и практическую деятельность согласно водной стратегии. Национальная водная стратегия должна сосредоточиться на устойчивом использовании водных ресурсов и должна охватывать охрану качества воды, водоснабжения, контроль загрязнения воды и защиту от наводнений, также как приоритеты инвестирования водного сектора. Национальная стратегия должна интегрировать требования к секторальной деятельности, населению и водораспределение между сопредельными странами. См. также Рекомендацию 4.2.

Несмотря на попытки разработать водную стратегию, эта рекомендация не была выполнена.

Рекомендация 6.2:

Необходимо создание национального комитета в целях разработки стратегического направления (например, без проведения контрольных действий, таких как мониторинг) водной политики на национальном уровне, гармонизации условий по водоснабжению (иригация и водоснабжение населения) и очистки сточных вод, и интеграция деятельности на уровне речных бассейнов.

В 2006 году был создан Национальный совет во главе с Премьер-министром, в состав которого вошли все министры и руководители областей. Однако так и не состоялось ни одного заседания этого Совета и его функции были временно возложены на Департамент водного хозяйства при Министерстве сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности.

Рекомендация 6.3:

Области должны разработать координационные планы по управлению водным хозяйством в районах бассейнов, установив совместные приоритеты и задачи при общем водоразделе. См. также Рекомендацию 10.3

Эта рекомендация больше не актуальна. В *Водном кодексе* предусмотрено, что государственная

водная администрация должна разработать программы и графики реализации бассейновых планов для развития, использования и охраны водных ресурсов в пределах каждого главного бассейна и обеспечить их выполнение. До настоящего момента государственная водная администрация не была создана и ее функции были временно возложены на Департамент водного хозяйства.

Рекомендация 6.4:

Проекты, включенные в предстоящий НПДООС, должны быть пересмотрены с целью достижения осуществимого графика и приоритетной программы. Такая программа по водным инвестициям представляется необходимой предпосылкой для получения международной финансовой помощи. См. также Рекомендацию 1.2.

Эта рекомендация не была выполнена.

Рекомендация 6.5:

Должен быть определен юридический статус ассоциаций водопользователей, с целью сделать их более эффективными и ответственными, так как они являются ключевыми участниками в любой стратегии по экономии воды.

Эта рекомендация была выполнена с принятием Закона «Об ассоциациях водопользователей» в 2002 году. До настоящего момента было создано около 450 ассоциаций водопользователей, и ожидалось создание еще 50 ассоциаций до конца 2008 года. Это означает, что почти вся орошаемая территория в Кыргызстане будет управляться ассоциациями.

Рекомендация 6.6:

Необходимо разработать меры по привлечению населения регионального уровня к участию в ежедневном управлении водным хозяйством, охрану и экономию наряду с компаниями оповещения ПРООН/Потенциал 21 и ГЭФ, начатых в Чуйской и Иссык-кульской областях. Необходимо найти пути для обеспечения вливания больших средств от международных доноров на первичный уровень для ведения тесного контакта с конкретно задействованными в управление, эксплуатацию и поддержание системы водораспределения.

Министерство чрезвычайных ситуаций осуществляет проект Всемирного банка о предотвращении чрезвычайных происшествий. В рамках данного проекта санитарная эпидемиологическая станция в Майлуу-Суу получает лабораторное оборудование. Дополнительно, в Майлуу-Суу были установлены две автоматизированные станции мониторинга качества воды. Проект предусматривает сбор и распространение информации среди местного населения для обеспечения лучшего понимания ситуации, а также их вовлечение в ежедневное управление водными ресурсами и их охрану.

Рекомендация 6.7:

Необходимо проводить регулярный мониторинг водоносных слоев, откуда забирается вода для питьевых целей.

Приблизительно 40 процентов финансирования, необходимого для мониторинга водоносных слоев, доступно. Из этого вытекает, что мониторинг не проводится с нужной частотой. Не выделяются деньги на модернизацию лабораторий; анализируется только микробиологическое загрязнение.

