



COALITION "PARTNER INITIATIVE"

ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА

КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОТНОСИТЕЛЬНО
РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОЙ
ИНИЦИАТИВЫ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ



**ЗАКОН
ОПЫТ
РЕКОМЕНДАЦИИ**

ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА

**КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОТНОСИТЕЛЬНО
РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОЙ
ИНИЦИАТИВЫ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

**ЗАКОН
ОПЫТ
РЕКОМЕНДАЦИИ**

**Бишкек
2004**

При финансовой поддержке Регионального Экологического Центра Центральной Азии

Сборник подготовлен рабочей группой проекта «Разработка механизмов межведомственного и межсекторального взаимодействия при реализации ЦАИУР в КР», состоящей из экспертов в области права, экологии, управления и устойчивого развития.

Проект был инициирован в соответствии со стратегической целью 1 «Совершенствование природоохранного законодательства, политики и институциональной структуры» 5-й Общеευропейской конференции министров окружающей среды, целью 3 Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию (ЦАИУР) и пунктом 5.1 «Совершенствование экологической политики и нормативной правовой базы» стратегии «Комплексные основы развития Кыргызской Республики до 2010 года» (КОР) и Национальной стратегии сокращения бедности Кыргызской Республики до 2005 года (НССБ).

Сборник включает в себя описание процесса принятия ЦАИУР, обзор функциональных обязанностей министерств и ведомств, так или иначе работающих в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, а так же оценку возможностей наращивания потенциала в стране при реализации международных обязательств, на примере Центрально-Азиатской Инициативы по Устойчивому Развитию на индивидуальном, институциональном и системном уровнях. В Приложение вошли текст «Приглашение к партнерству по реализации Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию» (Приложение 1) и практический пример об угрозе не выполнения международных обязательств Кыргызской Республикой (Приложение 2), а так же пример практического применения одного из механизмов межведомственного и межсекторального взаимодействия в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (Приложения 3).

Данное издание является лишь небольшой частью большой работы по построению партнерских отношений между общественностью и государственными организациями в вопросах охраны окружающей среды и устойчивого развития. Процесс подготовки этого издания может служить примером межведомственного и межсекторального партнерства, поскольку в рабочую группу проекта входили как эксперты из общественных объединений, так и из государственных структур.

Рабочая группа проекта выражает благодарность всем, кто поддержал идею проекта и оказал помощь в сборе материала.

Особую благодарность за поддержку проекта рабочая группа выражает Региональному Экологическому Центру Центральной-Азии.

Распространяется бесплатно

ВВЕДЕНИЕ

Приобретение независимости Кыргызской Республикой не только качественно поменяло ее статус в мире, но и наложило определенные обязательства, вытекающие из данного статуса. Подтверждая собственный суверенитет, Кыргызская Республика активно включилась в международные процессы, в том числе и участвуя в работе международных конвенций и договорах. Отсутствие опыта участия в международных договорах, наличие острых внутренних проблем, которые приходится решать в первую очередь, недостаточная компетентность и подготовленность ответственных исполнителей делает участие страны в международных договорах и соглашениях достаточно формальным, что не позволяет в полной мере использовать предоставляемые возможности для собственного развития и полноценного международного сотрудничества.

Проект «Разработка механизмов межведомственного и межсекторального взаимодействия при реализации ЦАИУР» был осуществлен при поддержке Регионального Экологического Центра Центральной Азии и определен в соответствии со Стратегической целью 1 «Совершенствование природоохранного законодательства, политики и институциональной структуры» 5-й Общеευропейской конференции министров окружающей среды, целью 3 Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию и пунктом 5.1 «Совершенствование экологической политики и нормативной правовой базы» стратегии «Комплексные основы развития Кыргызской Республики до 2010 года» (КОР), «Национальная стратегия сокращения бедности Кыргызской Республики до 2005 года» (НССБ).

Основной целью проекта является разработка механизмов межведомственного и межсекторального взаимодействия в рамках оптимизации процессов реализации Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию (ЦАИУР).

Настоящий аналитический обзор отражает результаты деятельности рабочей группы в период с июля 2004 года по январь 2005 года.

Основной задачей обзора является определение приоритетов, проблем и подходов к их решению для оценки возможностей наращивания потенциала Кыргызской Республики при реализации Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию на индивидуальном, институциональном и системном уровнях.

На системном уровне наращивание потенциала связано с созданием «благоприятных условий деятельности», т.е. политических, эко-

номических, правовых и контрольных механизмов, в рамках которых действуют институты и отдельные граждане. Важно учитывать отношения между институтами, как официальные, так и неофициальные, равно как и их уставную деятельность. Одним из основных показателей на системном уровне является наличие политической воли. Индикатором в данном случае является признание обязательств на уровне Правительства, что находит свое отражение в национальных программах и планах по устойчивому развитию.

На институциональном уровне под наращиванием потенциала понимается повышение общей эффективности организации и ее функциональных возможностей, а также способности адаптироваться к переменам. Главной задачей здесь становится развитие учреждения как целостной системы, в том числе его отдельных работников и групп, а также его отношений с внешним миром. Помимо совершенствования материальных составляющих (таких, как инфраструктура), наращивание институционального потенциала предусматривает четкое определение задач, структур, обязанностей и ответственности, изменение процедур и связей и пересмотр расстановки людских ресурсов.

Одними из основных показателей на институциональном уровне в рамках реализации ЦАИУР являются:

- наличие закрепленного в нормативных правовых актах специально уполномоченного органа по реализации обязательств;
- отражение реализации ЦАИУР в нормативной правовой базе и бюджете;
- потенциал основных государственных институтов (ведомств), влияющих на реализацию международных обязательств;
- наличие четких процедур (механизмов) межведомственного и межсекторального взаимодействия по реализации ЦАИУР.

На индивидуальном уровне наращивание потенциала означает процесс изменения господствующих мнений и моделей поведения, главным образом путем передачи знаний и формирования навыков в процессе обучения. Однако сюда относится и обучение в процессе работы, и заинтересованное участие в проводимых мероприятиях, и меры по улучшению результатов посредством изменения методов управления, мотивации, отношения к работе и повышения уровня ответственности и отчетности.

Методы исследования

При проведении исследования в основном были использованы такие методы, как индивидуальные интервью и кабинетные исследования. В некоторых случаях были использованы групповые интервью и наблюдение. Были проведены коммуникативные мероприятия по

информированию и получению обратной связи со всеми группами интересов.

Эксперты использовали стратегию «снежного кома» – люди, с которыми они встречались, указывали, с кем еще следует поговорить и на что требуется обратить внимание.

Обзор выполнен на основе собранного материала и проведения экспертного анализа участниками рабочей группы проекта в следующем составе:

- Светлана Борцова** – ОО «Независимая экологическая экспертиза» – руководитель проекта;
- Олег Печенюк** – ОО «Независимая экологическая экспертиза» – эксперт проекта;
- Людмила Сапожникова** – ИОЦ «Green Women» – эксперт проекта;
- Гаухар Халмурзаева** – ОО "Folk Art" – эксперт проекта;
- Татьяна Филкова** – Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций – эксперт-консультант проекта
- Айгуль Султанкулова** – Госагентство по энергетике при Правительстве КР – эксперт-консультант проекта;
- Елена Гаврилова** – старший преподаватель кафедры ЮНЕСКО «Конституционное право и гендерная политика» и кафедры «Гражданского права и процесса» юридического факультета Кыргызско-Российского Славянского университета – эксперт-консультант проекта

ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКАЯ ИНИЦИАТИВА ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ¹

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Страны Центральной Азии (ЦА) связывают общие исторические, культурные и экономические корни, что предполагает их сотрудничество. Но гораздо более важным для их сотрудничества, не зависящим от политических или экономических направлений стран, является их экологическая взаимозависимость. Природой предопределено общежитие стран ЦА в общих экосистемах и вытекающая из факта такого общежития их взаимозависимость по вопросам воды, энергетики, транспорта, туризма и многих других. Для будущего стран ЦА выгоднее во всех отношениях как можно скорее определить общие интересы и цели – основы для субрегионального сотрудничества. На прошедших Всемирном саммите по устойчивому развитию (ВСУР) в Йоханнесбурге (2002) и Общеввропейской конференции министров в Киеве (2003), в рамках Глобальной программы развития (Повестка-21), правительства стран ЦА приняли общие цели и обязательства. Международные организации и развитые страны в свою очередь приняли обязательства по поддержке усилий (программ и проектов) в достижении таких целей.

Десятилетний опыт новых независимых государств ЦА показал, что разрозненные усилия отдельных секторов, стран или международных организаций не приводят к ожидаемым результатам и не решили серьезных проблем окружающей среды и развития региона. Наглядным примером этому может служить разрушение экосистемы Аральского моря, деградация горных экосистем, сокращение плодородия земель, нерациональное водопользование и др.

Сами страны, международные организации и эксперты в своих оценках прошлого опыта сходятся во мнении в отношении основных причин неэффективности выполняемых программ в области экологии и устойчивого развития и называют такие проблемы, как:

- слабый потенциал государственных, местных и общественных организаций, защищающих интересы окружающей среды;
- закрытость или ограниченный доступ к информации, особенно на стадии планирования, непрозрачность процесса принятия решений;

¹ В приложении № 1 полностью представлен текст документа «Приглашение к партнерству по реализации Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию»

Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию

- отсутствие четко обозначенных общих целей и измеряемых индикаторов;
- существующие конфликты между секторальными интересами и целями;
- неразвитость правовых и институциональных механизмов для формирования общих целей и достижения консенсуса между секторами, странами, различными уровнями управления и заинтересованными группами.

На Алматинской встрече министров экономики, финансов и охраны окружающей среды стран ЦА, в ходе подготовки к Всемирному саммиту по устойчивому развитию (ВСУР), 20 сентября 2001 г. для решения названных проблем было предложено сформировать субрегиональное партнерство для устойчивого развития через процесс формирования общих целей и укрепление механизмов сотрудничества для устойчивого развития («Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию/Центрально-Азиатская Повестка 21»).

В ходе подготовки к ВСУР, на региональных конференциях министров Европейского региона (Женева, 2001) и Азиатско-Тихоокеанского региона (Камбоджа, 2001), а также на самом Саммите (Йоханнесбург, 2002) страны ЦА получили сильную поддержку Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию. Конечными целями ЦАИ являются прекращение деградации экосистем, улучшение водообеспечения, сокращения бедности, развитие образования, достижение других Целей Тысячелетия на период до 2010-2015 гг.

ЦАИ вошла в итоговые официальные документы ВСУР – Йоханнесбургский план осуществления и партнерские инициативы и является сегодня основой для дальнейшего сотрудничества стран ЦА с мировым сообществом по выполнению решений Саммита.

В июле 2002 г. в ходе 3-й сессии РГСДЛ страны ЦА предложили включить вопросы устойчивого развития Центрально-Азиатского региона отдельным пунктом повестки дня Киевской конференции министров. Данное предложение основывалось на Инициативе ЦА, выдвинутой на Всемирном саммите по устойчивому развитию. После этого на встречах представителей государственных органов ЦА в Худжанде в октябре 2002 г., а затем РГСДЛ – в Женеве в ноябре 2002 г. намерения стран ЦА развить свою Инициативу подтвердились. Следующим этапом стала подготовка доклада «Окружающая среда, вода и безопасность в ЦА» при поддержке РЭЦ ЦА и ЕЭК ООН. Доклад показывает связь между секторами экологии, воды и вопросами безопасности, общими и возможными для ЦА целями. 30-31 января 2003 г. в Алматы встретились руководители природоохранных и водохозяйственных ведомств стран ЦА, представители науки, общественных и международных организаций с целью обсудить доклад. При обсуждении рабо-

Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию

чих документов было неоднократно проговорено, что Центрально-Азиатская инициатива требует доработки и к ней нужно относиться прежде всего как к политическому документу. Любой документ «имеет не только букву, но и дух». В данном случае за основу взяли «дух самого документа». Это, прежде всего, готовность к партнерствам и солидарность с процессом «Окружающая среда для Европы» и Европейской водной инициативой. Основной задачей в то время было добиться признания Центрально-Азиатской инициативы на международном уровне, для того, чтобы не остаться замкнутыми в рамках субрегиона.

Итоговым документом встречи стало «Приглашение к партнерству», утвержденное затем на 5-й сессии РГСДЛ как документ 1-й категории (документ для принятия решения) и рекомендованное для включения в повестку Киевской конференции отдельным пунктом.

В работе пятой Общеевропейской конференции министров охраны окружающей среды, которая состоялась в Киеве 21-23 мая 2003 г., приняли участие все 5 стран ЦА, представители Исполнительного комитета Международного фонда спасения Арала, Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию и Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии, делегации Региональных экологических центров Центральной и Восточной Европы, Кавказа, России, Украины, Молдовы и Центральной Азии. Официальные делегации были представлены министрами природоохранных ведомств, представителями министерств экономики, энергетики, международных организаций и СМИ. Кроме официальных делегаций, на конференцию были приглашены представители 26-ти неправительственных организаций из ЦА.

17-19 мая прошло заседание 7-й сессии Рабочей группы старших должностных лиц – представителей государств региона ЕЭК ООН (РГСДЛ). Участники согласовали заключительные проекты документов для принятия министрами. «Поддержать усилия стран ЦА, предпринимаемые по линии их министерств окружающей среды и водных ресурсов, НПО и международных организаций по разработке ЦА инициативы по окружающей среде, воде и безопасности «Приглашение к партнерству по реализации ЦА инициативы по устойчивому развитию» – именно к такой формулировке в 63-м пункте пришли стороны в результате обсуждений и дополнительных консультаций. Данный пункт проекта Декларации посвящен Инициативе ЦА, которая была выдвинута странами ЦА на ВСУР в Йоханнесбурге. В нем отмечается, что «подготовка Соглашения о партнерстве по проблемам трансграничных вод, окружающей среды и безопасности послужит конкретным вкладом в выполнение Йоханнесбургского плана действий».

22 мая 2003 г. в Киеве во время пленарного заседания конференции министры ЦА, представители ИК МФСА, МКВК и НПО выступили с единой консолидированной позицией в поддержку инициативы по

достижению устойчивого развития в ЦА. Предложение ЦА поддержали руководители Всемирного банка, Швейцарское Агентство по развитию, а также министр Норвегии, который является также председателем КУР ООН. Так, «Приглашение к партнерству» приняли в качестве официального документа конференции.

В этот же день состоялся отдельный семинар по ЦА инициативе с участием министров, представителей международных организаций и НПО. Министры ЦА, представители ИК МФСА, МКВК, других международных организаций, секретариатов конвенций и НПО обменялись мнениями о необходимости совместных действий. Представители Европейской комиссии, Всемирного банка, США, Дании подчеркнули важность ЦА инициативы. В заключение семинара участники подписали Меморандум о взаимопонимании и партнерстве по достижению целей устойчивого развития в ЦА. Он станет основой будущего сотрудничества всех заинтересованных сторон как внутри субрегиона, так и за его пределами. Многие другие организации и программы, например, Глобальное водное партнерство, Ассоциация предпринимателей Казахстана для устойчивого развития, не участвовавшие в конференции министров, также выразили свою заинтересованность присоединиться к Меморандуму и уведомили об этом участников Меморандума.

Таким образом, 5-я Общеευропейская конференция министров ЕЭК ООН стала результативным мероприятием, и, в частности, страны ЦА достигли следующего:

- в итоговую Декларацию конференции включен отдельный параграф, предусматривающий в развитие решений ВСУР подготовку Соглашения о партнерстве между странами ЦА и мировым сообществом по объединению усилий всех сторон для реализации целей устойчивого развития в ЦА;
- страны ЦА после презентаций своей Инициативы подписали Меморандум, продемонстрировав единую платформу и стремление укрепить сотрудничество со всеми другими заинтересованными странами и организациями;
- в итоговом документе конференции по образованию отражены предложения стран ЦА по развитию экологического образования и образования для устойчивого развития, что представляет основу для развития экологического образования в ЦА;
- принято решение о проведении следующей конференции сторон Орхусской конвенции в г. Алматы, Казахстан, в мае 2005 г.

Теперь предстоит определить содержание, формат и заинтересованные стороны Соглашения о партнерстве. Думается, что этот документ сможет содействовать формированию наиболее благоприятного режима для сотрудничества субрегиона с мировым сообществом и

Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию

привлечению необходимых для достижения целей устойчивого развития ЦА потенциала, опыта и инвестиций.

В Декларации Конференции было решено начать подготовку международного правового документа «Соглашение о партнерстве» между странами ЦА и мировым сообществом по объединению усилий всех сторон для реализации целей устойчивого развития в ЦА.

Соглашение должно укрепить правовую основу для усилий самих стран, международных организаций, бизнеса, широкой общественности по решению проблем экологии и развития, а также создать благоприятные условия для инвестиций для достижения целей устойчивого развития. Соглашение должно также укрепить механизмы реализации действующих многосторонних экологических соглашений.

Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию зарегистрирована как партнерство Всемирного саммита по устойчивому развитию.

Согласно определению, партнерства Саммита должны отвечать следующим основным критериям:

- а) быть добровольными инициативами государств и других секторов общества, которые способствуют осуществлению Повестки дня на 21 век, Программе дальнейшего осуществления Повестки дня на 21 век и Плану осуществления Йоханнесбурга;
- б) вносить новое в процесс осуществления;
- в) учитывать экономические, социальные и экологические аспекты устойчивого развития в процессе разработки и осуществления;
- д) разрабатываться и осуществляться прозрачно. Чтобы партнерство ЦАИУР было успешным и вносило реальный вклад в устойчивое развитие региона, необходима дальнейшая работа по более полному внедрению этих принципов.

1. Сотрудничество «Восток-Запад».

Крайне важным для осуществления ЦАИУР является развитие партнерства между ЦА странами и другими странами региона ВЕКЦА. При этом сами страны ЦА должны усилить лидерство в процессе осуществления Инициативы, осознав свою ответственность за достижение устойчивого развития в своих странах и в глобальном масштабе и на деле показав свою приверженность достижению целей Инициативы, синергизм ЦАИУР с Европейской водной инициативой и процессом «Окружающая среда для Европы».

2. В число партнеров по Инициативе должны активно привлекаться структуры, отвечающие за экономические и социальные вопросы. Мировое сообщество уже пришло к выводу, что экологические проблемы тесно связаны с экономическими и социальными проблемами и

решать их необходимо, учитывая эту взаимосвязь. Соответственно требуется большее сотрудничество министерств окружающей среды и министерств, отвечающих за экономическое развитие и социальные вопросы.

Ранее в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» в регионе ВЕКЦА уже делались попытки расширить взаимодействие различных министерств для решения экологических проблем. В частности, в 2000 г. в Алматы проводилась Встреча министров окружающей среды, экономики и финансов, посвященная интеграции экологических составляющих в экономическую политику с акцентом на решение водных проблем. В этом смысле Конференция министров в Киеве и Тбилиси – шаг назад, так как в них принимают участие только министры окружающей среды.

Необходимо, чтобы в будущем в процессе осуществления ЦАИУР привлекался более широкий круг руководителей министерств и ведомств, отвечающих за решение не только экологических, но и экономических и социальных проблем.

3. Активное вовлечение бизнеса и промышленности.

Важность вовлечения деловых и промышленных кругов в процесс решения экологических проблем региона признается, но в основном на уровне лозунгов. Реального взаимодействия пока недостаточно. Необходимо значительно расширить партнерство государственных органов, общественных организаций и бизнеса для достижения целей ЦАИУР (особое внимание следует уделить привлечению бизнесструктур, использующих непосредственно природные ресурсы – рекреация, туризм, питьевая природная вода и др.)

4. Роль НПО.

Неправительственные организации официально признаны равноценным партнером по осуществлению Партнерств ВСУР. В целом неправительственные организации региона могут внести значительный вклад в осуществление целей ЦАИУР – принимая участие в разработке политики, законодательства, программ, осуществляя конкретные проекты, привлекая широкие слои общественности для поддержки Инициативы. Необходимо предпринять конкретные меры по повышению потенциала НПО и обеспечению их ресурсами для выполнения этих функций.

Следует особо отметить, что в странах ЦАИУР наблюдается недостаток информированности общественных и государственных структур, общества в целом о целях и задачах Инициативы. НПО по своему предназначению и структуре могут реально обеспечить решение этой проблемы.

Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию

Основные цели и обязательства

Основной целью ЦАИУР является формирование благоприятных политических, правовых, институциональных, экономических, информационных и иных условий для достижения целей устойчивого развития в ЦА.

Цели и обязательства:

Цель 1. Обеспечение устойчивого функционирования важных для жизнедеятельности человека экосистем водных бассейнов. Предотвращение деградации экосистем водных бассейнов, обеспечивающих жизнедеятельность в субрегионе.

Цель 2. Рациональное водопользование и доступ к питьевой воде. Обеспечение населения, производства и экосистем водой необходимого качества и в достаточном объеме.

Цель 3. Межсекторальное партнерство и укрепление потенциала. Создание и укрепление механизмов интегрированного управления, согласования интересов и усиление возможностей гражданского сектора, природоохранных и водохозяйственных организаций.

Достижение этих целей соответствует Целям тысячелетия, а также будет способствовать региональной и глобальной безопасности и сокращению бедности. Соответственно должно учитывать ряд факторов:

- рост населения ЦА (прогнозируемый на 41% с 1995 по 2025г.);
- рост экономики стран; увеличение себестоимости воды в результате роста загрязнения и затрат на очистку;
- рост минерализации воды и развитие процессов засоления земель;
- износ ирригационных систем и водопроводной сети, а также нехватку средств на их реконструкцию;
- сокращение ледников за счет глобальных климатических изменений.

Названные выше цели с необходимыми механизмами реализации будут основой для партнерского соглашения между странами ЦА, донорами и международными организациями – соглашения нового уровня, признающего ответственность, как стран, так и мирового сообщества за развитие ЦА. Такое соглашение было провозглашено на Общеввропейской конференции министров в мае 2003 г. как вклад стран ЦА и мирового сообщества в реализацию Целей тысячелетия, обязательств и решений ВСУР.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

СИСТЕМНЫЙ УРОВЕНЬ

Политическая система общества

Политическая система общества представляет собой совокупность государственных и общественных органов и организаций, с помощью которых осуществляется государственная (политическая) власть. Как и в ряде других государств, в КР единственным источником власти является народ, в лице представительных органов власти.

Конституция КР была принята 5 мая 1993 года и претерпела последние изменения в связи с принятием, на референдуме 2 февраля 2003 года, Закона «О новой редакции Конституции» от 18 февраля 2003 года.

Конституция представляет основной закон КР, обладающий высшей юридической силой и имеющий прямое действие на всей ее территории.