Существующая сеть мониторинга под управлением Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам, сосредоточена на участках с существенным воздействием на окружающую среду, поскольку одна треть скважин используется для водоснабжения. Участки наблюдения за подземными водами предназначены прежде всего для оценки уровня подземных вод (доступность воды) и измерений естественной геохимии. В точках, где ранее было обнаружено загрязнение (так называемые пункты «специальной сети»), пробы воды берутся от 2 до 12 раз в год в зависимости от уровня загрязнения. Все образцы подвергаются так называемому упрощенному химическому

анализу, который охватывает 13-14 параметров, включая нитраты, рН и тяжелые металлы. В образцах, взятых из пунктов «специальной сети», анализируют три-четыре дополнительных параметра.

Глава 7. УПРАВЛЕНИЕ АТМОСФЕРНЫМ ВОЗДУХОМ

Рекомендация 7.1:

Укрепление и модернизация юридической базы управления качеством воздуха является первоочередной задачей. Необходимо уделить особое внимание вопросам соблюдения всех положений, включая управленческие и организационные вопросы. В частности, необходимо уточнить вопросы координации и коммуникации между ключевыми партнерами в управлении воздуха, в интересах эффективного применения юридических инструментов. См. также Рекомендацию 1.1.

27 марта 2000 года Министерство охраны окружающей среды утвердило *Правила охраны атмосферного воздуха*, которые считались ключевым юридическим инструментом для выполнения Закона «Об охране атмосферного воздуха». Правила определяют юридические, административные и организационные меры по предотвращению выбросов загрязняющих веществ от стационарных и диффузных источников, в частности, от транспорта и их контролю. Среди прочего, эти правила являются руководством для предприятий. Они регламентируют вопрос организации их действий в соответствии с законодательством, касающегося охраны атмосферного воздуха. Например, Правила требуют, чтобы на предприятии было создано специализированное подразделение или назначен штатный сотрудник, ответственный за планирование и проведение мер по охране окружающего воздуха.

Однако статистические данные о выполнении законодательства в области охраны атмосферного воздуха и количестве выбросов в атмосферу на душу населения за период 2000–2006⁶ гг. не показывают какой-либо существенный прогресс в отношении предпринятых мер по управлению качеством воздуха в Кыргызстане. В то время как средний показатель ежегодных выбросов на душу населения от стационарных источников остается на том же уровне (например, 7,0 кг на душу населения в 2000 году и в 2006 году), выбросы от автотранспорта (за период рассматриваемый в ОРЭД) увеличились, и предписанные требования по предотвращению и управлению выбросами от автотранспорта оказались неэффективными.

Недавние институциональные изменения в Кыргызстане коснулись связи и координации между учреждениями, вовлеченными в управление качеством атмосферного воздуха. Кыргызгидромет – основное государственное учреждение, ответственное за контроль качества атмосферного воздуха – является частью Министерства чрезвычайных ситуаций с 2005 года, после того как Министерство были отделены от национального органа охраны окружающей среды (ныне Агентство).

Следовательно, Рекомендация 7.1 первого ОРЭД была только частично выполнена Правительством Кыргызстана. Были приняты некоторые меры для осуществления и обеспечения применения условий Закона «Об охране атмосферного воздуха»; однако, некоторые из них, особенно касающиеся выбросов от автотранспорта, должны быть признаны как неэффективные.

Рекомендация 7.2:

НПДОС должен сосредоточиться на осуществлении экономных мер в краткосрочный период и разработать новые пути управления воздухом в среднесрочном периоде, когда экономика будет стабилизирована.

Эта рекомендация потеряла свое первоначальное значение, так как *Национальный план действия по охране окружающей среды*, разработанный международными организациями, больше не является одним из правительственных рабочих документов в области охраны окружающей среды. Несмотря

⁶См. таблицы 3.3 и 3.13 статистического сборника «Охрана окружающей среды в Кыргызской Республике за 2000–2006гг».

на то, что он был принят в 1996 году, на него не ссылаются в основных политических документах в области охраны окружающей среды (в настоящее время это *Стратегия развития страны* и *Концепция экологической безопасности*).

Рекомендация 7.3:

Необходимо укрепить и преобразовать мониторинг качества воздуха особенно по отношению к репрезентативности станций, сетевому охвату, точности и достоверности данных. Следует предусмотреть и провести оценку альтернативных методов мониторинга загрязнения воздуха и их использование. См. также Рекомендацию 1.5.

Кыргызгидромет осуществляет мониторинг качества атмосферного воздуха на 14 установленных станциях/постах только в четырех городах, расположенных на севере страны: Бишкек (7 станций/постов), Кара-Балта (2), Токмок (2) и Чолпол-Ата (2) и в одном на юге страны: Ош (1).

Рекомендация 7.4:

Внутренний аудит служб, вовлеченных в инспекционную проверку и контроль, должен быть поставлен на такой уровень, чтобы можно было оценить реальные потребности и разработать соответствующие меры. Также в данный аудит необходимо включить контроль качества топлива.

Функциональные обязанности органов, осуществляющих контроль над состоянием окружающей среды, определены в Постановлении Правительства № 139 от 2008 года, а так же в структуре управления Агентства, включая межрегиональные управления охраны окружающей среды. Согласно этому документу, не была создана организационная структура, ответственная за проведение внутреннего аудита услуг, в рамках проводимых инспекций и контроля. Не было практики проведения подобных аудитов до одобрения этого Постановления.

Рекомендация 7.5:

Снижение транспортного потока должно быть достигнуто путем интеграции транспортной политики и управления транспортным движением с территориальным планированием. Необходимо разработать экономические инструменты, такие как дифференцированные налоги и пошлины.

Территориальное или ландшафтное планирование в значительной степени отделено от транспортной политики и организации дорожного движения. Загрязнение от дорожного транспорта остается основной проблемой в городах. Дифференцированный налог, когда он существует, практически не нацелен на сокращение выбросов в атмосферный воздух от транспортного сектора. К дизельному топливу применимы более благоприятные финансовые условия, чем к бензину – хотя последний является более экологически чистым видом топлива. Не установлены разграничения в таможенных тарифах на более старые автомобили, хотя рассмотрение этого вопроса запланировано. В отсутствии надежных расчетов таможенных пошлин, налог начисляется на основании объема двигателя и возраста транспортного средства, с более высоким тарифом на новые транспортные средства. Новые автомобили также облагаются ежегодным транспортным налогом. В крупных городах, таких как Бишкек, развал системы общественного транспорта и ее фактической замены микроавтобусами, работающим на дизельном топливе, способствовало увеличению выбросов в атмосферный воздух.

Рекомендация 7.6:

Размах государственной помощи для внедрения чистых технологий должен быть расширен для проведения мониторинга воздушных выбросов и качества воздуха. Особое внимание при внедрении чистых технологий следует уделять теплоэлектростанциям, использующим в качестве топлива уголь. См. также Рекомендацию 2.4.

Отсутствует информация о действиях в этой области.

Рекомендация 7.7:

Текущая политика в области гидроэнергетики должна быть продолжена. Необходимо изучение источников производства альтернативной энергии, таких как ветер, солнце и геотермальная энергия и проведение оценки их пригодности, как на местном, так и региональном масштабе. Необходимо снизить степень подверженности населения воздушным выбросам из стационарных источников, таких как гидроэлектростанции, в особенности в Бишкеке и других крупных населенных пунктах.

В 2008 году был принят Закон «О возобновляемых источниках энергии». Перспективы использования возобновляемой энергии были оценены в 2008 году в Государственной программе развития энергетики на 2008–2010 годы. Программа развития малой и средней энергетики до 2012 года была разработана и представлена на утверждение Президента.

Глава 8. БИОРАЗНООБРАЗИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМРекомендация 8.1:

Существующие отдельные задачи и стратегии по сохранению биоразнообразия наряду с природоохранными мерами по исчезающим видам, должны быть основаны на экосистемном подходе и включены в секторальную политику и планы. Необходимо ускорить принятие существующего проекта “Стратегия и план действий по сохранению биоразнообразия”.