Среди общих принципов Конституция уделяет значительное внимание окружающей среде, куда входят: земля, недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир и признает их основой жизни и деятельности народа, а также гарантирует нахождение их под особой охраной государства. Политическая система представлена как парламентская демократия.

Основными политическими институтами являются:

Президент

Парламент

Правительство

Данные органы являются представительными органами.

Президент является главой государства и высшим должностным лицом. К его основным функциям относятся:

- представление определенных высокопоставленных чиновников (т.е. Премьер-министра, судей Верховного суда, глав центральных органов);
- представительство интересов государства в международных отношениях, в ходе подписания международных конвенций (в том числе связанных с окружающей средой);
- принятие президентских указов или распоряжений;

Кыргызская Республика представляет собой унитарное государство и в существующих границах она неделима и неприкосновенна, и

Аналитический обзор

лишь в целях эффективного государственного и местного управления делится на административно-территориальные единицы.

Национальный Парламент, или Жогорку Кенеш, является представительным органом законодательной власти. С принятием Конституции 1993 года ЖК был представлен двумя палатами:

верхняя – Собрание народных представителей

нижняя – Законодательное собрание

Согласно закону «О новой редакции Конституции», Парламент КР будет однопалатным, состоящим из 75 депутатов, которые избираются сроком на 5 лет.

В настоящее время в КР получил свое развитие институт местного самоуправления.

К компетенции местного самоуправления относится ведение дел местного значения, в основном касающихся вопросов социально-экономического характера.

Система органов местного самоуправления представлена:

- местными кенешами, их исполнительно-распорядительными органами
- органами территориального общественного самоуправления
- народными курултаями
- собраниями и сходами граждан
- иными органами, формируемыми самим населением

Исполнительная ветвь власти предназначена не только для реализации решений высших политических институтов, но она также является важным органом по принятию решений.

Лица, принимающие решение в исполнительных органах, не избираются (за исключением главы Правительства и государства), а назначаются.

Система исполнительных государственных органов состоит из:

- Правительства Кыргызской Республики, которое является высшим органом исполнительной государственной власти Кыргызской Республики;
- подчиненных Правительству министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местной государственной администрации и иных органов исполнительной власти.

Исполнительная власть в целом осуществляет:

- подготовку проектов законодательства в Парламент;
- принятие общеприменимых правил и положений (устанавливающих стандарты, дающих толкование техническим характеристикам законов);

- внесудебное рассмотрение административных решений;
- проведение переговоров по международным конвенциям и их реализации;
- принятие планов и программ;
- управление аккредитованными лабораториями и другими научными институтами.

Вопросы государственной службы регулируются Законом КР «О государственной службе» и Трудовым кодексом.

Тем не менее, вопросы назначения и смещения с должности, перевода на другую должность хоть и имеют законодательное закрепление, соответствующее демократическим стандартам (процедура найма государственных служащих в стране на конкурсной основе), однако при реализации эти нормы повсеместно нарушаются. Причиной тому является наличие таких факторов, как коррупция, недобросовестное управление и высокая степень зависимости государственных служащих от политической власти.

Судебная система де-юре представлена как независимая ветвь государственной власти.

Ряд реформ, проводимых в последнее время и касающихся судебной системы, направлен на реализацию демократических принципов защиты прав человека, независимости судей, укреплению авторитета судебной власти. Система права, применяемая в КР, основана на романо-германской (римской) системе права. Порядок назначения судей в зависимости от уровня судебной инстанции различен.

Так Председатели, заместители и судьи Верховного и Конституционного судов избираются Парламентом. Председатели, заместители и судьи местных судов назначаются с согласия Парламента Президентом. Смещение с должности также зависит от уровня судьи.

В целом, несмотря на ряд проведенных реформ и на наличие демократической законодательной базы, отправление правосудия крайне не соответствует таким принципам, как объективность, всесторонность, справедливость. Очень велико влияние на принимаемые судами низших инстанций решения со стороны государственных служащих и высших судебных инстанции.

Структура судебной системы республики устанавливается Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики и состоит из Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов. Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды. В настоящее время к числу таких судов относятся третейские арбитражи.

Конституционный суд играет особую роль в судебной системе.

Конституционный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти по защите Конституции Кыргызской Республики:

- 1) признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции Кыргызской Республики;
- 2) решает споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции Кыргызской Республики.

Решение Конституционного суда Кыргызской Республики является окончательным и обжалованию не подлежит.

Установление Конституционным судом Кыргызской Республики неконституционности законов и иных актов отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других нормативных и иных актов, основанных на акте, признанном неконституционным, за исключением судебных актов. Сроки и порядок отмены судебных актов и решения вопросов, связанных с отменой, осуществляются в соответствии с законом, принимаемым Жогорку Кенешем Кыргызской Республики по каждому случаю признания закона или иного акта неконституционным.

Контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции на постоянной основе осуществляет Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. Омбудсмен в своей деятельности руководствуется Конституцией, законами Кыргызской Республики, действующими международными договорами и соглашениями, к которым присоединилась Кыргызская Республика, а также общепризнанными принципами и нормами международного права.

Национальные стратегии и программы

Переход Кыргызстана к рыночной экономике оказался очень сложным. Сокращение объема производства и связанный с ним рост уровня бедности явились более масштабными и продолжительными, чем ожидалось. Рост цен на энергоресурсы, особенно на ввозимые, был шоком для экономики, поскольку структура потребления энергоносителей в Кыргызстане по-прежнему остается неэффективной. После того, как цены на энергоносители и транспортные издержки достигли рыночного уровня, конкурентоспособность предприятий резко упала, ввиду чрезмерной специализации промышленности советской экономики, осуществлявшей колоссальные инвестиции в энергетику, ирригацию и транспортную инфраструктуру.

В Кыргызстане всегда большое значение придавали развитию внутреннего производства, что ограничило возможности производите-

лей искать и использовать экспортные возможности. В результате, не смотря на участие Кыргызской Республики в ВТО, в структуре товарного экспорта Кыргызстана возросла доля продукции с низкой добавленной стоимостью, такой, как сырье и сельскохозяйственные товары. То обстоятельство, что Кыргызстан обладает сравнительно бедным запасом природных ресурсов, в этой ситуации привело к повышению уровня загрязнения окружающей среды и разрушительной эксплуатации природных ресурсов. Но в последние годы наметился положительный сдвиг в сторону поиска решений проблем бедности с учетом рационального использования природных ресурсов на национальном и региональном уровнях.

Поворот в сторону устойчивого развития - вопрос глобальной политики, которая предполагает установление демократического процесса принятия решений, уважения человека к природе, права на созидательную деятельность и удовлетворение основных потребностей.

Кыргызстан выбрал курс демократического развития с либеральной рыночной экономикой. Тем самым наша маленькая страна заявила, что она открыта для мирового сообщества и готова взаимодействовать с другими государствами на современных принципах международного сотрудничества. Наша республика активно включилась в международные процессы, в том числе, участвуя в работе международных конвенций, обязуясь выполнять добровольно взятые обязательства и соблюдать положения и требования тех или иных международных соглашений. В начале нового тысячелетия перед Кыргызстаном стояла задача придать этим позитивным тенденциям комплексный, устойчивый и саморазвивающийся характер. Необходимо было усилить качество проводимых реформ с активным вовлечением всего населения в их реализацию. С этой целью нужно было применять новые подходы, ускоряющие динамичное развитие страны. Старые подходы зачастую оказывались неэффективными и порой становились основным тормозом для развития.

В мае 1997 года на Национальном форуме Кыргызской Республики была одобрена Национальная стратегия по устойчивому человеческому развитию, в которой была поставлена цель разработать и реализовать национальные программы в сфере управления, децентрализации, преодоления основных угроз человеческой безопасности, прежде всего – бедности, экономического развития, охраны окружающей среды, развития человеческого и социального потенциала и интеграции общества. Свидетельством углубления процессов демократизации является также устойчивое развитие неправительственных организаций, частного сектора, все более активное участие гражданского общества в общественно-политической жизни, обсуждении и принятии важнейших государственных программ и нормативных документов.

Неправительственные организации начали привлекать к разработке национальных государственных программ - таких, например, как «Аракет», «Манас», «Ардагер», «Билим», стратегии Комплексной основы развития Кыргызстана, а также к участию в выполнении конвенций «О правах ребенка», «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» и к мониторингу исполнения Всеобщей Декларации прав человека.

2004 год был объявлен Президентом Акаевым годом социальной мобилизации и добросовестного управления. Обеспечение качественного государственного управления также определено одним из основных приоритетов, обозначенных в долгосрочной стратегии «Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года» и среднесрочной программе «Национальная стратегия сокращения бедности до 2005 года».

Социальная мобилизация общества непосредственно связана со стимулированием потенциала местных сообществ преодоления для бедности, повышения качества жизни населения, развития инфраструктуры, в первую очередь сельской, и социальных объектов.

Если с социальной мобилизацией ситуация более или менее ясная – при поддержке международных организаций и доноров люди включились в процесс сокращения уровня бедности и процесс устойчивого развития, то с управлением, тем более добросовестным, все намного сложнее. Реальное существование в Кыргызстане трех ветвей власти не исключило проблем, связанных с его государственным устройством. Стала ясной необходимость перестройки не только формы государственного управления, но и самой его сути: государственное управление должно наполниться новым содержанием. Однако при всеобщем ожидании перемен к лучшему появились новые проблемы и, как следствие, неготовность к их решению вызвало торможение всего процесса реформ. Сложилось уникальное положение, когда за экономическими преобразованиями не поспевает административная реформа. Более того, порой само государственное управление становится препятствием для развития свободного рынка и регулирования института собственности. Даже внутри самого аппарата управления сложилась ситуация, когда по одному и тому же вопросу выносятся решения, явно противоречащие друг другу. Частая смена кадров в системе государственного управления свидетельствует об отсутствии сбалансированной политики в области формирования кадрового резерва.

Суть природы исполнительной власти заключается в выполнении ею регулирующих и контролирующих функций. Говоря иначе, это управление делами общества в интересах общества в установленных законом рамках.

Наступает период, когда рядом со старыми, изживающими себя государственными структурами возникают новые. Происходит удивительный процесс, когда старый аппарат не может перестроиться на работу в новых условиях, а новый начинает «захватывать» его полномочия, либо происходит процесс дублирования функций. Все это ведет к увеличению армии чиновников и неэффективному управлению обществом.

Требуется также отметить, что имеет место нескоординированность в реформировании нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность структур, и, как следствие, все еще сохраняются функциональные противоречия и дублирование работы в различных министерствах и ведомствах. Зачастую различные группы заинтересованных лиц оказывают влияние на содержание и темпы реформирования институтов государственного управления через лоббирование интересов, которые не всегда обоснованы и своевременны. Изменение структуры государственных институтов происходит без совершенствования деловых процессов их работы (административных процедур, финансового управления, управления человеческими ресурсами, информационного обеспечения и т.д.).

Одним из основных негативных факторов является отсутствие при реформировании системного механизма взаимодействия и сотрудничества между органами государственного управления на рабочем уровне. В настоящее время существует множество рабочих групп, деятельность которых четко не упорядочена и должным образом не координируется. Одним из таких проявлений можно считать тот факт, что о ЦАУИР, кроме Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций (МЭиЧС), в Правительстве и отраслевых министерствах и ведомствах никто ничего не знает.

Распределение функций и сфер деятельности между различными субъектами на различных уровнях и формирование общей ответственности – это элементы одного процесса, а именно разработка принципов системы управления в контексте развития.

В процессе развития «институционального ландшафта» управления в области охраны окружающей среды основную роль должно играть правительство. Все чаще правительству в рамках своей политики приходится решать проблемы, не обеспеченные достаточным уровнем научных знаний и технологических исследований, где существует вероятность серьезных необратимых последствий. Такие задачи имеют межотраслевой характер, и в основе их решения лежат совместные усилия различных уровней власти, научного сообщества, производителей и широкой общественности.

Таким образом, одной из основных задач на данном этапе становится повышение сотрудничества между научным сектором и разра-

ботчиками политики, и работа в этом направлении должна содействовать совершенствованию координации деятельности различных департаментов и правительственных учреждений, более широкому распространению знаний научного сообщества, деловых кругов и общественных организаций среди лиц, принимающих решения.

Рассматривая ситуацию на системном уровне, можно отметить, что мероприятия в области охраны окружающей среды и рационального природопользования получили значительную поддержку на уровне нормативных актов Правительства.

Разработаны и утверждены постановлениями Правительства КР:

- Концепция укрепления и развития природоохранной деятельности на 1998-2001 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 4 июля 1998 года N 416);
- Концепция развития геологоразведочных работ и совершенствования регулирования недропользования в Кыргызской Республике (одобрена постановлением Правительства КР от 4 июля 1998 года N 418);
- Концепция дальнейшего развития земельной политики, геодезии и картографии в Кыргызской Республике (одобрена постановлением Правительства КР от 8 июля 1998 года N 453);
- Концепция развития лесного хозяйства Кыргызстана (утверждена постановлением Правительства КР от 31 мая 1999 года N 298);
- Концепция развития лесной отрасли Кыргызской Республики (утверждена постановлением Правительства КР от 14 апреля 2004 года N 256);
- Концепция аграрной политики Кыргызской Республики до 2010 года (утверждена постановлением Правительства КР от 22 июня 2004 года N 465).

Государственные программы:

- Программа геологоразведочных работ на нефть и газ в Кыргызской Республике на 1998-2001 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 29 октября 1998 года N 703);
- Программа мониторинга земель сельскохозяйственного назначения Кыргызской Республики на период с 1999 до 2005 и последующие годы (утверждена постановлением Правительства КР от 1 марта 1999 года N 115);
- Программа изучения, сохранения и рационального использования популяций горных баранов в Кыргызской Республике на

2004-2008 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 7 апреля 2004 года N 235);

- Государственная целевая программа развития гидрометеорологической службы Кыргызской Республики на 1997-1998 годы и на период до 2005 года (утверждена постановлением Правительства КР от 11 ноября 1996 года N 532);
- Государственная программа «Земля» на период до 2005 года (утверждена постановлением Правительства КР от 17 августа 1998 года N 548);
- Государственная программа «Лес» на 2001-2005 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 17 ноября 2001 года N 715);
- Государственная программа по прекращению использования озоноразрушающих веществ (утверждена постановлением Правительства КР от 29 апреля 2002 года N 263);
- Национальная программа «Лес» Кыргызской Республики на период 1995-2000 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 28 ноября 1994 года N 842);
- Комплексная программа охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов города Бишкек (утверждена постановлением мэрии города Бишкек от 29 декабря 1997 года N 689).

Но в то же время, постановление Правительства КР от 20 апреля 2004 года N 263 «Об одобрении Правил рубок особо ценных древесных пород (ореховых и арчовых) в Кыргызской Республике», а так же постановление Правительства от 4 ноября 2003 года N 694 «О переводе озера Чатыр-Куль в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения», противоречат общей политике государства, направленной на сохранение окружающей среды и устойчивое развитие.

Осуществление Государственного контроля в области охраны окружающей среды регламентируется Положением о государственном контроле.

На 5-й Общеевропейской конференции министров окружающей среды (май 2003г., Киев) особое внимание в Декларации министров окружающей среды и Экологической стратегии стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии уделялось статусу и роли природоохранных ведомств, внедрению экологических требований в межсекторальную политику². Концепция экологической безопасности КР, Закон КР «Об охране окружающей среды» предусматривает осуществление

² под секторами, данном контексте, имеются ввиду сектора государственного управления (примечание авторов)

надведомственного государственного контроля в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Контроль за соблюдением природоохранного законодательства возлагается на Правительство КР в лице специально уполномоченного органа. До 2001 года таким органом было МЭиЧС, а после 2001 года – МЭиЧС и ГЛС, причем ГЛС в структуру Правительства не входит.

При этом за различные компоненты окружающей среды отвечают различные ведомства:

- контроль за использованием и охраной земель осуществляет МСВХ и ПП, Госрегистр и МЭиЧС;
- контроль за рациональным использованием водных ресурсов – МСВХ и ПП (департамент водного хозяйства) и МЭиЧС;
- контроль за охраной подземных вод и использованием полезных ископаемых.

Госагентство по геологии и минеральным ресурсам и МЭиЧС:

- контроль за охраной и использованием животного и растительного мира, включая и особоохраняемые территории – ГЛС;
- контроль за охраной и использованием рыбных ресурсов – рыбоинспекция МСВХиПП.

Таким образом, хозяйствующие ведомства одновременно сами выполняют контрольные функции за своей деятельностью, а государственный контроль превращается в ведомственный, со всеми вытекающими последствиями. Дублирование и параллелизм функций и структур приводит к распылению бюджетных средств, кадрового потенциала и противоборству ведомств, что негативно отражается на осуществлении единой государственной политики в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и устойчивого развития.

Сложное регулирование общественных отношений по отдельным компонентам окружающей среды (вода, воздух, почва, растительный и животный мир и т.д.) затрудняет соблюдение экологических требований, ложится тяжелым административным бременем на природоохранные органы и объекты регулирования, затрудняет участие общественности. Координация между органами, выдающими разрешения по отдельным компонентам окружающей среды, и прочими участниками процесса, очень ограничена.

У контрольно-надзорных органов не хватает специалистов, малочисленны штаты, существующие работники порой не имеют достаточной профессиональной подготовки.

Изучение организации работы с общественными инспекторами показало насущную необходимость ее коренного изменения. Курсы повышения квалификации сотрудников различных ведомств, участву-

ющих в контроле за соблюдением природоохранного законодательства, проводятся без учета межведомственного взаимодействия.

Совместное обучение всех государственных контрольно-надзорных органов в области охраны окружающей среды и общественных инспекторов из числа НПО, органов территориального общественного самоуправления, осуществляющих независимый контроль над соблюдением природоохранного законодательства, будет способствовать обеспечению проведения единой государственной экологической политики.

Одно лишь декларирование ответственности исполнительной власти без обозначения конкретных механизмов ее реализации, а также без санкций, подтвержденных законодательно, за невыполнение своих же решений, постановлений и т.д. обречено, с одной стороны, на формальное ее существование, а с другой – не дает возможности включить более действенный контроль над ней со стороны гражданского общества. Постановлением Правительства КР от 25 марта 2004 года N 200 была утверждена «Концепция сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти Кыргызской Республики». Эта Концепция разработана на основе проведенного анализа текущего состояния развития сотрудничества между неправительственными организациями и органами государственной власти, с целью оказания всемерной поддержки, дальнейшего развития и укрепления института гражданского общества в Кыргызской Республике. Концепция направлена, в первую очередь, на выработку наиболее эффективных механизмов становления полноправного диалога гражданского общества с органами государственной власти по принципу: «неправительственные организации должны выступать гарантами демократической безопасности Кыргызской Республики». Надо отметить, что после проведения Партнерского форума: «Кыргызская государственность третьего тысячелетия: новые пути и механизмы партнерства государственной власти и гражданского общества» Правительством Кыргызской Республики в целях практической реализации критических замечаний и предложений, высказанных участниками Партнерского форума, был разработан план мероприятий по реализации критических замечаний и предложений, высказанных участниками Партнерского форума. Всем министерствам и ведомствам было направлено поручение за подписью Премьер-министра КР Танаева Н.Т. разработать соответствующие планы мероприятий и предоставлять информацию о ходе их выполнения на постоянной основе раз в квартал. Если сразу после опубликования вышеуказанного документа какие-то ответы требовались, то с течением времени необходимость предоставления отчетности по данному документу министерствами и

ведомствами сошла на нет. Опять возникает мысль о необходимости создания соответствующего органа, который бы координировал работу с гражданским сектором и отслеживал исполнение международных соглашений, договоров и т.д., о которых зачастую исполнительная власть не имеет представления.

Программы и проекты, осуществляемые в области охраны окружающей среды и рационального природопользования

- МСВХиПП КР завершает разработку водного кадастра и приступило к разработке проекта программы «Мелиорация» в целях улучшения мелиоративного состояния орошаемых земель на период 2004-2008 годы.
- МЭиЧС разработал проект Закона КР «Об экологическом страховании», в рамках подготовки которого изучен опыт стран СНГ, в том числе России, Казахстана.
- В целях реализации Бишкекской горной платформы создан Международный информационно-образовательный центр горных государств. Основной целью Центра является передача информации и образовательных программ для населения горных регионов посредством дистанционных спутниковых информационных технологий.

Это будет способствовать улучшению информированности горного населения о новых технологиях и будут созданы предпосылки для внедрения новых доходоприносящих видов деятельности, тем самым улучшения жизни людей в горах.

Также, в рамках реализации Бишкекской горной платформы распоряжением Правительства Кыргызской Республики открыт при Кыргызско-Российском (Славянском) университете Кыргызско-Таджикский региональный горный центр с филиалом в городе Душанбе Республики Таджикистан.

- В целях гармонизации существующего природоохранного законодательства с международным законодательством по итогам 5-ой Общеευропейской конференции министров охраны окружающей среды (Киев, 21-23 мая 2003 года) в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» Министерством экологии и ЧС КР начата работа по инвентаризации природоохранного законодательства и его корректировке.
- Министерством экологии и ЧС совместно с Министерством финансов, в реализацию Плана мероприятий по выполнению условий договоренности с Международным валютным фондом по Меморандуму по экономической политике, утвержденного распоряжением Правительства КР, подготовлен проект закона КР

«О едином экологическом налоге» вместо существующей системы сборов, который в настоящее время находится на рассмотрении в Международном валютном фонде.

Специалистами Министерства экологии и ЧС совместно со специалистами природоохранных ведомств стран Центральной Азии разработана Центрально-Азиатская горная хартия (ЦАГХ), одобрена соответствующим распоряжением Правительства КР и подписана тремя Центрально-Азиатскими республиками (Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан) на Бишкекском глобальном горном саммите 29 октября 2002 года. Реализация ЦАГХ позволит разрабатывать и проводить согласованный комплекс действий по решению проблем устойчивого развития горных территорий в Центрально-Азиатском регионе.

- Министерством экологии и ЧС постоянно ведется контроль за рекультивацией используемых в горно-добывающей промышленности земель. При получении юридическими и физическими лицами лицензий на право пользования недрами с целью разработки месторождений полезных ископаемых, на поисковые и разведочные работы установлено обязательное требование предоставления финансовых гарантий на проведение рекультивационных работ и наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы.
- В целях создания системы мониторинга на национальном и региональном уровнях за состоянием окружающей среды в рамках технической помощи Правительства Финляндии и Азиатского банка развития реализован проект «Мониторинг окружающей среды и укрепление потенциала управления в Кыргызской Республике».