Страна приняла экосистемный подход как приоритетный в сохранении биоразнообразия (Третье национальное сообщение по биоразнообразию, 2006 г.). Кроме того, охрана биоразнообразия включена в секторальную политику и планы, например, в главе 5.4 Стратегии развития страны на 2007–2010 годы. В этом документе закреплены 11 мер, направленных на устойчивое развитие окружающей среды, включая охраняемые территории, сохранение биоразнообразия, восстановление экосистем и устойчивое управление природными ресурсами. По предварительным оценкам, стоимость этих мероприятий составляет 60 миллионов долларов США. В то же время, только около 10 миллионов долларов США будет выделено из государственного бюджета, а остальные 50 миллионов долларов США, как ожидают, будут покрыты за счет частных инвестиций, доноров и дополнительного бюджетного финансирования. Проблемы биоразнообразия также включены в Национальный план развития лесного хозяйства на 2006–2010 годы.

Национальная стратегия и план действий по сохранению биоразнообразия были приняты Правительством только в 2002 году.

Рекомендация 8.2:

Необходимо предупредить потерю среды обитания и исчезающих видов животных во всех основных вегетационных территориях Кыргызстана путем создания долгосрочного генерального плана по развитию охраняемых территорий. Охраняемые территории необходимо расширить и преобразовать в ключевые территории в устойчиво развивающихся регионах. Данные территории должны соединяться через коридоры. Необходимо предусмотреть положения, обеспечивающие успешную природоохранную деятельность при приватизации земельных участков.

Правительством не был принят долгосрочный генеральный план по развитию охраняемых территорий. В то же время, в рамках проекта ГЭФ- ЮНЕП- ВФДП, «Развитие экосети для долгосрочного сохранения биоразнообразия в Центральной Азии», при консультативной поддержке Правительств и с применением технологий ГИС, был разработан план экосети для стран Центральной Азии. Принимая во внимание этот план, с 2000 года в Кыргызстане были определены пять новых особо охраняемых территорий – три государственных заповедника и два национальных парка, также были увеличены территории нескольких других охраняемых территорий. В результате, общий размер охраняемых территорий увеличился примерно до 400 000 га. Создание и функционирование Иссык-кульского биосферного заповедника можно рассматривать как экспериментальный проект с точки зрения интеграции охраняемых территорий в регионы устойчивого управления. Кроме того,

в настоящее время готовится новый законопроект об охраняемых территориях, который определяет потребности и функции охраняемых территорий различных категорий.

В Кыргызстане отсутствуют четко установленные правила для охраны биоразнообразия в условиях приватизации земли. Это особенно важно для пастбищ, лесов и так называемых охотничьих угодий (управляемые государством охотничьи территории). Есть национальная политика по приватизации этих областей, но интересы сохранения биоразнообразия в этом процессе не полностью защищены.

Рекомендация 8.3:

МООС должно активно координировать свою деятельность с Госагентством по лесному хозяйству, а также с МСВХ для разработки регламентов по эффективному использованию пастбищных территорий. Невзирая на сильное давление, оказываемое выпасом скота необходимо скоординировать усилия по посадке лесных культур на чувствительных участках заповедных территорий. Необходимо создание благоприятных условий для внедрения альтернативных энергетических ресурсов в целях снижения воздействия, оказываемого на лесное хозяйство.

Агентство, которое было создано в 2005 году, координировало деятельность этих двух секторов. Для регулирования вопросов в области эффективного использования пастбищных земель были приняты Закон «О горных территориях» (2002) и Закон «О пастбищах» (2009).

Лесовосстановительные работы в чувствительных областях стали одним из приоритетов страны, и финансируются государством, а также за счет инвестиций иностранных доноров. В настоящее время в стране осуществляются несколько проектов по лесоразведению. Некоторые финансируемые донорами проекты нацелены на использование альтернативных источников энергии.

Рекомендация 8.4:

МООС должно активно поддерживать развитие исследований в области охраны биоразнообразия и защиты лесов и устойчивого развития и управления природой. Участие местного населения и НПО в планировании и осуществлении охранных мер. Необходимо обновить Красную Книгу согласно принятым международным критериям. Финансовые средства на мониторинг дикой природы могут быть получены из доходов от лицензий на охоту и штрафов, уплаченных браконьерами.

Из-за нехватки средств прикладные исследования поддерживаются Правительством не на должном уровне. Бюджет академических учреждений очень маленький и практически нет средств на поддержание учебно-производственных практик.

Участие НПО в планировании и осуществлении мер по охране увеличилось со времени проведения первого ОРЭД, выделяя Кыргызстан среди других стран Центральной Азии.

В 2005 году было принято Постановление Правительства, касающееся Красного Списка животных и растений, находящихся под угрозой вымирания. В 2007 году была издана новая *Красная Книга*. Хотя в общем это позитивный момент, однако, это издание еще далеко от международных стандартов по ряду следующих причин: (а) формально, международные критерии и категории используются для включения в перечень, но не используются одинаково для всех разновидностей; (б) не определены процедуры по выведению видов из списка или перевода в более низкую категорию; и (в) государство не несет ответственности за внесенные в *Список* виды (составление плана действия и его осуществление).

Отсутствует государственная система инвентаризации и мониторинга биоразнообразия, и, следовательно, не выделены средства на выполнение этих действий. Проекты по инвентаризации и мониторингу биоразнообразия фрагментированы, например, государственная инвентаризация лесного хозяйства была начата в 2008 году и ведется мониторинг нескольких разновидностей диких животных.

Рекомендация 8.5:

Кыргызстан должен подписать и ратифицировать Вашингтонскую и Рамсарскую Конвенции. Опыт, приобретенный специальным объединением по контролю браконьерства снежным леопардом, должен быть оценен с точки зрения его дальнейшего распространения.

В 2002 году Кыргызстан присоединился к Рамсарской конвенции, а в 2007 году ратифицировал Конвенцию СИТЕС. За счет финансирования Союзом охраны природы и биоразнообразия, продолжает функционировать специальное подразделение по борьбе с браконьерством на снежного леопарда, но этот опыт не был распространен на другие вымирающие виды.

ЧАСТЬ III: МЕЖСЕКТОРНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ**ГЛАВА 9. СОХРАНЕНИЕ ПОЧВЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ**Рекомендация 9.1:

МСВХ должно принять срочные меры для создания консультативных служб для фермеров, включая обучение с целью снижения нежелательных экологических последствий в результате деятельности фермеров.

В рамках совместного проекта Кыргызского Правительства, Швейцарского Агентства развития и сотрудничества и Всемирного банка, под руководством Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, были созданы сельские консультативные службы (СКС) во всех регионах и областях. СКС проводят тренинги для фермеров по ключевым вопросам в области земледелия и животноводства, экономики и маркетинга, действий, направленных на получение прибыли и развитие, учитывая при этом экологические и юридические аспекты. Тренеры СКС обучаются в Консультативном учебном центре при Министерстве сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности ведущими исследователями и практиками в этой области. Региональные СКС выпускают ежемесячные газеты и работают в тесном сотрудничестве со СМИ, чтобы информировать общественность о результатах их деятельности и о передовых практиках в сельском хозяйстве.

Рекомендация 9.2:

Следует передать больше полномочий МООС по вопросу охраны почв. Необходимое сотрудничество с МСВХ может потребовать создание особого административного отдела в МООС.

Эта рекомендация не была выполнена. Сотрудничество между Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Госрегистром и Министерством здравоохранения ограничено. Обмен информацией по мониторингу почв слабый, а координация инспекционных действий требует дальнейшего усовершенствования. Агентство не уделяет должного внимания вопросу охраны почв. Не была создана специальная административная единица для этого. Функции контроля лежат на Управлении государственного экологического контроля, который испытывает трудности с осуществлением этих полномочий из-за ограниченного штата и больших объемов работы, вызванных необходимостью выполнять множество других функций.

Рекомендация 9.3:

Принятие всех подзаконных актов и положений, необходимых для полного усиления Земельного кодекса, должно рассматриваться приоритетной задачей. Равной по значимости вопросом является завершение приватизации земли и других процессов, включая необходимую регистрацию для реформы в области сельскохозяйственной политики и управления. См. также Рекомендацию 1.1.