Целью проекта являлось совершенствование систем управления и мониторинга окружающей среды, инспекционной службы, укрепление потенциала управления в Чуйской области, а также совершенствование разрешительной системы в области окружающей среды с учетом требований международных стандартов.

Министерством экологии и ЧС КР подготовлен проект Закона КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Финляндии по оказанию финансовой помощи для проекта технического содействия в области мониторинга окружающей среды и укрепления потенциала управления в Кыргызской Республике», который одобрен, ратифицирован Жогорку Кенешем КР, подписан Президентом КР.

- МЭиЧС разработана и утверждена постановлением Правительства КР Государственная программа по прекращению использования озоноразрушающих веществ (ОРВ) в КР на 2002-2005

годы, реализация которой позволит поэтапно перейти к прекращению использования ОРВ в республике.

В рамках проекта ЮНЕП «Институциональное укрепление и повышение организационного потенциала» в Кыргызстане создан и функционирует Озоновый центр, который координирует выполнение данной Программы.

- При поддержке ГЭФ/ПРООН в Кыргызстане реализован международный проект «Помощь КР в подготовке первого Национального сообщения в ответ на обязательства перед Конвенцией ООН об изменении климата».

Представлены результаты впервые проведенной в республике инвентаризации парниковых газов за 11-летний период с 1990 по 2000 годы. Выполнена оценка уязвимости эколого-экономической системы КР и предложены меры адаптации в различных секторах экономики. Предложены меры по сокращению выбросов парниковых газов, которые согласованы с Национальными программами развития. Составлена матрица стратегии действий с экономической оценкой предлагаемых мер по различным направлениям.

- Кыргызский НИИ ирригации по договору с Департаментом водного хозяйства МСВХиПП согласно выигранному тендеру выполняет тему «Ресурсы поверхностных и подземных вод КР» с целью создания информационно-консультативной системы. В настоящее время часть создаваемой компьютерной системы уже внедрена и используется подразделениями МСВХиПП КР, связанными с ресурсами поверхностных и подземных вод Чуйской долины. Готовится к сдаче блок «Ресурсы поверхностных и подземных вод бассейна реки Сыр-Дарья».

Ведется работа по внедрению информационной системы управления водными ресурсами на районном уровне в рамках международного проекта СИМИС. За счет средств проекта закуплено современное компьютерное оборудование и оргтехника для 7 областных и 44 районных управлений водного хозяйства, а также для 4 управлений водохранилищами. Организовано обучение компьютерной грамотности для работников департамента водного хозяйства МСВХиПП и его структурных подразделений. Организован второй курс обучения (95 человек) по управлению водными ресурсами с учетом экологических, экономических и других требований. В настоящее время осуществляется внедрение информационной системы на местах.

- Создан Падышатинский государственный заповедник в Аксыском районе Джалал-Абадской области на площади 15846 га. В рамках межгосударственного проекта ГЭФ по сохранению биоразнообразия Западного Тянь-Шаня разработана Программа малых грантов.

Гослесслужбой КР разработан План по проведению «Месячников леса и сада», согласно которому совместно с областными, районными, городскими госадминистрациями проведены озеленительные работы. Проводятся Дни посадки леса и сада.

- Национальным центром по борьбе с опустыниванием совместно с МСВХиПП КР и Гослесслужбой КР был подготовлен пакет пилотных проектов, направленных на решение проблем опустынивания и сельской бедности и представлен организациям-донорам на рассмотрение. При корректировке пакета проектов донорами, CIDA и Глобальным механизмом Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием, основным компонентом определено управление пастбищами и лесонасаждениями в речных бассейнах.
- Гослесслужбой КР методом общинного ведения лесного хозяйства проводятся работы по укреплению склонов и создания питомников по выращиванию быстрорастущих деревьев для использования их в дальнейшем на стройматериалы.
- В Комплексных основах развития Кыргызской Республики до 2010 года одним из источников реструктуризации внешнего долга республики предусмотрено использование схемы «обмен долгов за экологию».

МЭиЧС КР в 2001г. выступил с инициативой реализации указанной схемы в республике. Подготовлено и принято распоряжение Правительства КР, согласно которому создана Межведомственная комиссия и образована рабочая группа из представителей Министерства экологии и ЧС, Министерства финансов, Национального банка, Министерства иностранных дел и Госкоминвеста для изучения структуры внешнего долга, имеющихся документов, опыта других стран и разработки предложений по реализации данной схемы.

В ходе работы изучен опыт других стран, в частности Польши, о реализации механизма сокращения внешней задолженности путем зачета объемов бюджетного финансирования на экологические мероприятия, разработан проект Концепции сокращения и преобразования внешней задолженности Кыргызской Республики по схеме «обмен долгов на устойчивое развитие».

Заклучено Межправительственное соглашение между Кыргызской Республикой и Германией по вопросу реструктуризации внешнего долга нашей республики, согласно со Статьей 13 которого предполагалось осуществление проектов по конверсии долга, т.е. обмену долга на следующие мероприятия:

- охрана и сохранение окружающей среды;
- преодоление бедности;
- содействие образованию.

Германией в рамках реализации данного Соглашения было выделено Кыргызстану 350 тыс. евро на вопросы здравоохранения.

Законодательство

Конституция Кыргызской Республики является отправной точкой для всей нормативной правовой базы республики, согласно которой всем гражданам республики предоставлено право на благоприятную окружающую среду и, кроме того, предоставляются довольно широкие права и свободы деятельности гражданам и общественным объединениям.

Будучи монистическим государством, Кыргызская Республика принимает право в качестве единой системы, в которой международные обязательства имеют первоочередное значение. Правотворческие органы, в соответствии с принятыми на себя обязательствами, проводят изменения в существующее законодательство, либо разрабатывают новые нормы и процедуры имплементации международных норм в национальное законодательство. Цель законодательных реформ заключается в стабилизации и создании благоприятной юридической и институциональной среды; повышении эффективности законодательства; единой направленности существующих законов и улучшения законодательной базы в целом.

В данном разделе предложен к рассмотрению комплекс нормативных правовых актов, прямо или косвенно влияющих на выполнение Кыргызской Республикой своих обязательств в рамках устойчивого развития.

В отношении природных ресурсов соответствующая законодательная база является важным условием для эффективного регулирования отношений, связанных с использованием земельных, водных, лесных и других природных ресурсов. Однако существенная проблема большинства правовых актов состоит в том, что они вытекают из формы и подхода, применявшихся в советское время. К примеру, старый Водный кодекс Киргизской ССР и действующий Закон «О воде», очень схож с водными законами других советских республик, несмотря на большие отличия в климатических, географических и гидрологических условиях.

Существующие нормативные положения, касающиеся загрязнения водных ресурсов, являются самыми слабыми в существующем водном законодательстве.

В любой дискуссии, относящейся к загрязнению водных и земельных ресурсов, необходимо разграничивать так называемые «площадные и точечные» источники загрязнения. Примером точечных источников могут служить сбросы промышленных, коммунально-бытовых и животноводческих предприятий, примером площадных источников является

сельское хозяйство (применение пестицидов и др.), когда невозможно установить точное место загрязнения. Эти два типа источника загрязнения требуют различного подхода при их регулировании, что никоим образом не закреплено в действующем законодательстве. В настоящее время разрешения на сброс предварительно очищенных сточных вод выдает Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций КР.

Однако вопрос о выдаче разрешений на сброс тесно связан с планированием расхода водных ресурсов и предоставлением прав на водопользование, которые находятся в ведении Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности. Роль государственных органов по управлению водными ресурсами и охране окружающей среды должна состоять в контроле за рациональным водопользованием и соблюдением природопользователями природоохранных норм и правил.

В настоящее время нормативы качества водных ресурсов базируются на определенных стандартах и ПДК, ПДУ ПДВ, ПДС и др. нормативах, определенных в установленном законодательством порядке.

Кроме того, существует система компенсационных выплат за вред, нанесенный окружающей среде, средства которых, согласно действующему законодательству, поступают в фонды охраны природы для обеспечения финансирования природоохранных мероприятий. Формирование и утверждение планов исполнения природоохранных мероприятий, финансируемых из средств фондов, согласовываются с главами местных госадминистраций.

Закон «О воде» запрещает сброс промышленных, бытовых и других отходов и отбросов в водные объекты в целом. В то же время статья 36 предусматривает выдачу разрешений на сброс сточных вод. Правда, при этом четко регламентирует количество и качество сбрасываемых вод в окружающую среду с учетом показателей сбрасываемых сточных вод и разбавления и самоочищающейся способности поверхностного водотока. Закон регулирует отношения в сфере использования и охраны водных ресурсов (вод), предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные объекты и водохозяйственные сооружения и улучшение их состояния, укрепление законности в области водных отношений.

Основными принципами использования и охраны водных ресурсов (ст.3 закона) являются:

- приоритет жизни и здоровья человека, обеспечение благоприятных условий для его труда и отдыха;
- рациональное использование и охрана вод;
- соблюдение требований водного законодательства, неотвратимость ответственности за их нарушения;

- гласность и тесная связь с населением и общественными организациями в решении задач по использованию и охране вод;
- международное сотрудничество в области водных отношений.

Государственный контроль и учет использования и охраны вод осуществляется специально уполномоченными государственными органами.

Специально уполномоченные государственные органы вправе получать без ограничений и безвозмездно от министерств, административных ведомств, организаций и граждан всю необходимую информацию о количественных и качественных показателях, характеризующих состояние водных объектов, водохозяйственных сооружений и охраны водной среды.

Составной частью государственной системы контроля и учета вод на территории Кыргызской Республики является мониторинг водных объектов, представляющий собой систему наблюдений за состоянием вод для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения негативных процессов.

Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей», принятый в 2002г., определяет правовой статус, организационные основы создания и деятельности объединений (ассоциаций) водопользователей как некоммерческих организаций для обеспечения в общественных интересах эксплуатации и содержания ирригационных систем в сельской местности. Закон об АВП предусматривает эффективное участие пользователей ресурсами в планировании и принятии решений, реализации их на практике (статьи 3 и 9 Закона). Статьей 4 «Деятельность АВП» настоящий закон устанавливает виды деятельности АВП, в частности, такие, как:

- принятие справедливых и демократических решений в АВП;
- гарантирование свободного доступа к информации о деятельности АВП для ее членов;
- членом АВП может быть физическое или юридическое лицо, владеющее земельным участком сельскохозяйственного назначения, расположенным внутри зоны обслуживания АВП или имеющее право пользования данным земельным участком на срок более трех лет (данный абзац не даёт беспрепятственного доступа иных субъектов, кроме как членов АВП, к информации о деятельности АВП, включая и информацию о состоянии окружающей среды);
- обеспечение экологической безопасности, соблюдение прав и законных интересов собственников земельных участков и землепользователей.

Закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» регулирует правовые отношения управления землями сельскохозяйственного назначения и направлен на обеспечение эффективного и безопасного использования земель в интересах народа Кыргызской Республики.

Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» устанавливает юридическую основу для охраны природной среды и гарантирует реальное использование природных ресурсов и является комплексным головным законодательным актом прямого действия. В том числе данный закон регламентирует отношения между общественными объединениями и различными структурами со стороны государства, их права и обязанности. Нормы данного акта закрепляют также право каждого гражданина или организации на доступ к имеющейся у государственных органов информации об окружающей среде. Генеральная линия закона состоит в обеспечении научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов с приоритетом охраны здоровья человека и естественных прав человека на здоровую, чистую окружающую среду в Кыргызской Республике. Данный закон предусматривает создание потенциала по информированию общественности и образованию (статьи 48, 49 и 50).

Закон КР «Об экологической экспертизе», регулирует правовые отношения в области экологической экспертизы направлен на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных экологических последствий, возникающих в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, и основывается на соответствующих положениях Конституции Кыргызской Республики, Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и других, принимаемых в соответствии с ними, нормативных правовых актах.

Общие положения об экологической экспертизе содержатся в **Законе КР «Об охране окружающей среды»** (1999г.). Более детальные требования к ее содержанию и порядку проведения установлены Законом КР «Об экологической экспертизе» (1999г.).

Одной из основных возможностей участия граждан и их объединений в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования является общественная экологическая экспертиза. В Кыргызской Республике осуществляются 2 вида экологической экспертизы: государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации»³ регулирует отношения, возникающие в процессе реализации права каж-

³ Закон «О гарантиях и свободе доступа к информации», от 5 декабря 1997 года.

дого свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, производить, передавать и распространять информацию. Законодательство КР предусматривает возможность обжалования в суде действия или бездействия, ущемляющее право граждан на получение информации⁴.

Основные правовые, экономические и организационные отношения, необходимые для развития процесса информатизации в Кыргызской Республике регулирует **Закон КР «Об информатизации»**⁵. Целью данного закона является создание благоприятных условий для удовлетворения информационных потребностей граждан, учреждений, организаций и органов государственного управления на основе формирования в Кыргызской Республике современной информационной инфраструктуры, ее интеграции в международные информационные сети и системы.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики, лица, виновные в совершении экологических правонарушений, несут уголовную, дисциплинарную, гражданскую и административную ответственность.

Анализ существующей ситуации и нормативной правовой базы, регламентирующей межсекторальное сотрудничество и участие общественности при принятии экологически значимых решений, показывает, что законодательная база в Кыргызской Республике по данному вопросу носит в некоторых случаях декларативный характер. Когда норма законодательно достаточным образом закреплена, ее эффективность оценивается не фактом ее закрепления, а главным образом возможностью использования, т.е. фактом реализации данной нормы. Проблема в области участия общественности как раз и состоит в невозможности эффективной реализации этого права, ввиду отсутствия должных механизмов участия, когда юридически право предоставляется, но отсутствуют должные механизмы его реализации, что ставит непреодолимый барьер между правом, юридически закрепленным, и реально существующей возможностью этим правом воспользоваться. Законодательство Кыргызской Республики в целом отражает основные права общественности на доступ к информации. Однако необходимо развивать этот институт посредством принятия подзаконных актов, четко регламентирующих порядок доступа к информации

Целью Закона Кыргызской Республики **«О горных территориях Кыргызской Республики»** является создание социально-экономичес-

⁴ Уголовный Кодекс КР, ст.138, 257, Кодекс КР об административной ответственности, Ст.161

⁵ Закон КР «Об информатизации» от 8 октября 1999 года N 107, в редакции Закона КР от 24 января 2002 г

кой и юридической базы для устойчивого развития горных территорий Кыргызской Республики, сохранения и рационального использования природных ресурсов, исторического, культурного и архитектурного наследия. Закон должен стать основой для регулирования деятельности людей в горных территориях.

Граждане имеют право использовать природные ресурсы в горных территориях в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и настоящим Законом. Населению горных территорий предоставляется преимущественное право при прочих равных условиях.

Общественность наряду с госорганами может осуществлять исследовательские и иные работы, за счёт государственного бюджета, а также общественных и других фондов (ст.37), по отслеживанию экологического состояния горных территорий.

В соответствии с **Законом Кыргызской Республики «О лицензировании»** экономическое использование природных ресурсов в горных территориях регулируется выдачей лицензий, которые не согласовываются с общественностью (добыча полезных ископаемых, строительство промышленных и других объектов, использование питьевой и минеральной воды в коммерческих целях, лесоповал, охота, использование пастбищных угодий, сенокос, сбор плодов, ягод, лекарственных продуктов, растений и т.д., туризм, альпинизм и экскурсии).

Государственный контроль по защите и использованию природных ресурсов в горных территориях осуществляется Правительством Кыргызской Республики, специально уполномоченными органами исполнительной власти в пределах их компетенции в сотрудничестве с органами местного самоуправления (в порядке ст.ст. 91, 92 Конституции Кыргызской Республики).

Данный закон устанавливает порядок проведения экологической экспертизы только государственным специально уполномоченным органом по защите окружающей среды, тогда как разделом IV Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» предусмотрено также проведение общественной экологической экспертизы, носящей рекомендательный характер.

Закон КР «Об особо охраняемых природных территориях» регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения эталонных и уникальных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, генетического фонда животного и растительного мира, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменениями ее состояния.

Статья 6 «Участие общественных объединений в организации, охране и использовании особо охраняемых природных территорий» гласит, что:

общественные объединения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, их уставами и положениями, а также граждане могут принимать участие в осуществлении государственными органами мероприятий по организации, охране и использованию особо охраняемых природных территорий.

В соответствии со статьей 5 «Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий» составлен госкадастр, который содержит систему необходимых сведений о статусе, расположении, количественной и качественной характеристике природного комплекса, экологической, научной, просветительской, исторической, культурной и иной ценности этих территорий.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в целях оценки состояния фонда особо охраняемых природных территорий в республике, определения перспектив развития сети таких территорий, организации их охраны, рационального использования и планирования научных исследований, а также обеспечения местных государственных администраций, заинтересованных предприятий, организаций и учреждений содержащимися в кадастре сведениями при решении задач социально-экономического развития региона и размещения производительных сил.

Лесной кодекс устанавливает правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала, рационального их использования.

Только одна статья (81) Кодекса «Охрана и защита насаждений, не входящих в лесной фонд, и обязанности организаций и граждан, деятельность которых влияет на состояние и воспроизводство лесов» содержит нормы, согласно которым организации и граждане, деятельность которых влияет на состояние и воспроизводство лесов, обязаны постоянно информировать государственные органы управления лесным хозяйством о состоянии охраны и защиты лесных насаждений, а также проводить согласованные с местными органами самоуправления и местными государственными администрациями, государственными органами управления лесным хозяйством и охраной окружающей среды технологические, санитарные и другие мероприятия, направленные на охрану и защиту лесов.

Закон КР «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики» определяет принципы и основные направления государственной политики Кыргызской Республики по межгосударственному использованию водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики и не является законом прямо-

го действия. Более чем за три года в Кыргызской Республике так и не были разработаны механизмы реализации данного закона.

В сущности, Закон представляет собой декларацию о намерениях государства отстаивать свои экономические интересы в условиях, когда оно вынуждено оплачивать при дефиците бюджета развитие ирригации за пределами территориальных границ. Некоторые формулировки этого закона дали повод зарубежным оппонентам трактовать его как попытку Кыргызстана получать прибыль на импорте воды. В свое время была упущена возможность четкого разъяснения позиций по данному вопросу. До сих пор не опубликован механизм реализации норм Закона.

Статья 3 настоящего Закона признает воду как вид природного ресурса, имеющего свою экономическую стоимость при всех ее конкурирующих видах использования и являющейся товаром. Переведя воду в разряд товара, разработчики данного закона еще больше запутали существующее положение вещей. И дело не только в том, что в связи с введением термина «товар» вступают в силу совсем другие правоотношения. Разработчики закона подразумевали плату не за всю воду, которая течет с территории Кыргызской Республики на территории соседних республик Узбекистан, Казахстан и Таджикистан, а только за 23 миллиарда кубометров, накапливаемых ежегодно в водохранилищах и других ирригационных сооружениях КР, более 80 процентов которых бесплатно подается Казахстану, Узбекистану и Таджикистану. По сути, требуя плату за товар, разработчики закона подразумевали взимание платы за услугу по содержанию гидросооружений и предоставление воды в нужное время в нужном количестве. Однако, не только профессиональные дипломаты, но и любой специалист, контактирующий с зарубежными партнерами по водной проблематике, сталкивается сейчас с серьезными проблемами, отстаивая престиж своей страны.

Закон КР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и закрепляет гарантии государства в осуществлении конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения – состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Закон КР «О радиационной безопасности населения» определяет правовые отношения в области обеспечения радиационной безопасности населения и защиты окружающей среды от вредного воздействия источников ионизирующего излучения.

Радиационная безопасность обеспечивается обучением населения в области обеспечения радиационной безопасности и информированием его о радиационной обстановке; осуществлением органами государственной власти Кыргызской Республики, органами местного самоуправления, другими юридическими лицами и гражданами мероприятий по соблюдению правил, норм и нормативов в области радиационной безопасности.

К компетенции Министерства здравоохранения Кыргызской Республики в области обеспечения радиационной безопасности относятся участие в принятии решения о размещении на соответствующей территории организаций, учреждений, в том числе оборонного значения, производящих и использующих, перерабатывающих и утилизирующих источники ионизирующего излучения; информирование населения о радиационной обстановке на соответствующей территории (ст.11 Закона).

К компетенции местных государственных администраций и органов местного самоуправления в области обеспечения радиационной безопасности относятся: разработка и утверждение региональных программ в области обеспечения радиационной безопасности на подведомственных территориях; проведение оперативных мероприятий в случае угрозы возникновения радиационных аварий и ликвидации их последствий; проведение государственной политики в области экономического стимулирования деятельности физических и юридических лиц по обеспечению радиационной безопасности; утверждение долгосрочных и первоочередных мероприятий по приведению хвостохранилищ в соответствие с международными критериями радиационной безопасности; организация и контроль выполнения мероприятий на подведомственных территориях по обеспечению радиационной безопасности; осуществление контроля за соблюдением требований нормативной документации по обеспечению радиационной безопасности (ст.11 Закона).

К компетенции МЭиЧС Кыргызской Республики в области обеспечения радиационной безопасности относятся: участие в разработке, принятии и реализации национальных и региональных программ в области обеспечения радиационной безопасности; мониторинг радиоактивного загрязнения окружающей среды; контроль за состоянием хвостохранилищ и горных отвалов; обеспечение условий для реализации защиты прав граждан, соблюдения интересов государства в области обеспечения радиационной безопасности; участие в принятии решения о размещении на соответствующей территории организаций, учреждений, в том числе оборонного значения, производящих и использующих, перерабатывающих и утилизирующих источники ионизирующего излучения; информирование

населения о радиационной обстановке на соответствующей территории (ст.11 Закона).

При планировании и проведении мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, принятии решений в области обеспечения радиационной безопасности местной государственной администрацией и органами местного самоуправления, а также организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, проводится оценка радиационной безопасности (ст. 12 закона). Результаты оценки ежегодно заносятся в экологические паспорта организаций, территорий.

При обращении с источниками ионизирующего излучения организации обязаны: своевременно информировать Правительство Кыргызской Республики, специально уполномоченные государственные органы, местные государственные администрации и органы местного самоуправления об аварийных ситуациях, о нарушениях технологического регламента, создающих угрозу радиационной безопасности (ст.13 Закона).

Граждане и юридические лица имеют право на получение объективной информации от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ими функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности. Как видно из статей, Законом регламентируется межведомственное и межсекторальное взаимодействие.

Закон КР «Об отходах производства и потребления» определяет государственную политику в области обращения с отходами производства и потребления и призван содействовать предотвращению отрицательного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду и здоровье человека при обращении с ними, а также максимальному вовлечению их в хозяйственный оборот в качестве дополнительного источника сырья.