Более десяти подзаконных актов, регулирующих различные аспекты землепользования и управления земельными ресурсами, были разработаны и приняты для усиления Земельного Кодекса

(например, Закон « Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» (2001г.), Закон «О хвостохранилищах и горных отвалах» (2001г.), Закон «О горных территориях» (2002г.), Инструкция «О порядке предоставления в аренду и использования пастбищ», одобренная Правительством в 2002 году и Инструкция «О порядке продажи земли сельскохозяйственного назначения», одобренная Правительством в 2001 году). Однако задача объединения законодательства в области управления земельным хозяйством и его защиты остается крайне важной.

Согласно данным Госрегистра, приватизация пахотных угодий полностью закончена. Семьдесят пять процентов пахотных угодий находятся в частной собственности. В рамках проекта Всемирного банка «Реструктуризация системы управления землей и недвижимым имуществом в Кыргызской Республике», Госрегистром был разработан Земельный Кадастр и проводится регистрация прав на недвижимое имущество. Регистрация собственности недвижимого имущества почти завершена, за исключением части земель в сельских районах.

Рекомендация 9.4:

Дальнейшее успешное развитие основ для сельскохозяйственной политики в Кыргызстане должно быть поддержано через (а) реализацию Государственной земельной программы, (б) интерпретацию “Интегрированных принципов развития сельского хозяйства Кыргызстана на период 2000-2001 гг.” в финансово-обоснованные проекты и программы, (в) внедрение принципов устойчивости в следующий процесс обновления двух программ, и (г) использование техники и схем производства чистых сельскохозяйственных продуктов по развитию агро-туризма. См. также Рекомендацию 2.4.

Эта рекомендация была частично выполнена. До 2005 года целью Государственной земельной программы было улучшение использования и сохранения земельных ресурсов. Ограниченность финансовых ресурсов и плохая координация привели к тому, что главные цели программы не были достигнуты.

Два ключевых документа были приняты для развития секторальной аграрной политики, Указ Президента «О новых направлениях и мерах земельной и аграрной реформы» (№ 142/2004) и Концепция аграрной политики до 2010 года, в которых определены задачи и решения для устойчивого развития сельскохозяйственного сектора и охраны земельных ресурсов. Свидетельство их успешного выполнения весьма ограниченное.

Не уделяется должное внимание вопросам более чистого производства в области сельского хозяйства и развития агро-туризма .

Большое значение имеет Национальная программа управления земельными ресурсами на 2006–2016 годы, принятая Правительством в рамках Инициативы стран Центральной Азии по управлению земельными ресурсами. Это - рамочная программа, содержащая специальные проекты, направленные на решение серьезных проблем в развитии сельского хозяйства и устойчивого управления земельными, водными и природными ресурсами и борьбу с деградацией земель в стране. Программа интегрирует экономические и экологические цели развития и задачи сокращения бедности, и полагается на широкое сотрудничество государственных учреждений и донорских агентств.

Рекомендация 9.5:

Специальные меры должны быть приняты для укрепления потенциала Кыргызстана с целью производства биоорганизмов для борьбы с вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур.

В 2003 году при Чуйской лаборатории был создан Национальный центр производства биоорганизмов для охраны растений. Дополнительно Иссык-Кульская, Ошская и Желалабадская лаборатории производят традиционные биологические вещества для сельскохозяйственных нужд, для контроля вредителей урожая и болезней.

Рекомендация 9.6:

Следует разработать программу по рациональному использованию пастбищ, включая схему оборота пастбищ, и внедрение мер, поддерживающих животноводство в отдаленных районах.

В настоящее время осуществляются несколько экспериментальных проектов, целью которых является обеспечение устойчивого развития пастбищ (например, проект ПРООН/СИДА/ГМ «Общинное управление природными пастбищными угодьями в поселке Темир») и Демонстрация устойчивого управления горным пастбищем в долине Сусамыр, Кыргызстана (ПРООН/ГЭФ)). Их результаты могли бы использоваться для разработки государственной программы по рациональному использованию пастбищных угодий. После чего Программа может быть представлена на рассмотрение в Парламент. Основные подходы для достижения устойчивого управления пастбищем связаны с децентрализацией управления пастбищами, с одной стороны, и развитием сотрудничества и общинным управлением пастбищами, с другой.