Одними из основных принципов государственной политики в области обращения с отходами являются (ст.3 Закона) обязательность проведения государственной экологической экспертизы при принятии решений по обращению с отходами; свободный доступ в соответствии с законодательством Кыргызской Республики к информации в области обращения с отходами; принятие решений, затрагивающих интересы населения, с учетом защиты национальных интересов.

В разделе II Закона некорректно использован термин «полномочия», так как в контексте статей, внесенных в данный раздел, речь идёт об обязанностях. К полномочиям местных государственных администраций и органов местного самоуправления в области обращения с

отходами отнесено (ст.4 Закона) обеспечение населения информацией по обращению с отходами, о состоянии их хранения и переработке в регионе. К полномочиям компетентного органа отнесены (ст.5 Закона) проведение государственной экологической экспертизы документации, связанной с обращением с отходами; организация ведения государственного кадастра отходов; обеспечение доступа общественности к информации по обращению с отходами.

При проектировании, строительстве и реконструкции действующих предприятий, сооружений, мусороперерабатывающих заводов, полигонов по обезвреживанию и утилизации токсичных отходов и иных объектов юридические и физические лица обязаны (ст.6 Закона):

- соблюдать установленные стандарты, нормы и иные нормативы качества окружающей среды в области обращения с отходами;
- иметь положительное заключение государственной экологической экспертизы на проекты и другую документацию, регламентирующую деятельность, связанную с обращением с отходами до начала реализации проекта.

Выбор места строительства объектов для размещения отходов определяется местными органами государственной власти (в необходимых случаях – с учетом общественного мнения) в соответствии с требованиями компетентного органа на основании экологических, геологических, гидрологических и других исследований при положительном заключении государственной экологической экспертизы (ст.8 Закона).

Общественный контроль за обращением с отходами осуществляется общественными объединениями в соответствии с их уставами, трудовыми коллективами или гражданами – в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики, и включает в себя проверку соблюдения требований настоящего Закона органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими и физическими лицами (ст.16 Закона).

Закон КР «О недрах» действует на всей территории Кыргызской Республики и регулирует отношения, возникающие при пользовании недрами у государства с физическими и юридическими лицами, а также с другими государствами.

К ведению органов местных государственных администраций и местного самоуправления города Бишкек по регулированию отношений недропользования относятся организация общественной экологической экспертизы проектов недропользования; введение ограничений на пользование участками недр в случаях, если это пользование созда-

ет угрозу жизни и здоровью людей, может нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Закон КР «О хвостохранилищах и горных отвалах» направлен на обеспечение безопасности нынешнего и будущего поколений людей, окружающей среды при обращении с хвостохранилищами и горными отвалами. Хвостохранилище – комплекс специальных сооружений и оборудования, которые предназначены для хранения или захоронения радиоактивных, токсичных и других отходов горноперерабатывающей промышленности. Горные отвалы – масса пород и некондиционных руд, извлеченных на поверхность земли при ведении горных работ.

Принципами государственной политики в области обращения с хвостохранилищами и горными отвалами являются (ст.4 Закона):

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, окружающей среды от вредного воздействия при обращении с хвостохранилищами и горными отвалами;
- участие граждан и общественных объединений в решении проблем обеспечения безопасности при обращении с хвостохранилищами и горными отвалами.

Кроме того, в соответствии со статьёй 8 Закона, эксплуатирующие и специализированные организации обязаны предоставлять доступ на подведомственные территории представителям специально уполномоченных органов в области обращения с хвостохранилищами и горными отвалами и общественных объединений. Эксплуатирующие и специализированные организации проводят анализ результатов деятельности по обеспечению безопасности персонала и населения, окружающей среды и представляют ежегодный отчет специально уполномоченным государственным органам по установленной форме и публикуют его в средствах массовой информации.

Статья 19 закона гласит о праве граждан и общественных объединений принимать участие в решении вопросов, связанных с обращением с хвостохранилищами и горными отвалами, на получение объективной и оперативной информации о выборе мест для хранения и захоронения отходов, намерений строительства и ввода в эксплуатацию объектов в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Закон КР «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на них и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих такие объекты, к локализации и ликвидации последствий происшедших аварий.

В рамках статьи 7 Закона «Полномочия местной государственной администрации и органов местного самоуправления в области промышленной безопасности опасных производственных объектов» местные государственные администрации и органы местного самоуправления:

- участвуют в принятии решений о строительстве новых, реконструкции действующих опасных производственных объектов; отводят в соответствии с земельным законодательством Кыргызской Республики участки под строительство опасных производственных объектов, под хранение или уничтожение продуктов опасных производственных объектов;
- участвуют в разработке и осуществлении территориальных программ развития, использования и сохранения природной среды при эксплуатации опасных производственных объектов;
- участвуют в экологической экспертизе проектов промышленной безопасности опасных производственных объектов совместно с территориальными экологическими службами соответствующих органов исполнительной государственной власти;
- вносят предложения в соответствующий орган исполнительной государственной власти об ограничении или запрещении эксплуатации опасного производственного объекта в случае возникновения угрозы жизни и здоровью населения или ущерба окружающей среде и хозяйствующим субъектам.

Согласно статье 20 Закона, декларация промышленной безопасности представляется органам государственной власти, органам местного самоуправления, общественным объединениям и гражданам в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики (декларация промышленной безопасности – официальный документ, содержащий сведения, всесторонне характеризующие состояние промышленной безопасности опасного производственного объекта, организации).

Закон КР «Об энергетике» определяет основные принципы организации и регулирования хозяйственной деятельности в топливно-энергетическом комплексе.

Действие положений настоящего Закона распространяется на все предприятия топливно-энергетического комплекса вне зависимости от их форм собственности.

В целях обеспечения выполнения своих функций и осуществления задач Государственное агентство по энергетике при Правительстве Кыргызской Республики в пределах своих полномочий имеет свободный доступ ко всем документам предприятий топливно-энергетического комплекса (ст.12 Закона).

Все виды предполагаемой деятельности в топливно-энергетическом комплексе предварительно рассматриваются и оцениваются компетентными государственными органами с точки зрения их влияния на окружающую среду и осуществляются после их положительного заключения (ст.14 Закона).

Закон КР «Об электроэнергетике» основывается на положениях Закона Кыргызской Республики «Об энергетике», других законодательных актов Кыргызской Республики и распространяется на всех юридических лиц независимо от форм собственности, а также физических лиц, которые производят, передают, распределяют, продают и потребляют электрическую и тепловую энергию. Целями настоящего Закона являются обеспечение надежного, безопасного и бесперебойного снабжения электро- теплоэнергией и улучшение качества предоставляемых услуг всем потребителям, создание конкурентной среды и формирование рынка энергии, поощрение развития частного сектора и привлечение инвестиций.

При решении вопроса о выборе месторасположения для новой электростанции или гидроэлектростанции до выдачи разрешения на проведение строительства проводится оценка воздействия ее на окружающую среду. Отчеты об этом должны предоставляться общественности, а также проводится изучение общественного мнения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики (ст.29 Закона).

Любая относящаяся к производству гидроэлектроэнергии лицензия должна пройти предварительное исследование относительно возможности использования воды в неэнергетических целях. Результаты этого исследования должны быть доведены до сведения местного органа власти, на территории которого проводится строительство гидроэлектростанции или на территорию которого ею оказывается воздействие (ст.10 Закона).

В любом объявлении о проведении относящегося к гидроэлектростанции тендера на расширение объемов существующих мощностей или сооружение новых объемов мощностей в обязательном порядке приводится краткий отчет о проведении такого исследования и о его результатах (ст.10 Закона).

Строительство любой атомной электростанции должно быть санкционировано решением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (ст.11 Закона).

Закон КР «О рыбном хозяйстве» регулирует правовые, экономические и организационные основы рыбного хозяйства Кыргызской Республики в целях всемерного его развития, сохранения и увеличения рыбных запасов, повышения рыбопродуктивности водоемов и прудов, наиболее полного удовлетворения потребностей населения в рыбной продукции.

Возведение производственных и иных объектов, влияющих на состояние и воспроизводство рыбных запасов, осуществляется только после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы государственного органа охраны окружающей среды (ст.12 Закона).

Закон КР «О градостроительстве и архитектуре» содержит нормы, согласно которым граждане, общественные объединения, юридические лица вправе принять участие на любой стадии градостроительной деятельности, если затрагиваются их интересы.

Государственные органы власти и общественные организации, должностные лица и граждане обязаны соблюдать права других субъектов градостроительной деятельности.

Государство гарантирует всем субъектам градостроительной и архитектурной (ГСА) деятельности соблюдение равных юридических прав.

К функциональным планировочным требованиям относятся: учет воздействия планируемой деятельности на окружающую природную среду, рациональное использование природных ресурсов, выполнение экологических, санитарно-гигиенических требований в соответствии с установленными нормами и др.

Права граждан на благоустроенную среду обитания.

Гражданин имеет право:

- на информацию об экологическом, градостроительном, социально-экономическом состоянии территорий населенных мест, о разработке и состоянии программ, проектов, связанных с изменениями в организации территорий и их развитием;
- на участие в рассмотрении и обсуждении ГСА программ и проектов, затрагивающих интересы коллективов или отдельных граждан;
- вносить предложения в местные органы власти и органы по делам архитектуры и строительства по улучшению среды жизнедеятельности;
- оспаривать через судебные органы действия лиц, нарушающих имущественные и иные права в сфере ГСА.

Общественные объединения имеют право получать своевременную, полную и достоверную информацию о состоянии и изменении среды обитания человека.

В данном документе означено право на участие граждан и юридических лиц в рассмотрении ГСА документов и право на получение информации. Право на участие в принятии решений не оговорено.

Согласно Земельному Кодексу граждане Кыргызской Республики и их общественные объединения имеют право участвовать в рас-

смотрении вопросов по использованию и охране земель, затрагивающих интересы населения, через собрания, сходы и иные формы.

Граждане Кыргызской Республики и их общественные объединения содействуют государственным органам в осуществлении мер по использованию и охране земель и улучшению охраны окружающей природной среды.

Государственные органы информируют население об изъятии и предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает интересы населения.

При размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооружений, а также внедрении новых технологий должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель, обеспечиваться соблюдение экологических, санитарно-гигиенических и других специальных требований (норм, правил, нормативов).

Закон КР «О животном мире» регулирует отношения в области охраны и воспроизводства животного мира, согласно которому физические и юридические лица имеют право проводить общественную экологическую экспертизу, проводить общественный экологический контроль.

Согласно **Закону КР «Об охране растительного мира»** физические и юридические лица имеют право осуществлять в установленном порядке пользование объектами растительного мира, требовать возмещения убытков, причиненных нарушением прав пользователей, участие в решении вопросов, связанных с мелиорацией земель, граничащих с объектами растительного мира.

Закон КР «О некоммерческих организациях» регулирует общественные отношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций, в том числе иностранных некоммерческих организаций, действующих на территории Кыргызской Республики.

Действие настоящего Закона распространяется на некоммерческие организации, образованные в форме общественных объединений, фондов и учреждений. Действие настоящего Закона не распространяется на политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и кооперативы, статус, порядок создания и принципы деятельности которых регулируются отдельными законами Кыргызской Республики.

Государство гарантирует некоммерческим организациям условия для выполнения ими уставных задач. Государственные органы и должностные лица обеспечивают соблюдение прав и законных интересов некоммерческих организаций в соответствии с Конституцией и законо-

дательством Кыргызской Республики и оказывают поддержку их деятельности.

Государственная поддержка может предоставляться в форме целевого финансирования отдельных общественно полезных программ некоммерческих организаций, а также в других формах, не запрещенных законодательством.

Вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность некоммерческих организаций, равно как и вмешательство некоммерческих организаций в деятельность государственных органов и должностных лиц не допускается, кроме случаев, когда это предусмотрено законом.

Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» гласит, что местное самоуправление – гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан.

Наряду с предусмотренными настоящим Законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Кыргызской Республики, настоящему Закону и иным законам Кыргызской Республики.

Органы территориального общественного самоуправления – это добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, деятельность которых направлена на решение дел местного значения.

К органам территориального общественного самоуправления относятся советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты, кондоминиумы и другие органы, создаваемые жителями данной территории исходя из местных условий и традиций.

Границы территории деятельности органов территориального общественного самоуправления устанавливаются соответствующим местным кенешем с учетом предложений жителей.

В данном Законе рассматриваются вопросы принятия решений в социально-экономической сфере, в то время как природоохранные вопросы не включены ни в один раздел.

Международные договоры являются правовой основой международных отношений Кыргызской Республики на основании **Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики»**.

Международные договоры Кыргызской Республики в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики являются составной и непосред-

редственной действующей частью законодательства Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика выступает за неукоснительное соблюдение норм международного права и подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – **принципу добросовестного выполнения международных обязательств**.

Международный договор Кыргызской Республики – равноправное и добровольное соглашение Кыргызской Республики с одним или несколькими государствами, международными организациями или с другими субъектами международного права относительно прав и обязанностей в области международных отношений.

Заключение означает выражение согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора.

Ратификация, утверждение и присоединение означают в зависимости от случая форму выражения согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора.

Полномочия означают документ, который исходит от компетентного органа Кыргызской Республики и посредством которого одно лицо или несколько лиц назначаются представлять Кыргызскую Республику в целях ведения переговоров, принятия текста договора или установления его аутентичности, выражения согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее договора или в целях совершения любого другого акта, относящегося к договору.

Парафирование означает удостоверение окончательного согласования текста международного договора сторонами, выражающееся в постановке уполномоченными договаривающихся государств своих инициалов на тексте договора.

Международные договоры могут именоваться и заключаться в виде договора, соглашения, конвенции, протокола, меморандума, обмена письмами и нотами, а также иметь другие наименования.

По количеству субъектов, участвующих в них, международные договоры подразделяются на двусторонние и многосторонние. По содержанию международные договоры могут быть: экономические, политические, финансовые, правовые, а также заключаться по другим вопросам. По срокам договоры подразделяются на срочные и бессрочные.

Международные договоры Кыргызской Республики заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени:

- Кыргызской Республики (межгосударственные договоры);
- Правительства Кыргызской Республики (межправительственные договоры);

- Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (межпарламентские договоры);
- министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики (межведомственные договоры).

Согласие Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора может выражаться путем:

- подписания договора;
- обмена нотами или письмами, образующими договор;
- ратификации договора;
- утверждения договора;
- присоединения к договору;
- применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Решения о согласии на обязательность для Кыргызской Республики международных договоров принимаются органами государственной власти Кыргызской Республики в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Кыргызской Республики, настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Предложения о заключении международных договоров от имени Кыргызской Республики вносятся Президенту Кыргызской Республики, а предложения о заключении международных договоров от имени Кыргызской Республики по вопросам, относящимся к ведению Правительства Кыргызской Республики, – в Правительство Кыргызской Республики.

Предложения о заключении международных договоров от имени Кыргызской Республики вносятся Президенту Кыргызской Республики Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

Другие министерства, государственные комитеты и административные ведомства представляют Президенту Кыргызской Республики предложения о заключении международных договоров от имени Кыргызской Республики по вопросам, входящим в их компетенцию, по согласованию с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

Предложения о заключении международных договоров Кыргызской Республики от имени Правительства Кыргызской Республики вносятся в Правительство Кыргызской Республики Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

Другие министерства, государственные комитеты и административные ведомства вносят в Правительство Кыргызской Республики предложения о заключении международных договоров от имени Правитель-

ства Кыргызской Республики по согласованию с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

Предложения о заключении международных договоров Кыргызской Республики межведомственного характера вносятся на согласование в Правительство Кыргызской Республики министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами по вопросам, входящим в их компетенцию, по согласованию с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

Предложения о заключении международных договоров Кыргызской Республики до их внесения Президенту Кыргызской Республики или в Правительство Кыргызской Республики согласовываются с заинтересованными министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами. Проекты договоров, подлежащих ратификации Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, направляются для согласования в соответствующие комитеты Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Проекты договоров проходят экспертизу в Министерстве юстиции Кыргызской Республики по вопросам соответствия их законодательству республики, в Министерстве финансов Кыргызской Республики в части финансовых обязательств, вытекающих из проектов договоров, и согласовываются с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

Решения о подписании международных договоров Кыргызской Республики принимаются:

- в отношении договоров, заключаемых от имени Кыргызской Республики, Президентом Кыргызской Республики;
- в отношении договоров, заключаемых от имени Кыргызской Республики по вопросам, относящимся к ведению Правительства Кыргызской Республики, Правительством Кыргызской Республики;
- в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Кыргызской Республики – Правительством Кыргызской Республики.

Решения о подписании межведомственных договоров принимаются министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами Кыргызской Республики, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими договорами, по согласованию с Правительством Кыргызской Республики.

Решения о подписании международных договоров межведомственного характера, если соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов Кыргызской Республики, принимаются Правительством Кыргызской Республики.

Президент Кыргызской Республики как глава государства представляет Кыргызскую Республику в международных отношениях и в соответствии с международным правом и Конституцией Кыргызской Республики ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики без специальных полномочий.

Торага Законодательного собрания и Торага Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики вправе вести переговоры и подписывать от имени Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Межпарламентские договоры Кыргызской Республики без специальных полномочий.

Премьер-министр Кыргызской Республики как глава Правительства Кыргызской Республики в соответствии с международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики без специальных полномочий.

Министр иностранных дел Кыргызской Республики в силу своих полномочий и в соответствии с международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики без специальных полномочий.

Глава дипломатического представительства Кыргызской Республики в иностранном государстве или глава представительства Кыргызской Республики при международной организации вправе вести переговоры о заключении международного договора Кыргызской Республики с государством пребывания или в рамках данной международной организации без специальных полномочий на основании указания Министерства иностранных дел Кыргызской Республики.

Министр, председатель государственного комитета или руководитель административного ведомства в пределах своей компетенции вправе вести переговоры и подписывать международные договоры межведомственного характера без специальных полномочий.

Полномочия на ведение переговоров и на подписание международных переговоров Кыргызской Республики выдаются:

- в отношении договоров, заключаемых от имени Кыргызской Республики, - Президентом Кыргызской Республики;
- в отношении договоров, заключаемых от имени Кыргызской Республики по вопросам, относящимся к ведению Правительства Кыргызской Республики – Правительством Кыргызской Республики.

Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются и выдаются на основе принятого решения Президента Кыргызской Республики либо Правительства Кыргызской Республики Министерством иностранных дел Кыргызской Республики:

- в отношении договоров, заключаемых от имени Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – Торага Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Кыргызской Республики – Правительством Кыргызской Республики.

Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются от имени Правительства Кыргызской Республики Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

В отношении межведомственных договоров - министром, председателем государственного комитета или руководителем административного ведомства Кыргызской Республики.

Ратификации подлежат:

- международные договоры Кыргызской Республики о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи и договоры об основах межгосударственных отношений;
- договоры по вопросам, затрагивающим обороноспособность страны;
- договоры по вопросам разоружения;
- договоры по вопросам обеспечения международного мира и безопасности;
- договоры о коллективной безопасности;
- договоры о границе и территориальном разграничении Кыргызской Республики с другими государствами;
- договоры о предоставлении Кыргызской Республикой государственных займов, экономической и иной помощи иностранным государствам;
- договоры об инвестициях;
- договоры, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;
- договоры об участии Кыргызской Республики в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Кыргызской Республики или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Кыргызской Республики;
- договоры об использовании природных ресурсов другими субъектами международного права и иностранными компаниями;
- договоры по предоставлению кредитов Кыргызской Республике и договоры, предусматривающие финансовые обязательства Кыргызской Республики;

- договоры, устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Кыргызской Республики.

Равным образом ратификации подлежат международные договоры Кыргызской Республики, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Президент Кыргызской Республики ратифицирует финансовые договоры и кредитные соглашения, подписанные по его поручению Премьер-министром Кыргызской Республики, членами Правительства или другими должностными лицами.

Утверждение международных договоров Кыргызской Республики, не подлежащих ратификации, но предусматривающих их утверждение, производится:

- а) в отношении договоров, заключаемых от имени Кыргызской Республики, – Президентом Кыргызской Республики в форме указа, а в отношении договоров, заключаемых от имени Кыргызской Республики по вопросам, относящимся к ведению Правительства Кыргызской Республики, – Правительством Кыргызской Республики в форме постановления;
- б) в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Кыргызской Республики, – Правительством Кыргызской Республики в форме постановления;
- в) в отношении межведомственных договоров, предусматривающих вступление их в силу после утверждения, – министерством, государственным комитетом или административным ведомством, от имени которых подписаны такие договоры, в форме распоряжений.

В случаях, когда надо устранить возникшие противоречия между нормами международного договора и законодательством республики либо в целях выполнения международного договора Кыргызской Республики необходимо принятие закона или иного акта, заинтересованные министерства, государственные комитеты и административные ведомства Кыргызской Республики в установленном порядке вносят необходимые проекты нормативных правовых актов Президенту Кыргызской Республики или в Правительство Кыргызской Республики.

Единая государственная система регистрации и учета международных договоров Кыргызской Республики осуществляется Министерством иностранных дел Кыргызской Республики.

Порядок хранения подлинников международных договоров Кыргызской Республики утверждается Министром иностранных дел Кыргызской Республики.

Международные договоры Кыргызской Республики подлежат неукоснительному и обязательному соблюдению Кыргызской Республи-

кой в соответствии с нормами международного права и законодательства Кыргызской Республики.

Международный договор подлежит выполнению Кыргызской Республикой с момента вступления в силу для Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика до вступления для нее в силу международного договора воздерживается с учетом соответствующих норм международного права от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели.

Президент Кыргызской Республики в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики обеспечивает соблюдение заключенных республикой договоров и принятых ею обязательств.

Правительство Кыргызской Республики разрабатывает меры по выполнению международных договоров Кыргызской Республики и определяет министерства, государственные комитеты, административные ведомства и должностных лиц, на которые возлагается ответственность за исполнение обязательств по международным договорам Кыргызской Республики.

Правительство Кыргызской Республики, министерства, государственные комитеты и административные ведомства, другие государственные органы, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Кыргызской Республики, обеспечивают выполнение обязательств, принятых по договору со стороны Кыргызской Республики, наблюдают за осуществлением принадлежащих Кыргызской Республике прав, вытекающих из таких договоров, и за выполнением другими участниками договоров их обязательств.

Правительство Кыргызской Республики осуществляет контроль за выполнением обязательств по международным договорам Кыргызской Республики.

Общее наблюдение за исполнением международных договоров Кыргызской Республики осуществляет Министерство иностранных дел Кыргызской Республики.

Общее наблюдение за исполнением международных финансовых договоров Кыргызской Республики, кредитных соглашений, соглашений о гранте осуществляет Министерство финансов Кыргызской Республики.

Прекращение и приостановление действия международных межведомственных договоров Кыргызской Республики производятся министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, от имени которых заключены такие договоры, по согласованию с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики, другими заинтересованными государственными органами Кыргызской Республики и с разрешения Правительства Кыргызской Республики.

Аналитический обзор

Данный Закон КР регулирует взаимодействие в области международных договоров, согласно которому четко разграничены полномочия органов, осуществляющих международное сотрудничество.

Проанализировав основное природоохранное законодательство, следует отметить, что далеко не все принятые международные обязательства находят в нем отражение.

Наличие международных обязательств страны требует их неукоснительного исполнения, и, следовательно, требуется соответствующая нормативная правовая база, система исполнительных органов, обязанностью которых является обеспечение реализации этих обязательств.

Финансовое обеспечение природоохранной деятельности

Финансирование природоохранной деятельности осуществляется по «остаточному принципу», это свидетельствует о том, что экологическое благополучие страны не стало государственным приоритетом. Пренебрежение охраной природной среды сегодня неизбежно обернется вынужденными, значительно большими расходами в будущем... (Кыргызстан: общая оценка состояния страны, 2001).

Сложившаяся экономическая ситуация в Кыргызстане характеризуется тем, что любые бюджетные расходы, не дающие незамедлительного эффекта для восстановления экономики, считаются низкоприоритетными. Затраты, направленные на охрану окружающей среды в последние годы снизились до критически низкого уровня и составляют 0,026 % от валового внутреннего продукта (ВВП). Тенденция снижения капитальных вложений наблюдается по ряду позиций, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Капитальные вложения на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике(млн. сомов)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Всего	27,1	32,3	38,3	104,5	63,0	46,4	43,2	39,7
Охрана и использование водных ресурсов	4,4	13,1	9,1	51,0	7,4	6,0	7,5	6,9
из них: станции для очистки сточных вод	3,8	11,7	8,6	4,9	7,4	6,0	7,5	6,9
другие сооружения для сточных вод	0,6	1,4	0,5	46,1	–	–	–	–
Охрана атмосферного воздуха	1,0	2,3	0,0	–	–	–	–	–

Системный уровень

Охрана и рациональное использование земель	21,7	16,9	29,3	53,5	55,6	40,4	35,7	32,8
В том числе: противоселевые, противооползневые и противолавинные сооружения	19,9	14,0	27,8	10,0	2,2	–	4	10,7
берегоукрепительные сооружения	1,8	2,2	1,5	38,9	47,5	27,3	24,6	15,3
создание защитных лесных насаждений	0,01	0,0	–	–	–	–	–	–
рекультивация земель	–	0,6	0,003	–	–	–	–	–
противоэрозионные								4
гидротехнические сооружения	–	–	–	4,6	5,9	13,1	7,1	2,6

Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики 2004 г.

Основное финансирование природоохранных мероприятий происходит за счет платежей за загрязнение окружающей среды (текущие затраты), поступающих в фонды охраны природы, созданные Указом Президента КР № 239 от 21.07.1999 «О местных и республиканском фондах охраны природы и собственных средств природопользователей». Однако роль фондов охраны природы значительно снижается из-за отсутствия прозрачности, подотчетности и неэффективного управления. Нет программы расходования средств, четко сформулированных целей, и их институциональный потенциал не соответствует потребностям финансирования охраны окружающей среды⁶.

На основании интервьюирования в процессе реализации проекта сотрудников МЭиЧС было выявлено, что на протяжении последних четырех лет вопрос о нерациональном использовании средств республиканским и местными фондами охраны природы регулярно рассматривался на коллегиях министерства, материалах Счетной палаты и служебных расследований. Тем не менее вопросы подотчетности средств фондов попрежнему остаются нерешенными, что говорит о необходимости коренного изменения самой структуры и функционирования фондов охраны природы.

Фактически все бюджетные средства, выделяемые Гослесслужбе, тратятся на зарплату и нужды аппарата, зарплату всех ее структурных подразделений, лесхозов, ООПТ и т.п. Работа по поддержанию инфраструктуры не проводится. Служебные помещения, лаборатории, музеи,

⁶ Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызстана 2001-2003 гг. Б.: 2003. - С.150.

Аналитический обзор

транспортные средства и другое оборудование приходят в упадок, многие охраняемые природные территории становятся практически беззащитными.

Количество штата на охраняемых территориях

Категория ООПТ	Количество ООПТ	Площадь (тыс.га)	Штат (ед.)	Бюджет (тыс.сом.)
Заповедники	6	250,5	241	2296,7
Природные парки	6	213,9	208	3785,0
Заказники	71	312,9	87	313,2
Всего:	83	777,3	536	6394,9

Затрат на единицу площади (га) – 8,3 сом./га. На одну штатную единицу приходится 1450 га охраняемой площади. (Источник: НСПДСБ, 1998).

В 2003 году согласно ПКР №229 от 18.04.2003г. Главохота и Служба госконтроля перешла на полное бюджетное финансирование. Недофинансирование по Главохоте составляет 32,2 тыс. сом и службе госконтроля – 36,9 тыс. сом.⁷

С 2000 года и по настоящее время Правительство Кыргызской Республики выделяет значительные средства на аграрный сектор, в особенности на водное хозяйство посредством международных доноров⁸ (кредитования), согласно запросу в МСВХИПП, но вопреки запланированному бюджету, происходит систематическое недофинансирование.

Частный сектор вообще не включен в процесс природоохранных мероприятий. Для стратегии развития финансирования экологических мероприятий очень важно заинтересовать существующие бизнес-структуры, частный сектор, возможно отдельных предпринимателей. Для того, чтобы политика ценообразования учитывала весь ущерб, причиненный окружающей среде, растительному и животному миру, необходима разработка экономического механизма, стимулирующего все хозяйствующие субъекты к снижению экологического ущерба. Экологически и экономически целесообразно введение в существующую налоговую систему льготных нормативов налогообложения для тех производителей, которые учитывают экологическую безопасность окружающей среды. Для предприятий, осуществляющих природоохранные мероприятия в ходе хозяйственной деятельности, должны устанавливаться определенные льготы.

⁷ Материалы рабочей группы «Оценка возможностей Кыргызстана по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии», июль 2004 год.

⁸ Закон о республиканском бюджете с 2000 по 2003 год.

Эффективное осуществление национальной политики и мер по выполнению обязательств только за счет республиканского бюджета, без финансовой поддержки международными организациями (прил. 8), трудно осуществимо. Во многих отчетах по финансовой помощи Кыргызской Республике помощь в виде грантов и кредитов объединена в общий блок. Так, по отчетам АБР⁹, кредиты отнесены к разряду внешней помощи. По существующей мировой практике, оказание грантовой помощи на условиях со-финансирования при долевым участии правительств, кредиты, полученные Правительством КР, необходимо рассматривать как вклад Кыргызской Республики. Таким образом, необходимо усилить мероприятия по привлечению грантовых средств от международных доноров к адекватно вложенным ресурсам страны с учетом кредитных обязательств.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

«Экономическая комиссия ООН по Европе провела изучение экологической обстановки в Кыргызстане и сделала заключение, что в этой стране создана система исполнительных органов, ответственных за охрану окружающей среды и регулирование вопросов использования природных ресурсов. «Решение, принятое касательно создания системы администрации по окружающей среде, является вполне адекватным». Принимая во внимание децентрализацию Кыргызстана, комиссия также рекомендовала уделить больше внимания проблеме обучения и оснащения специалистов-экологов на всех уровнях: национальном, региональном и промышленном.»¹⁰

Насколько эффективно работает данная система исполнительных органов в рамках реализации ЦАИУР, было проанализировано на основе функциональных анализов, представленных министерствами и ведомствами, положений по данным ведомствам и тех ограничений, которые негативно сказываются на реальном выполнении этими ведомствами своих обязанностей.

Основными государственными исполнительными агентствами и учреждениями, деятельность которых сопряжена с процессом реализации ЦАИУР, являются Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики, Государственная лесная служба, Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, Госрегистр Кыргызской Республики, Госагентство по

⁹ Кыргызская республика вопросы и подходы к борьбе с опустыниванием, июнь 2003 года, Шив Сайгал, TA5941-REG: борьба с опустыниванием в Азии.

¹⁰ Экономическая комиссия ООН по Европе, Комитет по политике в области охраны окружающей среды: анализ охраны окружающей среды в Кыргызстане, ООН, Женева, 2000.- С. 11.

геологии и минеральным ресурсам, Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, Министерство финансов Кыргызской Республики, Министерство образования и культуры Кыргызской Республики, Госагентство по энергетике Кыргызской Республики, Министерство юстиции Кыргызской Республики, Министерство экономического развития, промышленности и торговли Кыргызской Республики.

В рамках оценки потенциала по реализации ЦАИУР данные ведомства рассматривались как органы, формирующие государственную политику в области охраны окружающей среды и устойчивого развития и осуществляющие координирующие, регулятивные и контролирующие и хозяйствующие функции в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Основным и главным органом, регулирующим межведомственное взаимодействие, является Правительство КР, деятельность которого регламентируется Законом КР «О Правительстве» и «Регламентом Правительства Кыргызской Республики», согласно которому:

1. Правительство Кыргызской Республики является высшим коллегиальным органом исполнительной государственной власти Кыргызской Республики.
2. Правительство Кыргызской Республики решает все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных Конституцией Кыргызской Республики к компетенции Президента Кыргызской Республики, Законодательного собрания и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.
3. Правительство Кыргызской Республики руководит деятельностью подчиненных ему министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий, органов местной государственной администрации, других органов государственного управления, а также деятельностью органов местного самоуправления в случае наделения их в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики государственными полномочиями.
4. Деятельность Правительства Кыргызской Республики основывается на коллегиальном рассмотрении и решении вопросов, гласности, учете общественного мнения в сочетании с персональной ответственностью членов Правительства Кыргызской Республики за порученный участок работы и осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» и настоящим Регламентом.
5. Правительство Кыргызской Республики регулярно отчитывается о своей работе перед Президентом Кыргызской Республики.

6. На рассмотрение Правительства Кыргызской Республики вносятся важнейшие вопросы, имеющие определяющее значение для развития отраслей экономики республики, которые отнесены к его компетенции и не могут быть решены министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, государственными комиссиями, местными государственными администрациями самостоятельно или совместно.

Проекты решений, вносимые в Правительство Кыргызской Республики органами центрального государственного управления либо органами исполнительной власти на местах, затрагивающие интересы или компетенцию других министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и местных государственных администраций, должны быть с ними согласованы.

Решения, принимаемые членами Правительства Кыргызской Республики, руководителями органов исполнительной власти и государственных организаций в рамках создаваемых или действующих (временных или постоянных) органов (советов, комиссий, групп, комитетов и др.) или оформленные протоколами соответствующих совещаний (встреч, консультаций, обсуждений и др.), могут приниматься в последующем как их согласование при подготовке соответствующих проектов решений Правительства Кыргызской Республики и нормативных правовых актов Кыргызской Республики с учетом их замечаний и предложений.

Согласование проектов решений проводится руководителями органов, вносящих их в Правительство Кыргызской Республики.

Министры, руководители других органов центрального государственного управления и местных органов исполнительной власти обязаны дать официальный отзыв о согласовываемых с ними проектах постановлений с обоснованием имеющихся возражений и приложением в необходимых случаях проектов в уточненной редакции.

Все проекты нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики должны быть в обязательном порядке согласованы с Министерством юстиции Кыргызской Республики только после их согласования с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями.

Проекты решений по вопросам, связанным с сокращением доходов или увеличением расходов государства, в обязательном порядке должны быть согласованы с Министерством финансов Кыргызской Республики, проекты решений по вопросам международного сотрудничества – с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики, проекты решений по вопросам финансовой и банковской системы - с Национальным банком Кыргызской Республики. Проекты нормативных

актов, направленные на регулирование деятельности субъектов предпринимательства, в обязательном порядке должны быть согласованы с уполномоченным государственным органом по развитию предпринимательства. Проекты законов Кыргызской Республики, затрагивающие вопросы женщин, семьи и гендерного развития, в обязательном порядке должны быть согласованы с секретариатом Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики.

Министерства, государственные комитеты, государственные комиссии, административные ведомства обязаны предоставлять наряду с бумажным электронный вариант проектов законов на государственном и официальном языках при их согласовании с Министерством юстиции Кыргызской Республики, включенных в План законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики на текущий год, для размещения на WEB-сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики для всеобщего ознакомления.

Запросы депутатов, адресованные Правительству, Премьер-министру или вице-премьер-министрам Кыргызской Республики, могут направляться специально уполномоченным органам исполнительной власти для самостоятельного рассмотрения и дачи соответствующих ответов.

Вносимые в Правительство и Аппарат Премьер-министра Кыргызской Республики местными государственными администрациями, органами местного самоуправления, органами государственного управления и подведомственными им учреждениями и организациями, а также хозяйствующими субъектами документы подлежат возврату без рассмотрения, если они предварительно не согласованы или не рассмотрены их вышестоящими органами или соответствующими органами государственного управления.

Процедура рассмотрения документов по международному сотрудничеству

После согласования документов экспертами государств, они вносятся на заседания Экономического совета СНГ, Совета министров иностранных дел государств-участников СНГ и Интеграционного комитета Евразийского Экономического Сообщества для рассмотрения и одобрения. К указанным заседаниям проекты документов также рассматриваются соответствующими министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями республики и вносятся в Правительство Кыргызской Республики. По каждому вопросу вырабатывается согласованное предложение и направляется в исполнительные органы интеграционных объединений. Проекты документов, одобренные на вышеуказанных

заседаниях, перед их подписанием на заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств также поступают в республику на рассмотрение. Процедура их рассмотрения аналогична.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики», подписанные документы поступают в Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, являющееся депозитарием. Документы, требующие проведения внутригосударственных процедур (ратификации или утверждения) для вступления их в силу, Министерство иностранных дел Кыргызской Республики препровождает соответствующим государственным органам для внесения ими в Правительство Кыргызской Республики проекта постановления.

Подписанные документы, не требующие проведения внутригосударственных процедур для вступления их в силу, препровождаются Министерством иностранных дел Кыргызской Республики в Аппарат Премьер-министра Кыргызской Республики для подготовки поручений соответствующим министерствам, комитетам, административным ведомствам и государственным комиссиям республики по их исполнению.

Контроль за проведением внутригосударственных процедур и ходом реализации принятых международных договоров осуществляет Министерство иностранных дел Кыргызской Республики. Для этого Аппарат Премьер-министра Кыргызской Республики при подготовке постановления Правительства Кыргызской Республики в обязательном порядке предусматривает в них пункт о предоставлении компетентными органами Министерству иностранных дел Кыргызской Республики ежегодно, к 1 февраля, информации о ходе реализации документов. Министерство иностранных дел Кыргызской Республики обобщает полученную от министерств, государственных комитетов, административных ведомств и государственных комиссий информацию и ежегодно, к 1 марта, представляет в Правительство Кыргызской Республики.

По необходимости, информация направляется в исполнительные органы интеграционных объединений.

Проекты двусторонних межправительственных договоров и договоров, заключаемых от имени Кыргызской Республики, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Кыргызской Республики, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики», согласовываются компетентным органом республики с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями и направляются по дипломатическим каналам на рассмотрение другой Стороне. Согласованные между Сторонами проекты международных договоров и договоров, заключаемых от имени Правительства Кыргызской Республики, по вопросам, относящимся

ся к ведению Правительства Кыргызской Республики, вносятся на одобрение Правительства Кыргызской Республики.

Одобренный решением Правительства Кыргызской Республики проект документа вносится на подписание.

Двустороннее сотрудничество с государствами ближнего и дальнего зарубежья может осуществляется в рамках совместных межправительственных комиссий (далее – МПК).

Кыргызская часть межправительственных комиссий утверждается Правительством Кыргызской Республики по представлению соответствующих министерств, государственных комитетов, административных ведомств и государственных комиссий.

Общий контроль за ходом выполнения всех подписанных на заседаниях МПК протоколов осуществляется Министерством экономического развития промышленности и торговли Кыргызской Республики.

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства, государственные комиссии, местные государственные администрации принимают участие в составлении планов работ Правительства Кыргызской Республики и представляют соответствующие предложения в Аппарат Премьер-министра Кыргызской Республики.

Подготовку вопросов для рассмотрения на заседании Правительства Кыргызской Республики осуществляют совместно министерства, государственные комитеты, административные ведомства, государственные комиссии, местные государственные администрации, управления (отделы) Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики под руководством Премьер-министра, вице-премьер-министров Кыргызской Республики. В необходимых случаях подготовку вопросов осуществляют образуемые Правительством Кыргызской Республики комиссии, решения которых оформляются в форме протоколов, выписок из них и обязательны к исполнению всеми исполнительными органами государственного управления.

В работе заседаний Правительства Кыргызской Республики принимают участие Генеральный прокурор Кыргызской Республики, председатели Национального банка Кыргызской Республики, Национального статистического комитета Кыргызской Республики, Социального фонда Кыргызской Республики, Совета Федерации профессиональных союзов Кыргызской Республики. Руководители центральных органов государственного управления, не входящие в структуру Правительства, а также судебных органов участвуют на заседаниях при обсуждении вопросов, непосредственно касающихся их компетенции.

На заседания Правительства Кыргызской Республики могут приглашаться и другие должностные лица, представители общественных организаций, средств массовой информации, депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Участие лиц, не входящих в состав Пра-

вительства Кыргызской Республики, допускается с разрешения председательствующего.

Поручения Правительства Кыргызской Республики, изложенные в протоколе заседания Правительства Кыргызской Республики, обязательны к исполнению всеми государственными органами управления, входящими в структуру Правительства Кыргызской Республики или непосредственно подчиненными ему.

Правительство Кыргызской Республики принимает решения на основании и во исполнение Конституции Кыргызской Республики, иных законодательных актов Кыргызской Республики, актов Президента Кыргызской Республики. Правительство Кыргызской Республики организует и проверяет выполнение своих решений.

Издаваемые Правительством Кыргызской Республики постановления и распоряжения обязательны к исполнению на всей территории Кыргызской Республики всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами. Акты Правительства Кыргызской Республики, имеющие нормативный правовой характер или общее значение, издаются в форме постановлений.

Распоряжения Правительства Кыргызской Республики готовятся с соблюдением указанных выше условий согласования с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями, за исключением согласования с большинством членов Правительства Кыргызской Республики.

Постановления Правительства Кыргызской Республики подлежат опубликованию на государственном и официальном языках.

Правительство Кыргызской Республики обеспечивает контроль за выполнением своих решений непосредственно или через подведомственные ему органы управления.

Решения отдельных вопросов могут оформляться протоколами заседаний и совещаний у Премьер-министра Кыргызской Республики, вице-премьер-министров Кыргызской Республики. По письмам, телеграммам и другим документам, поступающим в Правительство Кыргызской Республики, Премьер-министром Кыргызской Республики, вице-премьер-министрами, Руководителем Аппарата Премьер-министра – Министром Кыргызской Республики принимаются оперативные решения в виде поручений, указаний (резолуций), которые являются обязательными для исполнения Аппаратом Премьер-министра Кыргызской республики, министерствами, другими центральными органами управления, местными государственными администрациями республики, конкретными исполнителями, указанными в этих документах. При этом положения, содержащиеся в таких протоколах, указаниях и поручениях, не могут носить нормативного характера.

Правительство Кыргызской Республики вносит на рассмотрение Президента Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики предложения по вопросам, относящимся к их компетенции, а также взаимодействует с Администрацией Президента Кыргызской Республики, палатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Предложения по вопросам, относящимся к компетенции Президента Кыргызской Республики или требующим решения Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, а также проекты законодательных актов, указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики вносятся министерствами, другими центральными органами управления, местными государственными администрациями исключительно через Правительство Кыргызской Республики.

Законодательная деятельность Правительства

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики Правительство осуществляет законодательную деятельность путем:

- 1) реализации права законодательной инициативы;
- 2) дачи согласия на проекты законов, требующих в обязательном порядке данного согласования.

Официальный представитель Правительства Кыргызской Республики в установленном порядке участвует в заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и его комитетов (комиссий) при рассмотрении проекта закона или другого нормативного правового акта Кыргызской Республики, представленного Правительством Кыргызской Республики.

Правительство Кыргызской Республики имеет постоянного представителя в каждой палате Жогорку Кенеша Кыргызской Республики для обеспечения взаимодействия и непрерывной связи между Жогорку Кенешем и Правительством Кыргызской Республики.

Контрольные полномочия Правительства Кыргызской Республики

Правительство Кыргызской Республики осуществляет систематический контроль за деятельностью министерств, других подведомственных ему органов, а также координирует и контролирует деятельность предприятий, учреждений и организаций.

Организация и проверка выполнения своих решений и актов Президента Кыргызской Республики являются основой работы Правительства Кыргызской Республики, Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики.

Премьер-министр Кыргызской Республики, вице-премьер-министры Кыргызской Республики систематически рассматривают ход и итоги выполнения заданий соответствующими министерствами, госу-

дарственными комитетами, административными ведомствами, государственными комиссиями, местными государственными администрациями и в оперативном порядке принимают меры по устранению недостатков и преодолению возникших трудностей, а также заслушивают информацию начальников управлений (заведующих отделами) Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики о ходе исполнения решений Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики и принимают решения о снятии решений, поручений Правительства Кыргызской Республики с контроля.

Взаимодействие и координацию деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и фондов по разработке перспективных задач социально экономического развития республики, подготовке аналитических материалов, проектов постановлений и распоряжений Правительства Кыргызской Республики, распоряжений Премьер-министра, а также по контролю исполнения нормативных правовых актов, постановлений, распоряжений, протокольных решений и поручений Правительства, Премьер-министра, вице-премьер-министров, Руководителя Аппарата Премьер-министра - Министра и его заместителя осуществляют управления и отделы Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики.

Руководители структурных подразделений Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики для осуществления возложенных на них функций имеют полномочия:

- участвовать на заседаниях коллегий, советов, правлений в качестве членов коллегии, совета или правления курируемого министерства, государственного комитета, административного ведомства, государственной комиссии и фонда;
- заслушивать отчеты руководителей и должностных лиц министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и местных государственных администраций об исполнении актов Президента Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по вопросам, относящимся к сфере деятельности Правительства Кыргызской Республики, постановлений, распоряжений Правительства Кыргызской Республики, распоряжений Премьер-министра, поручений Премьер-министра Кыргызской Республики, вице-премьер-министров Кыргызской Республики, Руководителя Аппарата Премьер-министра - Министра и вносить руководству Правительства Кыргызской Республики предложения о привлечении лиц, допустивших недисциплинированность, к ответственности;

- запрашивать от руководителей министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий, местных государственных администраций необходимую информацию, давать им поручения по вопросам, входящим в компетенцию управлений и отделов Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики.