Глава 10. ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДАРекомендация 10.1:

Следует разработать и/или реализовать программы по улучшению условий гигиены и санитарии в селах, особенно в зонах без систем трубопроводного водоснабжения, где поверхностные воды используются как источники питьевой воды. Пункт загрязнения поверхностных вод сточными водами, ухудшающего положение, должен быть решен в специальной программе по охране вод.

С 2000 года Всемирный банк и Департамент международного сотрудничества Великобритании поддержали проект по водоснабжению и очищению воды в сельской местности. Главная цель проекта состоит в том, чтобы улучшить гигиену, очистку и услуги водоснабжения в сельской местности и на уровне хозяйств в трех областях на севере Кыргызстана. АБР оказывает содействие Правительству в решении подобных задач в оставшихся четырех областях.

Рекомендация 10.2:

Следует пересмотреть национальные стандарты качества воды в соответствии с руководством ВОЗ. Модернизация систем очистки и распределения воды, с помощью соответствующих инвестиций, должна руководствоваться принципом максимального снижения риска здоровью от микробиологического загрязнения питьевой воды.

Национальные стандарты качества воды не приведены в соответствие со стандартами Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Кыргызстан все еще использует 1 243 стандарта качества в соответствии с российскими стандартами 1998 года.

Принцип максимального сокращения рисков для здоровья от микробиологического загрязнения питьевой воды практически не применяется в модернизации систем обработки и распределения воды. Кроме того, отсутствие национальной стратегии управления водными ресурсами, сегментное распределение обязанностей в водном секторе, и недостаточное сотрудничество между различными органами власти на всех уровнях также затрудняет полное применение этого принципа.

Рекомендация 10.3:

Следует разработать всестороннюю программу по санитарной очистке сточных вод, которая предотвратила бы уязвимость здоровья от инфекций и, в то же время, охраняла источники питьевой воды. Она должна включать общественную просветительскую работу по санитарии и предложить простые, малобюджетные меры, которые легко могут быть проведены местными сообществами, так как они помогают смягчить последствия повышения цен на воду. При проведении мероприятий следует рассматривать общественные здания в качестве приоритетных, служащих пилотными демонстрационными проектами. См. также Рекомендацию 6.3.

Эта рекомендация не была осуществлена.

Рекомендация 10.4:

Эффективное снижение уязвимости населения от респираторных загрязненных частиц в воздухе должно стать ведущим приоритетом в мероприятиях по снижению загрязнения воздуха в городах. Сокращение выбросов с больших источников, расположенных в городских зонах, должно рассматриваться как наиболее обоснованный способ для улучшения качества воздуха и последовательного снижения воздействия на здоровье. Национальные стандарты качества воздуха должны быть пересмотрены на соответствие с руководством ВОЗ. Необходимо внедрить мониторинг вдыхаемых частиц вещества (PM₁₀).

Меры для решения проблем, связанных с загрязнением атмосферного воздуха, были включены в планы и программы по ООС. Скорее не крупные стационарные источники, как, например, тепловые электростанции, а транспорт является главным источником загрязнения воздуха в городах. Однако уровень загрязнения от тепловой электростанции в Бишкеке увеличивается, поскольку она работает на мазуте, угле и природном газе, а не только на природном газе. Планировалось начать проведение социально-гигиенического мониторинга, начав с пилотного проекта в Бишкеке. Ответственное учреждение для осуществления данной программы мониторинга – Исследовательский институт профилактической медицины. Однако из-за финансовых трудностей программа была отложена. Кыргызстану сложно ввести национальные стандарты качества в соответствие с руководством ВОЗ и выполнить их. Министерство здравоохранения приняло новые ПДК в 2003 году и 2007 году, в соответствие с российскими стандартами ПДК. Мониторинг ТЧ₁₀ не был введен; проводится только общий мониторинг твердых частиц.