Руководители министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и фондов обязаны представлять в Аппарат Премьер-министра протоколы, записи бесед по результатам проведенных переговоров, совещаний, встреч с представителями международных организаций, компаний, фирм с указанием достигнутых результатов и намеченных мер.

Вышеизложенный материал показывает, что межведомственная координация осуществляется Правительством КР. К участию в заседаниях Правительства может привлекаться общественность. Ответственность за исполнение обязательств по международным договорам лежит на Министерстве иностранных дел КР. Контроль за исполнением решений Правительства и Президента КР лежит на Правительстве. Правительство также осуществляет координацию и взаимодействие по вопросам разработки перспективных планов, программ, осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов. Правительство также осуществляет контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений.

Министерство иностранных дел Кыргызской Республики

Министерство подчиняется Президенту Кыргызской Республики по вопросам, закрепленным за Президентом Кыргызской Республики Конституцией Кыргызской Республики, либо в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Министерство:

- разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Кыргызской Республики и Правительству Кыргызской Республики предложения по определению основных направлений внешней и миграционной политики государства, проекты соответствующих нормативных правовых актов;
- организует в соответствии с внешнеполитическим курсом Кыргызской Республики сношения с иностранными государствами и международными организациями;
- разрабатывает проекты и заключает по поручению Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики международные договоры с иностранными государствами, международными организациями и другими межгосударствен-

ными объединениями, вносит предложения о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия договоров на рассмотрение Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики;

- координирует исполнение органами государственной власти и управления Кыргызской Республики международных договоров Кыргызской Республики, содействует соответствующим органам Кыргызской Республики в осуществлении ими прав, устанавливаемых этими договорами, способствует реализации международных норм и вносит предложения по совершенствованию законодательства республики, приведению его в соответствие с международными обязательствами Кыргызской Республики;
- осуществляет общее наблюдение за исполнением международных договоров Кыргызской Республики;
- участвует в рамках своей компетенции в разработке политики и мероприятиях Правительства Кыргызской Республики в таких сферах, как оборона, государственная безопасность, общественный правопорядок, конверсия, охрана окружающей среды, научно-технические, культурно гуманитарные и иные связи с иностранными государствами и международными организациями;
- содействует продвижению национальных интересов Кыргызской Республики в области региональной безопасности;
- участвует в качестве члена многосторонних международных и региональных объединений (в том числе в соответствии с обязательствами Кыргызской Республики в рамках ООН) в процессе урегулирования и предотвращения региональных кризисов и конфликтов;
- оказывает необходимую помощь средствам массовой информации Кыргызской Республики в освещении ими вопросов внешнеполитической и миграционной деятельности республики, проводит информационно-разъяснительную работу среди общественности.

Права Министерства

Для выполнения возложенных функций Министерство имеет право привлекать специалистов и представителей органов государственной власти и управления, научных учреждений при рассмотрении вопросов внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности Кыргызской Республики, разработке проектов международных договоров, созывать представителей министерств, государственных комитетов и административных ведомств для рассмотрения хода реализации международных договоров Кыргызской Республики.

Министерство иностранных дел не входит в состав Правительства и подчиняется непосредственно Президенту КР. Оно осуществляет

координацию органов управления в области международного сотрудничества. Положением отражено взаимодействие с общественностью через информационно-разъяснительную работу. МИД участвует в разработке политик, мероприятий Правительства КР по охране окружающей среды, в том числе в связи с международными организациями.

Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности формирует единую государственную политику по развитию сельского, водного, рыбного хозяйства и перерабатывающей промышленности. Министерство является единственным органом государственного управления, осуществляющим исполнительно-распорядительные и координирующие функции по разработке и реализации единой политики в области сельского, водного, рыбного хозяйства и перерабатывающей промышленности, малого и среднего агропредпринимательства, а также координацию деятельности территориальных сельскохозяйственных органов управления Кыргызской Республики и хозяйствующих субъектов в указанных областях деятельности¹¹.

Министерство сельского хозяйства совместно с местными государственными администрациями несет полную ответственность за формулировку и осуществление стратегии развития сельского хозяйства. Данная стратегия развития села в некомандной экономике традиционно включает в себя формулировку и осуществление политики в сельском хозяйстве, положений, обеспечение информацией по сельскому хозяйству и предоставление услуг по поддержке, развитию общественной инфраструктуры и обеспечение другими общественными услугами, такими как сельскохозяйственные исследования и расширение сферы услуг.

Ни одно из подразделений не имеет дело с политикой развития села, которая находится на повестке дня правительства по преодолению бедности.

Следует отметить, что большая часть деятельности, которая выполняется в МСВХиПП, имеет воздействие на развитие села. Вопрос требует более сосредоточенного и систематического подхода, поскольку содержит пересекающуюся политику, которую необходимо скоординировать с другими министерствами и органами, такими, как Министерство экономического развития, промышленности и торговли, Госрегистр, Министерство здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты, Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций.

¹¹ Статья 2 постановления Правительства о положении Министерстве сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики от 2 апреля 2001 года №144; Положение о Министерстве сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики.

Кроме того, Министерство обеспечивает в установленном законодательством порядке исполнение государственного контроля, надзора, инспекции, экспертизы, сертификации в сельском, водном, рыбном хозяйстве и перерабатывающей промышленности.

По водному хозяйству, ирригации и мелиорации:

- осуществляет государственный контроль за рациональным использованием водных ресурсов (поверхностных и подземных вод);
- организует и контролирует работу по эксплуатации водохранилищ, гидротехнических сооружений, насосных станций, скважин, линий электропередачи и трансформаторных подстанций;
- содействует внедрению новых средств автоматики и телемеханики, а также мероприятий по эффективному использованию установленного оборудования; выдает лицензии на право сооружения плотин на реках и водоемах;
- осуществляет межгосударственное распределение водных ресурсов, строительство водохозяйственных природоохранных объектов, выполнение работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и программ социального переустройства села в части обеспечения водохозяйственного строительства;
- осуществляет координацию и контроль за деятельностью ассоциаций водопользователей;
- осуществляет охрану, использование и воспроизводство рыбных запасов в водоемах республики и контроль за ведением рыбного промысла, совместно с Национальной академией наук Кыргызской Республики, Министерством экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики устанавливает квоты;
- закрепляет за пользователями водоемы и их участки для вылова рыбы, взимает плату за пользование рыбохозяйственными водоемами на основе договора об аренде водоемов и участков;
- организует и ведет рыбный промысел, изучает состояние сырьевой базы водоемов, ведет в сотрудничестве с Национальной академией наук Кыргызской Республики, Министерством экологии и чрезвычайных ситуаций работу по реконструкции ихтиофауны водоемов, осуществляет ихтиопатологический контроль за санитарно-эпизоотическим состоянием водоемов;
- осуществляет меры по охране и воспроизводству рыбных запасов, развитию инфраструктур в соответствии с законодательством о рыбном хозяйстве.

Министерству дано право беспрепятственно посещать организации и предприятия, деятельность которых связана с использованием воды и пестицидов, ведением рыбного хозяйства, осуществлять про-

верку использования агрохимических и ветеринарных препаратов, соблюдения правил рыболовства, ветеринарно-санитарных и рыбоводно-биологических требований, норм и правил;

Устанавливать запреты на проведение работ по добыче рыбы, осуществляемых с нарушением рыбоохранного законодательства, изымать документы, орудия и предметы совершения правонарушений, плавсредства и незаконно добытую рыбу, составлять протоколы и рассматривать дела о нарушениях правил рыболовства.

Положение о МСВХиПП содержит также дублирующие функции в части осуществления государственного контроля за рациональным использованием поверхностных и подземных вод (МЭиЧС, Госагентство по геологии и минеральным ресурсам).

Межсекторальное взаимодействие прописано в Положении о МСВХиПП относительно охраны рыбных запасов с МЭиЧС И АН КР. В то-же время функции сохранения всего биоразнообразия на территории КР закреплены за Гослесслужбой, взаимодействие с которой не нашло отражения в данном Положении.

Госрегистр Кыргызской Республики является органом государственного управления, осуществляющим координацию и контроль за функционированием единой государственной системы регулирования земельных отношений и регистрации прав на недвижимое имущество, проводящим единую политику в области:

- регистрации прав на недвижимое имущество;
- регулирования земельных отношений и Земельного кадастра;
- развития рынка недвижимости.

Систему Госрегистра Кыргызской Республики образуют местные регистрационные органы, а также зональные центры по недвижимости и земельным ресурсам, проектно-изыскательские и геодезическо-картографические подразделения и организации. В системе Госрегистра функция инспектирования четко отделена от других функций, и эту функцию выполняет инспекция по государственному контролю за использованием и охраной земель.

Ведение Земельного кадастра производится в соответствии с положением о Земельном кадастре. Однако в связи с недостаточным финансированием выполнение работ по Земельному кадастру ограничивается в основном проведением ежегодного государственного учета земель по состоянию и использованию земельного фонда и распределению его по собственникам и землепользователям на 1 января каждого года. Данные государственного учета земель ежегодно утверждаются Правительством Кыргызской Республики. В полном объеме Земельный кадастр, с проведением почвенных и геоботанических обследований, изыскательских работ по оценке не производится. Как

следствие, полных и достоверных данных по качественной характеристике почвенного покрова и показателей оценки земель не имеется. Обобщенные показатели по динамике изменения качественного состояния почв и урожайности травостоя можно проследить только по данным мониторинга земель. Функцию мониторинга земель сельскохозяйственного назначения Госрегистр осуществляет в соответствии с утвержденными методическими указаниями, отдельно для пахотных угодий (мониторинг почв) и пастбищ (мониторинг кормовых угодий).

В рамках проекта Правительства республики и Всемирного банка «Регистрация земли и недвижимости» Госрегистром Кыргызской Республики обеспечивается проведение системной (сплошной) регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе на землю. По итогам государственной регистрации прав на недвижимое имущество создается автоматизированная база данных по всем единицам недвижимости, в том числе и по земельным участкам.

Созданию Государственной лесной службы при Администрации Президента КР предшествовала административная и функциональная реформа органов государственного управления и природоохранных структур с начала приобретения Кыргызстаном независимости в 1991 г. Так, Госкомприроды в 1996 году был преобразован в Министерство охраны окружающей среды, а в 2000 году Министерство охраны окружающей среды, Государственное лесное агентство и Министерство по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, согласно Указу Президента, были объединены в Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций (МЭиЧС).

Позже Указом Президента КР от 25 ноября 2001 года на базе ряда структур МЭиЧС была создана Государственная лесная служба и определена республиканским государственным органом в области охраны, рационального использования животного и растительного мира, ресурсов лесных экосистем.

С 2002 года Гослесслужба, согласно решениям Правительства, стала исполнительным агентством по реализации ряда международных проектов и программ по охране и рациональному использованию природных ресурсов. В составе Гослесслужбы находятся заповедники, национальные природные парки, заказники, биосферная территория «Иссык-Куль», имеющие статус ООПТ, главное управление по охране и регулированию использования охотничьих ресурсов, служба госконтроля биоресурсов и лесохозяйственные предприятия.

Согласно утвержденному Указом Президента КР Положению о Гослесслужбе, основными ее функциями являются:

- реализация единой лесной политики и основных направлений в области восстановления, воспроизводства, охраны, защиты и

- рационального использования лесов, животного и растительного мира, развития ООПТ и сохранения биоразнообразия;
- обеспечение государственного контроля за восстановлением, воспроизводством, охраной, защитой и использованием лесов, животного и растительного мира, развитием ООПТ и сохранением биоразнообразия;
 - расширение и увеличение лесных территорий, повышение лесистости республики, восстановление, воспроизводство, охрана и защита лесов, многоцелевое, рациональное использование лесных ресурсов, земель лесного и охотничьего фондов, сохранение и усиление средообразующих, защитных, водоохраных, оздоровительных, санитарно-гигиенических и иных полезных природных функций лесов в целях сохранения устойчивости и улучшения окружающей среды;
 - выполнение работ по восстановлению лесов и поддержанию санитарного состояния, осуществление мероприятий по повышению лесистости и производительности лесов, созданию защитных лесных насаждений, а также зеленых зон вокруг городов и населенных пунктов, промышленных центров;
 - проведение лесо- и охотустройства на территории государственного лесного фонда (ГЛФ), охотничьего фонда (в том числе на землях иных охотничьих пользователей) и лесов, не входящих в ГЛФ, утверждение лесо- и охотустроительных проектов и других документов лесо- и охотустройства;
 - осуществление в установленном порядке государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда, лесов, в том числе лесов и древесно-кустарниковой растительности, не входящих в ГЛФ, расположенных на землях других пользователей;
 - охрана лесов от незаконных порубок и других лесонарушений, защита лесов от вредителей и болезней леса, тушение пожаров и их предотвращение;
 - ведение охотничьего хозяйства в республике, охотничьего спорта, промысла, заготовок пушно-мехового сырья и другой продукции, охоты, отстрела и отлова диких животных в научных, культурных и хозяйственных целях, а также реализация в установленном порядке охотничьего оружия и боеприпасов;
 - осуществление государственного контроля и инспекторского охотничьего надзора в охотничьих угодьях Кыргызской Республики независимо от охотничьих пользователей;
 - осуществление государственного контроля и инспекторского охотничьего надзора за эксплуатацией охотничьих угодий, орга-

низацией охотничьего промысла, развитием охотничьего спорта, соблюдением установленного порядка заготовки (скупки), переработки и сбыта (реализации) продукции охоты в Кыргызской Республике;

- организация егерской службы и ведения охотничьего хозяйства в комплексе с лесным хозяйством;
- установление лимитов, норм и сроков пользования ресурсами животного мира, отнесенного к объектам охоты, а также закрепление и предоставление в установленном порядке пользователям охотничьих угодий;
- лицензирование деятельности по охотничьему промыслу и ловле птиц в Кыргызской Республике.

Кроме того, Государственной лесной службе предоставлено право решать все вопросы лесного, охотничьего хозяйства, ООПТ и сохранения биоразнообразия, животного и растительного мира. ГЛС может поручать решение отдельных вопросов своим подведомственным подразделениям, учреждениям, предприятиям и организациям:

- осуществлять государственный контроль, в пределах своей компетенции, за выполнением законов и подзаконных актов Кыргызской Республики по вопросам лесного, охотничьего хозяйства, ООПТ и сохранения биоразнообразия, животного и растительного мира;
- выдавать и аннулировать разрешения на отпуск леса на корню, готовой древесины, а также на побочное пользование в лесах;
- взимать плату за выдачу лицензий и иных разрешительных документов в установленном порядке;
- выдавать охотничьи удостоверения и путевки на право охоты (спортивной, промысловой, любительской, а также в научных целях и др.).

По всем пунктам Положения идет совмещение контрольных и хозяйственных функций. Кроме того, имеет место дублирование функций с МЭиЧС, МСиВХиПП.

Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики является органом государственного управления в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, предупреждения и ликвидации ЧС, гражданской обороны, безопасности производства и горного надзора.

МЭиЧС КР осуществляется комплекс мероприятий по обеспечению экологической безопасности населения и территории КР от чрезвычайных ситуаций природного, экологического, социально-биологического и во время конфликтов военного (гражданская оборона) характера.

МЭиЧС КР в современном виде состоит из 5 блоков подведомственных и 9 территориальных подразделений: чрезвычайные ситуации, гражданская оборона, экология, надзор за промышленной безопасностью и горный надзор и гидрометеорология и 9 территориальных управлений охраны окружающей среды. Все подразделения министерства имеют бюджетное финансирование и одновременно имеют источники специальных средств.

Блок по чрезвычайным ситуациям в министерстве занимается прогнозированием, предупреждением (профилактикой) и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций на территории республики. Источником финансирования деятельности по блоку ЧС является Республиканский фонд по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (ФЛЧС), который формируется за счет 1,5 % отчислений хозяйствующих субъектов. Общий годовой объем сбора названного фонда составляет порядка 800 млн. сомов, из которых по целевому назначению направляется 40-50 процентов. В данное время центральный аппарат министерства проводит свои функции в условиях разделённости на 2 офиса: в г. Бишкек и в г. Ош. Блок по ЧС представлен крупным управлением в центральном аппарате и тремя департаментами.

Экологический блок министерства представлен отделом в центральном аппарате, департаментом экологии и природопользования и 9-ю территориальными управлениями охраны окружающей среды (Баткенский, Жалалабатский, Ошский городской, Ошский областной, Чуйский, Таласский, Иссык-Кульский, Нарынский, Бишкекский). Кроме того, функционирует Республиканский фонд охраны природы (РФОП), и территориальные местные фонды охраны природы, являющиеся также юридическими лицами. Средства фондов формируются за счет платы за природопользование, нормативных платежей, сборов на экологических постах и судебных исков.

Основная задача деятельности экологического блока - организация обеспечения экологической безопасности через осуществление государственного контроля за исполнением природоохранного законодательства, осуществление государственной экологической экспертизы, нормирование выбросов, сбросов, размещение отходов, разработка нормативных правовых актов, регламентирующих природоохранную деятельность, осуществление экологического мониторинга и др. Бюджет экологического блока формируется из бюджетных средств и специальных средств, поступающих от платежей за природопользование.

С декабря 1998 года проведено две реорганизации министерства и две реорганизации департамента, 4 смены министров. Фактически с декабря 1998 года по сегодняшний день специально уполномочен-

ный орган Правительства в области охраны окружающей среды находился в стадии реорганизации, что не могло не повлиять на качество его работы.

Кроме того, согласно Положению, Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций КР;

- согласовывает лицензирование других видов деятельности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- осуществляет и контролирует проведение мероприятий по охране и воспроизводству рыбных запасов и водных беспозвоночных, а также регулирует сроки и квоты лова объектов рыбного промысла;
- осуществляет ведение государственных кадастров недр, животного и растительного мира, учета лесного фонда и охотничьей фауны, учета дикорастущих трав.

Осуществляет Государственный контроль за ведением:

- рыбного промысла в рыбохозяйственных водоемах;
- рациональным использованием водных ресурсов, поверхностных и подземных вод;

Осуществляет экологический государственный контроль:

- за охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, в том числе атмосферным воздухом, поверхностными и подземными водами;
- за соблюдением министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, местными госадминистрациями, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и физическими лицами требований по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов;
- при добыче полезных ископаемых, проведении взрывных, дноуглубительных работ, размещении и эксплуатации накопителей, шламо-хвостохранилищ, терриконов, отвалов, свалок, а также при осуществлении геологоразведочных работ, скотопргона и других работ, связанных с воздействием на природные ресурсы;
- за недопущением загрязнения отходами производства, ядохимикатами и другими химическими веществами, иной порчи земель при строительстве, разработке полезных ископаемых, проведении изыскательских работ.

Министерство имеет право создавать при министерстве и его территориальных органах на местах хозрасчетные, научно исследовательские и другие подразделения для решения природоохранных задач.

Организовывать научно-технические, экспертные и другие советы, группы и комиссии для решения природоохранных задач.

В Положении имеется ряд функций, дублирующих функции Госагентства по геологии минеральным ресурсам, Государственной лесной службы, МСВХиПП.

Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики

- обеспечивает проведение гидрогеологических, инженерно-геологических, геоэкологических и других специализированных работ для решения проблем водохозяйственного обеспечения, изучения режима и состояния подземных пресных и термально-минеральных вод, динамики опасных экзогенных геологических процессов, несущих угрозу населению и производственно-социальным комплексам;
- осуществляет в установленном порядке международное сотрудничество в области геологического изучения, использования и охраны недр;
- взаимодействует с соответствующими государственными органами и неправительственными структурами по вопросам, отнесенным к его компетенции;
- осуществляет государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр предприятиями горнодобывающей промышленности и геологической отрасли независимо от формы собственности;
- осуществляет государственный контроль за охраной подземных пресных, термально-минеральных вод от загрязнения и истощения, проводит мониторинг геологической среды в части наблюдения за режимом и качеством подземных вод, опасными экзогенными геологическими процессами;
- участвует совместно с соответствующими государственными органами с целью предотвращения загрязнения недр в определении возможности и условий захоронения вредных веществ, отходов производства и сброса сточных вод;
- участвует в пределах своей компетенции в решении вопросов обеспечения радиационной безопасности населения страны;
- осуществляет плановые инспекторские проверки по охране недр, выполнению условий лицензионных соглашений, а также внеплановые по заявлениям и жалобам;
- контролирует соблюдение недропользователями условий лицензионных соглашений;

- осуществляет контроль за соблюдением лицензиатами условий пользования недрами, определенных Законом Кыргызской Республики «О недрах» и другими нормативными правовыми актами;

Как видно из приведенных положений, Госагентство по геологии и минеральным ресурсам осуществляет свою деятельность в области контроля не только в рамках своей компетенции. Обеспечено межведомственное взаимодействие и взаимодействие с неправительственными организациями. Однако наблюдается дублирование функций в части госконтроля за охраной использования подземных вод и при добыче полезных ископаемых с функциями МЭиЧС КР.

Министерство юстиции Кыргызской Республики:

- осуществляет правовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти и содействие дальнейшему развитию в Кыргызской Республике демократического правового государства;
- осуществляет обеспечение прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства, связанных с деятельностью государственных органов исполнительной власти;
- осуществляет обеспечение координации деятельности органов исполнительной власти по подготовке проектов нормативных правовых актов и принятию их в установленном порядке;
- осуществляет обеспечение международных связей по правовым вопросам;
- проводит инвентаризацию законодательства Кыргызской Республики в рамках Правительственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- разрабатывает или принимает участие в подготовке проектов нормативных правовых актов;
- проводит правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов, вносимых государственными органами на рассмотрение Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики;
- осуществляет в установленном порядке международные связи по правовым вопросам, участвует в подготовке и экспертизе проектов международных договоров и соглашений.

Функции координации:

- координирует законопроектную деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств и государственных комиссий;
- осуществляет организационно-методическое и техническое обеспечение деятельности Межведомственной комиссии по имплементации международного гуманитарного права.

Права Министерства юстиции:

- контролировать исполнение планов законопроектных работ органов исполнительной власти.