Рекомендация 10.5:

Воздействие транспортного загрязнения воздуха на здоровье и экономические выгоды, связанные со снижением уязвимости населения к данному загрязнению, должны быть включены в стратегию развития транспорта. В качестве будущих устойчивых решений транспортных проблем должны рассматриваться технические усовершенствования транспорта, использование бензина более высокого качества и другие альтернативы возрастающему автомобильному транспорту.

Отсутствует информация о стратегии развития транспорта в Кыргызстане. Существующая система дорожного и транспортного налога не способствует улучшению парка транспортных средств и использованию более чистого топлива. Проблемы, связанные с воздействием транспортного загрязнения воздуха на здоровье человека были затронуты в *Национальном отчете о состоянии детского здоровья и окружающей среды (2007г)*.

Рекомендация 10.6:

Необходимо срочно приступить к реализации национальных и местных планов действий, нацеленных на получение преимуществ для здоровья наиболее выгодными способами. Общие планы действий должны дополняться подробными техническими проектными предложениями. Инвестиции, привлекаемые в техническую инфраструктуру со стороны национальных и местных органов власти, а также энергетической, транспортной и других отраслей, должны быть совмещены с санитарно-просветительными и образовательными кампаниями.

Был разработан *Национальный план действий по гигиене окружающей среды* как неотъемлемая часть *Национального плана действий по охране окружающей среды*. Ни *Стратегия развития страны*, ни *Концепция экологической безопасности* не предлагают каких-либо конкретных мер по охране здоровья населения, связанных с состоянием окружающей среды.

Обычно развитие производственной инфраструктуры национальными и местными органами власти - производство энергии, транспорт и другие отрасли промышленности - не объединено

с кампаниями по образованию и пропаганде здорового образа жизни среди общественности. Общественное образование продвигается через процессы оценки воздействия на окружающую среду и стратегической оценки воздействия на окружающую среду, и является неотъемлемой частью обязательства разработчиков по обеспечению открытого доступа к информации, с тем, чтобы общественность могла эффективно участвовать в принятии решений.

Оценить выполнение данной рекомендации сложно. Во-первых, *Национальный план действий по гигиене окружающей среды* был выполнен только частично и не рассматривается в настоящее время как действующий правительственный документ. Следует также отметить, что проблемам здоровья населения не уделялось достаточного внимания органами охраны окружающей среды, когда они были в составе Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций в период 2001–2005гг.

Рекомендация 10.7:

Оценка риска здоровью и выгод должна быть составной частью всех проектов развития, что потребует существенного усиления технической и научной базы для оценки риска, включая оценку уязвимости и здоровья. Системы обеспечения качества должны проводиться для обеспечения достоверности информации. Необходимо способствовать международному сотрудничеству и обмену информацией.

Проводится обмен информацией с международными партнерами. Осуществляются регулярные визиты сотрудников ВОЗ, и страна заполняет анкеты ВОЗ. Проводятся исследования о рисках здоровья, связанных с качеством воды. Были изучены и оценены риски для здоровья, связанные со стойкими органическими загрязнителями. Однако оценка рисков или пользы для здоровья не всегда является неотъемлемой частью проектов по развитию.

Рекомендация 10.8:

Достоверность и специфичность данных о здоровье (например, диагноз и регистрация причины смерти, отчетность о детской смертности) должны быть улучшены, а потенциал лабораторий должен быть усилен для повышения достоверности анализа состояния здоровья и оценки воздействия окружающей среды на здоровье населения.

Медицинский информационный центр при Министерстве здравоохранения собирает такие данные. Были осуществлены несколько специальных проектов, например, по оценке воздействия радона в жилых зданиях в Майлуу-Суу и по выявлению взаимосвязей между инфекционными заболеваниями и качеством воды.

Министерство здравоохранения использует около 50 лабораторий, расположенных в каждом районе и области. Областные лаборатории исполняют роль координационных центров. Лабораторная база нуждается в обновлении. Согласно *Национальной программе реформирования системы здравоохранения на 2006–2010 годы*, осуществляется модернизация и аккредитация лабораторий.