Как видно из Положения, Министерство юстиции КР координирует законопроектную деятельность министерств и ведомств, тем самым обеспечивая межведомственное регулирование и взаимодействие, обеспечивает права и законные интересы граждан, юридических лиц и государства, связанных с деятельностью органов государственной власти, осуществляет функции правового обеспечения органов управления. Участвует в экспертизе международных договоров и соглашений. Дублирующие функции отсутствуют. Межсекторальное взаимодействие представлено через Регламент работы Правительства, согласно которому, Минюст размещает на своем сайте информацию о проектах решений, НПА и других проектах для обсуждения с другими секторами.

Министерство финансов Кыргызской Республики

Министерство финансов Кыргызской Республики является центральным органом государственного управления, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции в пределах полномочий, отнесенных к его компетенции.

Министерство финансов:

- совместно с другими уполномоченными органами определяет стратегию социально-экономического развития Кыргызской Республики;
- разрабатывает, реализует и совершенствует совместно с местными государственными администрациями государственную региональную политику, включающую экономические, социальные, финансовые и административные аспекты развития регионов и отдельных территорий республики;
- воздействует на повышение эффективности работы отраслей экономики республики посредством финансовых методов регулирования;
- координирует деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и местных органов государственной власти в проведении экономических реформ, разрабатывает механизм государственного регулирования экономикой и финансами;
- способствует привлечению иностранного капитала, созданию совместных предприятий и расширению предпринимательского сектора, интегрированию экономики республики в мировую экономическую систему;

- разрабатывает индикативные планы и общеэкономические государственные программы, осуществляет прогнозно-аналитическую деятельность;
- проводит целенаправленную работу по обеспечению экономической безопасности Кыргызской Республики;
- совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, государственными комиссиями определяет направления и меры государственного воздействия на экономику и финансовую систему в целях обеспечения устойчивости экономики;
- осуществляет единую государственную политику по привлечению и использованию иностранных инвестиций под гарантию Правительства Кыргызской Республики, технической помощи и грантов;
- осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием грантов и технической помощи в Кыргызской Республике;
- координирует деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и местных органов государственной власти по реализации программ и проектов развития, финансируемых международными финансовыми организациями и странами-донорами и привлечению иностранных инвестиций;
- участвует в определении стратегических целей и приоритетов развития Кыргызской Республики и в реализации стратегии развития Кыргызской Республики;
- проводит экспертизу инвестиционных предложений иностранных инвесторов для выдачи предусмотренных законодательством Кыргызской Республики лицензий и заключения контрактов и соглашений;
- контролирует выполнение условий контрактов, заключенных по кредитам, выданными под гарантию Правительства Кыргызской Республики, технической помощи и грантам;
- выполняет функции исполнительного органа Государственной комиссии Кыргызской Республики по иностранным инвестициям и экономической помощи;
- Министерство формирует государственный (консолидированный) бюджет и годовой отчет по его исполнению путем суммирования утвержденных в установленном порядке бюджетов, входящих в бюджетную систему Кыргызской Республики, и годовых отчетов об их исполнении;
- планирует доходы и расходы республиканского бюджета, обеспечивает своевременное и полное поступление всех видов до-

ходов и направление их на финансирование мероприятий, предусмотренных республиканским бюджетом;

- участвует в разработке проектов нормативных правовых актов и государственных программ, в которых находят отражение вопросы финансов, экономики и социальных проблем;
- подготавливает совместно с заинтересованными органами исполнительной власти предложения и осуществляет методическое руководство работой по формированию и реализации государственных и региональных программ социально-экономического развития, а также межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Кыргызская Республика, подготавливает заключения по проектам указанных программ и в установленном порядке вносит эти программы в Правительство Кыргызской Республики на утверждение;
- осуществляет анализ экономического положения Кыргызской Республики и разрабатывает основные принципы и методы регулирования в социально-экономической сфере;
- разрабатывает принципы, методы и формы реализации государственной структурной и институциональной политики;
- координирует разработку региональной экономической политики, совместно с местными государственными администрациями, заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, государственными комиссиями и организациями разрабатывает и реализует соответствующие государственные программы экономического развития регионов, высокогорных и отдаленных зон республики, малых городов;
- совместно с другими министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, государственными комиссиями, научными организациями и местными государственными администрациями разрабатывает индикативный план социально-экономического развития республики и вносит его на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики;
- совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, государственными комиссиями определяет систему экономических регуляторов, разрабатывает и реализует меры государственного регулирования экономики с целью повышения эффективности работы предприятий;
- дает заключения по проектам нормативных правовых актов Кыргызской Республики, концепций и программ социально-экономического характера;

- осуществляет контроль за ходом реализации программ структурных преобразований в экономике, вносит в них при необходимости предложения, изменения и дополнения;
- совместно с министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, государственными комиссиями, местными госадминистрациями осуществляет разработку краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ, связанных с социально-экономическим развитием и повышением эффективности работы отраслей экономики и регионов, а также нормативных документов по решению социальных проблем населения и развитию отраслей социальной сферы;
- совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами координирует разработку социальных программ по развитию здравоохранения, образования, культуры, науки, определяет источники их финансирования;
- участвует в формировании государственной социальной политики, включая проблемы занятости, рынка труда, демографического развития, повышения уровня жизни населения, структуры потребления и доходов населения, принимает меры по государственной поддержке отраслей социальной сферы;
- совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами определяет основные направления и приоритеты привлечения иностранного капитала, формирует политику его целевого размещения;
- разрабатывает рекомендации по углублению административных реформ в Кыргызской Республике, вносит в Правительство Кыргызской Республики предложения по совершенствованию организационных структур государственного управления и органов исполнительной власти;
- участвует в разработке отраслевых программ внешнеэкономического развития и контролирует их исполнение;
- осуществляет экспертную оценку проектов межправительственных экономических соглашений, подготовленных министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями Кыргызской Республики;
- координирует поступающие в Кыргызскую Республику кредиты под гарантию Правительства Кыргызской Республики, гранты, техническую помощь и прогнозирует ее получение в перспективе;
- координирует деятельность государственных органов по реализации технической помощи и грантов, а также инвестиционных

проектов по кредитам, полученным под гарантию Правительства Кыргызской Республики;

- совместно с другими министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и государственными комиссиями республики разрабатывает политику и стратегию привлечения иностранных инвестиций в Кыргызскую Республику;
- совместно с другими министерствами, государственными комитетами административными ведомствами республики подготавливает проекты нормативных правовых актов, направленных на привлечение иностранных инвестиций в Кыргызскую Республику и эффективное использование внешней экономической помощи;
- организует систему контроля за целевым и эффективным использованием внешней экономической помощи, предоставляемой Кыргызской Республике;
- контролирует исполнение министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, государственными комиссиями, местными государственными администрациями и другими местными органами государственного управления решений и постановлений Государственной комиссии Кыргызской Республики по иностранным инвестициям и экономической помощи;
- координирует внешнеэкономическую деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств и государственных комиссий Кыргызской Республики по привлечению иностранных инвестиций и внешней помощи;
- принимает участие в подготовке и экспертизе проектов межправительственных экономических соглашений и договоров;
- осуществляет координацию разработки, контроль и мониторинг реализации Программы технической помощи Европейского Союза (ТАСИС) в Кыргызской Республике.

Министерство финансов КР осуществляет межведомственное взаимодействие согласно своим задачам и специфике – оно не является отраслевым министерством. Министерство непосредственно принимает участие в разработке программ, для реализации которых требуется финансовая поддержка. Контролирует выполнение программ и координирует внешнеэкономическую деятельность министерств и ведомств. В Положении отсутствуют пункты, регламентирующие взаимодействие с гражданским сектором.

Министерство финансов является уникальной организацией в том плане, что вся его деятельность основана на межведомственном взаимодействии, что закреплено в нормативных правовых документах.

В настоящее время МФ реализует ряд проектов по оптимизации своей деятельности по финансированию министерств и ведомств и по открытости бюджета.

Разработан программный подход к бюджетированию деятельности министерств и ведомств. Пока это требование распространяется на 4 министерства, среди которых – МСВХиПП, Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство образования и культуры и Министерство здравоохранения. С одной стороны, это заставляет министерства и ведомства стать теми организациями, которыми они и должны фактически быть – органами государственного управления, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции в сфере проведения единой государственной политики в своих областях. Однако те скудные средства, которые выделяются организациям, в функции которых входит деятельность по охране окружающей среды и рационального природопользования, не позволят выполнить самую совершенную программу, даже если она будет написана.

Еще один проект касается ресурсных соглашений. В сентябре 2002 года было заключено первое ресурсное соглашение между Министерством финансов и Министерством образования и культуры «О совершенствовании системы государственных органов исполнительной власти в области образования, культуры и архивного дела».

Ресурсное соглашение, а также временное Положение об упрощенном порядке использования и распределения специальных средств Минобразования и подведомственных ему структур продлены постановлением Правительства до 1 января 2006 года.

В рамках данного документа были существенно расширены права Министерства образования КР в проведении реорганизации собственной структуры, решении кадровых вопросов, использовании сверхустановленных законодательством доплат.

В 2002-2003 годах по системе образования сокращено 254 штатные единицы, экономия бюджетных средств составила 1,8 миллионов сомов.

Ресурсное соглашение позволило не только оптимизировать структуру и штатную численность, но и внедрить в работу элементы программного бюджетирования. Существенно упростились многие процедуры в вопросах маневрирования денежными средствами, стимулирования труда работников центрального аппарата министерства, оперативного реагирования на возникающие финансовые проблемы в условиях их крайней ограниченности.

Так, в рамках ресурсного соглашения для Минобразования и культуры и его подведомственных учреждений был установлен упрощенный порядок использования и распределения специальных средств. Данное положение экономит время для получения разрешения на ис-

пользование специальных средств. Если ранее процедура согласования с Минфином занимала несколько дней, то теперь этот вопрос решается в течение часа.

Кроме того, Минфину поручено проработать и внести предложения по расширению практики заключения ресурсного соглашения еще на одно министерство, или государственный комитет, или административное ведомство. К сожалению, природоохранные организации в это число пока не входят.

Министерство образования и культуры КР

Министерство образования и культуры Кыргызской Республики является центральным органом государственного управления, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции в сфере проведения единой государственной политики в области образования, культуры, осуществления государственного контроля над качеством образования, обеспечения конституционного права граждан Кыргызской Республики на образование, обеспечение охраны исторических памятников, обеспечение доступности граждан к культурным ценностям и на занятие ими искусством.

Министерство:

- разрабатывает и вносит на рассмотрение Правительства необходимую документацию:
 1. о стратегических направлениях единой государственной политики в области образования, культуры;
 2. о государственной политике, направленной на обеспечение доступности образования, обязательности и бесплатности основного образования; предоставления качественных образовательных услуг; на сохранение и развитие культурных ценностей республики;
- реализует утвержденную стратегию и государственную политику в области образования, культуры;
- разрабатывает и утверждает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность организаций образования, культуры и осуществляет контроль за их исполнением;
- координирует деятельность других министерств, государственных комитетов, административных ведомств, а также органов управления на местах по вопросам образования, культуры;
- проводит переговоры с иностранными партнерами и подписывает в пределах своих полномочий международные договоры (соглашения) и программы в области образования, культуры;

- осуществляет контроль за сохранностью и развитием культурных ценностей; обеспечивает доступ к ним граждан; содействует свободному художественному творчеству граждан.

Министерство вправе:

- требовать на согласование приказы и другие распорядительные документы, издаваемые министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, касающиеся вопросов образования, культуры;
- заключать международные, межправительственные, межведомственные договора (соглашения) в области образования, культуры в пределах полномочий, определяемых законодательством;
- участвовать в разработке и реализовывать целевые международные программы в области образования, культуры совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, иными центральными органами государственного управления;
- обеспечивать информационное, научно-методическое и нормативное обслуживание системы образования, осуществлять информационное обслуживание населения по вопросам образования;
- организовывать и координировать выполнение межвузовских научно-исследовательских программ.

Министерство образования и культуры КР координирует деятельность других министерств в области образования и культуры, участвует в разработке и реализации целевых международных программ в части образования и культуры. Осуществляет информационное обслуживание населения по вопросам образования. Обеспечивает доступ граждан к историческим и другим ценностям. Организует и координирует выполнение межвузовских программ. Другого межсекторального и межведомственного взаимодействия нет.

Министерство здравоохранения Кыргызской Республики

Министерство здравоохранения Кыргызской Республики является центральным органом государственного управления, осуществляющим государственную политику страны в области охраны здоровья.

Минздрав координирует деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий, а также органов государственного управления на местах по вопросам охраны здоровья населения, анализирует и вносит соответствующие предложения Президенту Кыргызской Республики и Правительству Кыргызской Республики.

Министерство:

- формирует и проводит государственную политику страны в области охраны здоровья народа, разрабатывает нормативные правовые акты, экономические и отраслевые меры, способствующие сохранению и укреплению здоровья населения;
- накапливает и систематизирует различную информацию об охране здоровья населения, необходимую для оптимального регулирования деятельности здравоохранения, обеспечивает ею медицинских работников, а через средства массовой информации – население страны;
- поощряет благотворительную деятельность и участие общественных организаций, движений, религиозных конфессий и отдельных лиц в области здравоохранения.

Министерство имеет право:

- координировать деятельность государственных органов управления при выполнении ими государственных программ по здравоохранению как на национальном, так и на региональном уровнях;
- получать от министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий, предприятий и организаций независимо от форм собственности экономическую, экологическую, технологическую и иную информацию, необходимую для разработки и реализации программ по охране здоровья.

Министерство здравоохранения одно из немногих имеет положения, регламентирующие вопросы взаимодействия с гражданским сектором. Информировать население по охране здоровья. В рамках межведомственного взаимодействия осуществляет координацию государственных органов управления при выполнении ими госпрограмм по здравоохранению. Дублирующих функций нет. Совмещения хозяйственных и контролирующих функций также нет.

Как видно из проведенного функционального анализа ряда министерств, в связи с постоянной сменой должностных лиц, принимающих решения в министерствах и ведомствах и уходом квалифицированных кадров, многие направления деятельности по реализации обязательств республики по международным обязательствам оставались без должного внимания. Недостатком деятельности вышеуказанных структур является несогласованность в работе и отсутствие прозрачности и открытости для межведомственного и межсекторального сотрудничества. Изменением ситуации можно было бы добиться принципиального решения вопросов рационального природопользования, тесной координации и дополнением друг друга по концептуальным вопросам охраны окружающей среды.

Обязательства страны по соблюдению положений Конвенций учитываются только в свете требований национального законодательства и выполняются различными министерствами и ведомствами в рамках соответствующих функций. Нормотворческая деятельность государственных органов, регулирующих земельные и водные отношения, учитывает в первую очередь экономические и политические аспекты, тогда как экологический аспект, в том числе вопросы, касающиеся деградации земель не являются приоритетными. На уровне исполнителей контакт между сотрудниками различных ведомств и организаций поддерживается при исполнении процедуры согласования проектов нормативно-правовых документов. Кроме того, при необходимости создаются межведомственные рабочие или экспертные группы по разработке соответствующих нормативных правовых актов или проведения исследовательских работ. Так, например, в настоящее время Приказом Госрегистр Кыргызской Республики создана межведомственная рабочая группа по разработке мер по определению оптимальных размеров земельных участков сельскохозяйственного назначения, в составе представителей Центра аграрно-земельной реформы МСВХИПП, Госрегистр, зональных центров недвижимости, областных администраций.

Энергетический сектор

Хотя сектор энергетики не поставлен во главу угла целей ЦАИУР, но, учитывая гидроэнергетический потенциал Кыргызстана и проблему трансграничных вод, эксперты считают, что этот вопрос является одним из самых важных для всех Центрально-Азиатских республик. Основываясь на вышесказанном, члены рабочей группы решили проанализировать энергетический сектор относительно наращивания потенциала для реализации ЦАИУР.

Производство энергии и ее использование связано с существенными проблемами и ограничениями: опасностью для окружающей среды (загрязнение воздуха и воды, образование отходов, аварии); отчуждение земель и нарушение ландшафта, деградация почв, опустынивание и т.д.; необходимостью в крупных национальных и зарубежных инвестициях для обеспечения требуемых объемов национального производства и импорта энергоносителей; политическими рисками, связанными со стратегической, геополитической и военной значимостью определенных источников энергии. Сегодня экологические ограничения увеличивают экономические и политические ограничения, вынуждая лиц, определяющих политику, разрабатывать стратегии, одновременно удовлетворяющие потребности устойчивого развития и минимизирующие вред, наносимый окружающей среде, а также экономические и социальные издержки, возникающие в результате производства и потреблении энергии.

Топливо-энергетический комплекс оказывает существенное негативное влияние на окружающую среду при добыче и переработке углеводородного сырья, при транспортировке и хранении энергоносителей, при производстве электроэнергии на гидро- и теплоэлектростанциях и при передаче электроэнергии по воздушным линиям.

Структура топливо-энергетического комплекса Кыргызской Республики, характеризующаяся ограниченным объемом добычи и переработки угля и нефти, преимущественной выработкой электроэнергии на гидроэлектростанциях и значительной долей использования природного газа на тепловых электростанциях, до сих пор сдерживала вредное воздействие электроэнергетики на окружающую среду. Постоянный контроль и реализация природоохранных мероприятий, наряду с совершенствованием технологических процессов, способствовали снижению выбросов вредных веществ в окружающую среду.

Увеличение топливопотребления в 1998-2000 годах и в период до 2005 года с относительным уменьшением доли газа и увеличением доли угля в топливном балансе ТЭЦ и котельных энергосистемы, привело к существенному увеличению общего количества выбросов в атмосферу.

Тепловые электростанции и котельные практически не оснащены современными приборами контроля за выбросами вредных веществ в атмосферу и сбросами сточных вод, что не позволяет обеспечить надежный контроль за количественным и качественным составом отходов производства.

В электроэнергетике слабо изучены экологические последствия от строительства новых ГЭС и магистральных линий электропередачи. В частности, даже строительство воздушных линий, без проведения соответствующих природоохранных мероприятий, приводит в горных условиях не только к излишнему выводу земель, но и к последующей водно-ветровой склоновой эрозии, провоцирующей образование промоин, оползней и осыпей по трассе ВЛ. Однако мероприятия по охране природы при строительстве ЛЭП практически не проводятся, и нормативные критерии для их осуществления недостаточны.

В целях повышения эффективности охраны окружающей среды в республике ведутся систематические работы по совершенствованию природоохранного законодательства. На основе законодательства об охране окружающей среды и ведомственных разработок определены приоритетные задачи в электроэнергетической отрасли ТЭК.

В целом за последние пять лет в области сотрудничества по топливо-и энергоснабжению Центрально-Азиатских республик определились негативные тенденции, вызванные:

- снижением объема взаимопоставок энергоресурсов, обусловленным взаимными неплатежами, а также сокращением объемов добычи и переработки энергоресурсов;

- повышением аварийности оборудования, в том числе энергетических и трубопроводных систем в связи с износом основных фондов;
- снижением общего резерва мощностей при разъединении электроэнергетических систем;
- отсутствием инвестиций на восстановление ТЭК при массовых взаимных неплатежах;
- разными темпами реструктуризации и разгосударствления отраслей ТЭК;
- неэффективным использованием энергоресурсов у потребителей, несмотря на рост цен на энергоносители;
- имеющимися фактами нарушения межгосударственных соглашений по взаимопоставкам энергоресурсов.

Преодоление этих тенденций не может быть осуществлено ни одной страной самостоятельно и настоятельно требует принятия согласованных действий государств ЦА.

Таким образом, наметившиеся интеграционные процессы требуют реализовать в перспективе следующие мероприятия:

- в электроэнергетике: пересмотреть вводы мощностей электростанций, намеченных к строительству в соответствии с национальными энергетическими программами с учетом выгод от комплексного использования водных и топливно-энергетических ресурсов региона;
- в нефтегазовой промышленности, в первую очередь, обеспечить рынок стран ЦА, который не требует больших затрат на строительство новых газопроводов, а также обеспечить сырой нефтью и нефтепродуктами республики, ощущающие дефицит в них;
- в угольной промышленности; восстановить рынок угля и обеспечить взаимопоставки традиционным потребителям.
- совершенствование структуры ТЭБ, экспортно-импортной политики и формирование рынка энергоресурсов в регионе.

В Концепции сотрудничества в области развития ТЭК ЦА с учетом предложений и вариантов энергообеспечения государств прогнозируется топливно-энергетический баланс региона и определяются транспортные потоки газа, электроэнергии, нефти и угля между республиками с учетом оптимизации работы систем нефте- и газоснабжения, а также энергетической системы, способствующих формированию эффективности конкурентных рынков энергоносителей.

Согласно предварительным оценкам, создаются благоприятные условия для формирования единого рынка природного газа и электроэнергии в регионе. Так, экспорт природного газа из Узбекистана стаби-

лизируется на уровне 6 млрд. куб. м в период 2005 – 2010 гг. За этот же период предполагается увеличение импорта природного газа на юг Республики Казахстан в объеме до 9-11 млрд. куб. м, в Кыргызстан - до 1,6-2 млрд. куб. м в год. Кроме того, необходимо использовать экспортные возможности Республики Туркменистан по существующей газоснабжающей сети региона и обеспечить транспортировку туркменского природного газа в объеме 6-8 млрд. куб. м в год к 2005-2010 гг.

В связи с этим необходимо рассмотреть возможность создания единой газоснабжающей системы и формирование рынка природного газа, а также создание нефтеснабжающей системы с совместным строительством нефте- и газопроводов, владением и управлением совместной собственностью. Необходимо завершение строительства второй нити газопровода Газли-Бухара-Ташкент-Чимкент-Бишкек-Алматы, которую можно соединить с существующей нитью газопровода Туркмении непосредственно от месторождения Гугуртли.

Рынок природного газа в Центральной Азии не потребует для Республики Туркменистан строительства новых газопроводов.

В перспективе необходимо достичь соглашения об увеличении использования туркменского газа и в Центральном-Азиатском регионе.

Прогноз баланса электроэнергии показывает, что экспортные возможности КР составят в среднем 2,0 млрд. кВтч ежегодно на период до 2010 г., а при строительстве Камбаратинских ГЭС возрастут до 3-6 млрд. кВтч. Юг РК в связи с восстановлением энергоемких предприятий и увеличением спроса на электроэнергию будет ощущать дефицит электроэнергии, который можно будет восполнить поставками электроэнергии от ГЭС Кыргызской Республики.

Для пяти Центральном-Азиатских республик, в условиях конкуренции, электроэнергия и мощность гидроэлектростанций будет востребована потребителями, будь это в Республике Узбекистан или Республике Казахстан, так как электроэнергия, вырабатываемая ГЭС, за счет отсутствия топливной составляющей в структуре затрат всегда будет дешевле электроэнергии от тепловых электростанций на угле или газе и мазуте, стоимость которых постоянно повышается.

При этом, возможно оптимизировать режим работы ГЭС и ТЭС стран ЦА, обеспечить равномерную поставку мощности и энергии как в суточном, так и годовом режиме работы и обеспечить экспорт электроэнергии в третьи страны, в том числе, в Пакистан - в объеме 5-6 млрд. кВтч к 2010 гг., что возможно только при строительстве и вводе в действие Камбаратинских ГЭС № 1 и № 2.

Таким образом, формирование конкурентных рынков даст возможность достичь сбалансированности в производстве и потреблении энергоресурсов внутри региона и обеспечить экспортные возможности в третьи страны.

Важнейшим механизмом реализации программы сотрудничества должно стать формирование полноценных субъектов на этом рынке, способных рационально использовать топливно-энергетические и водные ресурсы региона, обеспечить надежное энергоснабжение всех потребителей и осуществлять долгосрочную инвестиционную политику.

В этих условиях будет целесообразным создание межгосударственных водноэнергетических, нефтегазовых, газоэнергетических и других корпораций и консорциумов как вертикального, так и горизонтально-территориального типа.

Вопросы повышения надежности электроэнергетических и трубопроводных систем, реконструкции и расширения транзитных мощностей легче решались бы при создании на территории Центральной Азии совместной собственности. В том числе, с учетом задолженности за поставленные топливно-энергетические ресурсы, в качестве взноса в уставные фонды собственности совместно акционируемых предприятий и сооружений, обеспечивающих нормальное функционирование систем топливо- и энергообеспечения, включая системы электроэнергетики и трубопроводного транспорта.

По оценке компании Харза в КР возможно создание международного консорциума по освоению богатейшего гидроэнергетического потенциала и строительству Камбаратинских ГЭС №№ 1 и 2 с суммарной проектной мощностью 2260 МВт., производством электроэнергии в объеме 6,204 млрд. кВтч. в год и стоимостью 2,206 млрд. долл. США (по уровню цен на март 1993 г.). Такие инвестиции не под силу КР, РК и РУз.

Создание Международного водно-энергетического консорциума по освоению бассейна реки Нарын и строительству Камбаратинских ГЭС и с вводом их в действие в энергетическом режиме позволило бы Токтогульскому гидроузлу работать строго в ирригационном режиме и, при установлении лимитов по водопользованию потребителям, обеспечить санитарные попуски воды в Аральское море. Реализация межгосударственных проектов потребует в первую очередь разработки долгосрочных межгосударственных соглашений и договоров, а также совершенствования нормативно-правовой базы и обеспечение взаимовыгодности сотрудничества.

Основой развития отраслей ТЭК в регионе должны стать единые газоснабжающая и электроэнергетическая системы, обеспечивающие эффективную интеграцию систем энергоснабжения региона, формирование конкурентных внутренних рынков и достойное участие на внешних энергетических рынках. Эти системы, как естественные монополии, должны находиться под государственным регулированием и контролем. Особую роль, как инструменту реализации энергетической политики, придается созданию нормативной правовой базы сотрудни-

чества. При этом энергетическая политика предусматривает и особую энергетическую дипломатию, направленную на повышение интеграции энергетических связей, как внутри региона, так и за ее пределами.

Основой нормативной правовой базы сотрудничества стран ЦА в области энергетики являются межгосударственные (межправительственные) соглашения по различным направлениям, носящие, как правило, долгосрочный комплексный характер. Они заключаются как на многосторонней, так и двусторонней основе.

В частности, взаимоотношения ОАО «Электрические станции» с водными и топливно-энергетическими структурами Республики Казахстан и Республики Узбекистан в части регулирования и использования водных ресурсов реки Нарын осуществляются путем заключения договоров на взаимопоставки энергоресурсов на основе ежегодных межправительственных соглашений, в которых зафиксированы конкретные объемы поставок электроэнергии, природного газа и угля в увязке с дополнительными попусками воды из Токтогульского водохранилища сверх нужд собственного электропотребления республики.

Совместная разработка и реализация перспективных планов по использованию водно-энергетических ресурсов с устойчивыми взаимопоставками энергоресурсов значительно улучшили бы условия гарантированного энерго- и водообеспечения потребителей и исключили бы кризисные ситуации в бассейне. Самостоятельное же решение возникающих проблем путем реализации локальных водохозяйственных проектов в рамках одного государства не улучшают ситуацию, а наоборот, еще больше ее обостряют, что и подтвердилось обстановкой, сложившейся в Шардаринском водохранилище в 2004 году (объем воды в Шардаринском водохранилище на сегодняшний день достиг 2,2 млрд. кубометров. Это привело к увеличению уровня воды в низовьях Сырдарьи. Сейчас через Кызылординский гидроузел проходит 840 кубометров воды в секунду)¹².

Общее участие всех заинтересованных сторон является решающим фактором для обеспечения успеха и устойчивого характера реформирования природоохранной политики. Надо отметить, что такой подход полностью соответствует целям, прописанным в ЦАИУР, таким как совершенствование субрегиональной политической структуры для поддержки широкого общественного диалога и процесса по достижению целей УР:

- 3.2. Межгосударственные и региональные соглашения и конвенции по использованию трансграничных водных ресурсов, ОВОС и компенсационным механизмам.
- 3.3. Внедрение интегрированного подхода к решению проблем окружающей среды и управления водными ресурсами.

¹² Подробности: www.cawater-info.net/news/12-2004/24.htm

3.4. Развитие регионального водного партнерства в ЦА и вовлечения в него представителей всех заинтересованных участников, в том числе НПО.

Одновременное удовлетворение экологических, экономических и социальных требований является одним из важных условий обеспечения устойчивого развития. Стратегия энергосбережения в рамках устойчивого развития состоит в том, что достижение определенного уровня общественного развития может обеспечиваться с использованием значительно меньшего количества энергии, при одновременном снижении общего уровня издержек. В самом деле, энергосбережение – это фактор экономического развития, на практике показавший, что во многих случаях дешевле осуществить меры по экономии энергии или вообще избежать ее использования, чем увеличить ее производство. Это означает, что финансовые ресурсы, предназначенные для расширения производства энергии (например, строительство станции или увеличение импорта энергоносителей, таких как уголь, газ и т.д.), могли бы быть направлены на другие виды деятельности, например, повышение уровня жизни, на развитие транспорта, строительство больниц и т.д. Выгоды от повышения энергоэффективности для окружающей среды очевидны: энергия, которая наносит наименьший вред окружающей среде – это та энергия, которую не только не надо потреблять, но и не надо производить. В каждом случае, когда ее потребление для определенных целей будет уменьшаться (за счет улучшения теплоизоляции жилищ, повышения КПД двигателей и т.д.), выбросы загрязняющих веществ будут автоматически сокращаться в соответствующей пропорции. То есть можно рассматривать энергоэффективность как одну из основ устойчивого развития.

В настоящее время, с принятием Закона Кыргызской Республики «Об энергосбережении», в стране создана законодательная база для широкомасштабного осуществления энергосберегающей политики в соответствии с целями устойчивого развития. Вместе с этим, в условиях высокого уровня зависимости энергосбережения страны от импорта энергоресурсов рост энергетической эффективности экономики мог бы оказать серьезное положительное влияние на повышение уровня энергетической безопасности государства, конкурентоспособности продукции национальной промышленности, решению экологических проблем, тем самым способствуя устойчивому развитию республики в целом.

Основная деятельность страны по энергосбережению заключается в:

- разработке проектов законодательных и нормативных актов и материалов по рациональному использованию всех видов энергии и созданию условий для привлечения прямых инвестиций;

- обеспечении выполнения требований стандартов и правил сертификации энергетического, теплового и электроэнергетического оборудования и установок;
- обеспечении проведения энергетических ревизий в бюджетных и негосударственных учреждениях и организациях, а также энергетических ревизий промышленных предприятий и предприятий малого и среднего бизнеса.

Политика развития национальной экономики, ее реструктуризация и крайняя необходимость решения экологических проблем создали потребность в установлении новых политических целей и приоритетов в области защиты окружающей среды, выбора наиболее эффективных путей их достижения. Вследствие этого в 1999 г. был принят Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», а в Национальной энергетической программе Кыргызской Республики на период до 2005 г. предусматриваются мероприятия по охране окружающей среды от воздействия на нее объектов энергетики.

Национальная энергетическая программа направлена на создание условий устойчивого развития страны при сохранении чистой и здоровой природной среды, биологического и ландшафтного разнообразия и оптимального природопользования, в том числе:

- защита водных ресурсов;
- защита воздуха, включая снижение CO₂, SO₂ и NO_x;
- защита почвы от загрязнения;
- переработка отходов;
- создание системы переработки отходов;
- защита от физического загрязнения;
- снижение уровня шума в городах.

Связь экологической политики с энергетической эффективностью проявляется через поощрение энергосбережения, использование возобновляемых энергетических ресурсов, снижение загрязнения окружающей среды тепловыми электростанциями и котельными посредством усовершенствования процесса сгорания и перехода на более чистые виды топлива, а также распространение других специальных мер по предотвращению загрязнения атмосферы и почв, которые изложены в Национальной энергетической программе Кыргызской Республики, а также в ряде нормативных документов.

В советское время, когда существовало единое, крупное, экономически ресурсобогатое и масштабное (хотя и неэффективное), с сильным военным потенциалом, хозяйство, для каждой союзной республики в отдельности, включая и Кыргызстан, проблемы национальной и экономической безопасности как бы не существовало. От внешнего

мира республика была защищена союзными военными силами, экономическими и правовыми механизмами и условиями.

Возникающие вопросы обсуждались союзными органами с участием сторон и быстро разрешались. Внутри республики конфликты экономического и социального порядка решались руководством при поддержке союзных органов, если возникала в этом необходимость. Экономические связи между производствами и отраслями на всем советском пространстве были настолько тесными и глубокими, что, когда не стало СССР и экономические связи были сильно разрушены, экономику союзных республик охватил паралич. И стало очевидным, что ни одна союзная республика не обладала тем стержнем, ядром, критической массой, которые при экстремальной ситуации, как распад СССР, сохранили бы целостность и дееспособность экономики. В этой связи экономике страны важно иметь как минимум критическую массу, когда объемом своих производимых благ и оказываемых услуг покрывает в основном потребности населения и государства, и обеспечивает относительную независимость перед внешним миром.

Одной из главных задач является обеспечение Кыргызстаном своей топливно-энергетической безопасности. В соответствии с достигнутыми договоренностями между Республиками Казахстан, Узбекистан, Таджикистан и соглашениями за последние годы с Российской Федерацией за период 2004-2010 года ожидается рост экспорта электрической энергии из Кыргызской Республики, которое повлечет за собой увеличение выработки электрической энергии на электростанциях кыргызской энергосистемы.

Вместе с тем, Кыргызстан развивает управление водными ресурсами более сдержанными темпами по сравнению с Казахстаном: переход к рыночным принципам хозяйствования сопровождается определенной поддержкой государством сферы содержания и реабилитации водохозяйственных сетей на районном и областном уровне. Бывшее Министерство водного хозяйства объединено с Министерством сельского хозяйства и является частью Министерства сельского и водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (МСВХиПП). Этот государственный орган выполняет большую часть функций по управлению водными ресурсами через департамент водного хозяйства. Он непосредственно руководит и орошаемым земледелием, что создает определенные правовые противоречия в водопользовании. Другими государственными органами управления являются Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций, Государственное агентство по энергетике, Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам и др. Проведена определенная реструктуризация на более низком уровне органов управления, предусматривающая сочетание государственной, муниципальной собственности и собственности хозяйствующих субъектов. Хотя органи-

зованы водохозяйственные бассейновые управления, но они носят пока чисто административно-областной характер. Государство намерено в будущем сохранить право своей собственности и управления всеми стратегическими объектами - плотинами, водохранилищами, ГЭС, магистральными каналами и т.д. Одновременно предполагается разгосударствление водохозяйственных систем путем акционирования создаваемых предприятий. Намечены подходы к приватизации и акционированию как крупных, так и мелких ГЭС. Городское водоснабжение и канализация также развиваются в направлении приватизации, при этом приоритеты даются передаче функций эксплуатации, обслуживания и поддержания этих систем частным формам собственности. Хотя национальное законодательство решило значительную часть вопросов юридического статуса АВП, однако их формирование осуществляется пока недостаточными темпами. В то же время существует ряд недостатков действующей системы управления, связанных со слабой координацией взаимодействия водопотребляющих отраслей, отсутствием четкого разграничения функций и полномочий между органами управления. Правительству поставлена задача осуществить реформу системы управления и выделить хозяйствующие субъекты водного хозяйства из состава объединенного министерства.

Для поиска компромиссных решений и сближения интересов с 1995 года стало практиковаться заключение межправительственных соглашений по использованию водных и топливно-энергетических ресурсов в регионе, а в 1998 году участвующими сторонами было подписано долгосрочное рамочное соглашение, предусматривающее экономический механизм взаимоотношений в этой области.

Научный и информационно-образовательный потенциал

В современных условиях прогресс зависит не только от уровня развития науки, но и от того, насколько глубоко она проникает в само общество, как адаптируется население к качественно новым тенденциям экологического развития, от его интеллектуального потенциала. Существующие отношения взаимодействия между научно-техническими кругами и лицами, принимающими решения, должны углубляться и расширяться, в целях способствования использованию научной и технической информации и знаний при осуществлении политики устойчивого развития.

Недостаточное финансирование со стороны государства НИОКР, не имеющих возможностей промышленного внедрения из-за отсутствия финансовых средств, не способствует успешному развитию экономического сектора, который нуждается в расширении и внедрении современных технологий нового поколения, с более бережным отношением к окружающей среде.

В Кыргызстане кураторство над научными исследованиями осуществляют две крупные государственные структуры: Национальная академия наук КР и Государственное агентство по науке и интеллектуальной собственности (ГАНИС/Кыргызпатент).

В деятельности Кыргызпатента особое значение придается работе, направленной на развитие науки, техники и инновационных процессов.

В настоящее время научный потенциал республики сосредоточен более чем в 90¹³ самостоятельных научно-технических учреждениях, организациях.

Основными составляющими являются:

- Научно-исследовательские учреждения НАН КР (25);
- Отраслевые научно-исследовательские учреждения министерств и ведомств КР (29);
- Научно-исследовательские учреждения при ВУЗах (20);
- Научно-производственные центры, проектно-изыскательские, проектно- конструкторские и технические центры (10);
- Временные творческие научные коллективы и отдельные научно направленные НПО (6).

Следует отметить, что бюджетное финансирование науки в 2002 г. осталось на том же уровне, что и в 2001 г. и составило 29 959.6 тыс. сомов, или 0.25 % от расходной части государственного бюджета страны, что, конечно, не удовлетворяет в полной мере потребностей научного сектора на сегодняшний день.

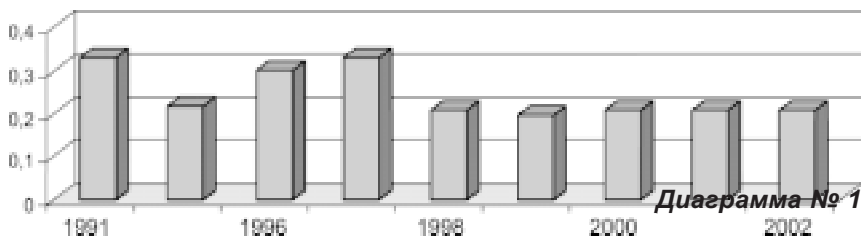
По материалам годового отчета ГАНИС за 2002 г., распределение финансирования науки по отраслям в процентном соотношении составляет:

- медицинские науки – 29.7,
- аграрные науки – 24.7,
- гуманитарные и фундаментальные науки – 30.5,
- технические науки и новые технологии – 15.1.

Ассигнование на науку из средств республиканского бюджета в процентах к валовому внутреннему продукту за 1999-2002 гг. показано в диаграмме 1.

Для сравнения, доля отчислений на науку в России по отношению к ВВП составляет в 1995г. 0,43%, в 1996г. – 0,31%. Страны с развитой экономикой тратят на науку схожие доли ВВП. В США за последние 15-20 лет эта цифра варьировалась от 2,2 до 2,7%, во Франции – от 1,8 до 2,3%, в Германии и Японии – от 2 до 2,9%, в Англии – от 2 до 2,5% ВВП.

¹³ Оценка результатов продвижения Кыргызской Республики к устойчивому развитию, Национальный обзор к РИО+10, Бишкек, 2002г.



Академия наук КР осуществляет координацию научно-исследовательских работ академической науки. Сам процесс формирования планов исследований НАН КР включает несколько стадий рассмотрения.

Первоначально НИИ готовят свои предложения по темам исследований в рамках определенных постановлением Президиума НАН КР № 44 от 3 июля 2003 года «О приоритетных направлениях развития науки и технологий и основных научных направлениях в области естественных, технических и общественных наук» и Законом Кыргызской республики «О науке и об основах государственной научно-технической политики» от 15 апреля 1994 года № 1485-XII, 11 приоритетных направлений развития науки в области естественных, технических и общественных наук на рассмотрение ученого совета института:

- информационно-телекоммуникационные технологии, электроника и проблемы прикладной математики;
- физико-технические проблемы энергетики, плазменные и ресурсосберегающие технологии;
- теория машин и управления, автоматизация технологических процессов и систем;
- рациональное природопользование и естественные водно-энергетические ресурсы;
- комплексные исследования природных и природно-техногенных процессов в горных районах, прогнозирование катастроф;
- новые материалы и химические технологии;
- биоразнообразии и экология;
- проблемы горных экосистем и устойчивое развитие горных популяций;
- молекулярная биология и биотехнология;
- проблемы устойчивого политического, экономического и социального развития Кыргызской Республики;
- национальный язык, политогенез, этногенез и культурогенез народов Кыргызстана.

Данный перечень носит межотраслевой характер, приоритетные направления науки и техники определяются, исходя из экономической

ситуации в республике, тенденций в развитии мировой науки и техники, наличия научно-технического потенциала, а также рыночного спроса на результаты научно-технической и технологической деятельности.

Исследования по этим направлениям создают существенные предпосылки для развития наиболее востребованных в республике научных знаний, создания технологий и разработок, имеющих актуальное значение для Кыргызстана в целом. Деятельность многих научных учреждений республики (не только НАН КР) осуществляется на основании установленных приоритетных направлений развития науки, поскольку члены НАН КР работают и руководят научными исследованиями во многих отраслевых научно-исследовательских учреждениях и ведущих ВУЗах страны. Именно в Академии наук сосредоточен самый высококвалифицированный научный потенциал республики.

После одобрения ученым советом в соответствующее отделение НАН КР готовится заявка на финансирование, которая рассматривается на заседании отделения.

При положительном рассмотрении заявки тема подается на рассмотрение Президиума НАН КР, имеющего статус министерства.

Большинство результатов фундаментальных и прикладных исследований имеют практическое значение и оформляются институтами для передачи предложений различным хозяйствующим субъектам, Правительству и государственным структурам в рамках межведомственного и межсекторального взаимодействия.

Финансирование некоторых приоритетных научных разработок осуществляется из средств, привлекаемых от международных донорских организаций (совместные проекты и программы). Академия наук КР регулярно проводит встречи с лицами, принимающими решения, на местном и республиканском уровне, представителями промышленности, частного сектора и инвесторами, с целью популяризации научных разработок и пропаганды научных достижений НАН КР, в том числе и с целью обсуждения проблем науки.

С позиций научных и технических кругов, устойчивое развитие представляет собой следующее:

- разработку и совершенствование мероприятий, связанных с наукой и техникой, в которых бы всесторонне учитывалась целостность системы знаний, обеспечивающих сохранение и поддержание качества жизни;
- расширение взаимодействия научно-технических кругов и ЛПП для создания необходимых основ более широкого использования научной и технической информации и знаний в области защиты окружающей среды и развития человечества;
- разработку кодекса практической деятельности и руководящих принципов для согласования потребностей человека и интересов защиты окружающей среды.

Аналитический обзор

Следует отметить, что, несмотря на важную роль научного сектора в процессе устойчивого развития, в республике до сих пор не существует структуры, которая целенаправленно координировала бы научные исследования в области окружающей среды. Хотя в рамках межведомственного взаимодействия по реализации программ устойчивого развития ряд институтов НАН КР проводил исследования и участвовал в совместных проектах:

- для «Кыргызэнерго», «Электрические сети», «Каскад Токтогульских ГЭС» – измерение величин деформаций в горном склоне в створе плотины Токтогульской ГЭС (обострение геомеханической обстановки на правобережном склоне гидроузла);
- для Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций КР – инженерно-геологическая оценка территории размещения урановых хвостохранилищ Майлуу-Суу (рекомендации по рекультивации хвостохранилищ Майлуу-Суу).

В соответствии с целями устойчивого развития, Институтом водных проблем и гидроэнергетики были проведены исследования на следующие темы:

- Оценка запасов подземных вод Иссык-Кульской области.
- Районирование Джетыюгузского района, составление электронной карты по гидрогеологическим факторам и параметрам перспективности снабжения подземными водами.
- Разработка методических положений ценообразования в водоснабжении.
- Создана база данных по Иссык-Кульской области, включающая информацию по рекам, населенным пунктам, гидрометрическим постам и водозаборам, модифицирована структура базы данных по ГИСИК.
- Составлены электронные карты горно-ледниковых бассейнов «Река Чон-Кемин» и «Ледник Энильчек».
- Проведены исследования по подтоплению и заболачиванию территорий КР.
- Проведена подготовка к участию в научной программе НАТО «Безопасность через науку» (проблема подъема грунтовых вод).

Не менее серьезные научные разработки были проведены Институтом физики:

- Изучение распространения загрязнений от Кара-Балтинского хвостохранилища с использованием экспериментальных данных, полученных при разработке проекта МНТЦ КР-072-97.
- Исследования по загрязнению трансграничных рек Нарын и Майлуу-Суу.

Институт автоматизации завершил исследования по следующим научным темам:

- Создание учебно-производственной базы для внедрения современных технологий орошения.
- Исследование и разработка технических средств систем оповещения и защиты от катастрофических паводков.
- Исследование и конструирование элементов устройств преобразовательных комплексов, работающих на возобновляемых источниках энергии.

Также исследования прикладного характера проводились Институтом комплексного исследования природных ресурсов Южного отделения НАН КР:

- Для «Оштеплокоммунэнерго» – разработка нового способа получения тепла из бурогоугольного штыба.

Институтом химии и химической технологии:

- Мониторинг пустых пород и хвостов, дренаж кислых вод месторождения Кумтор.

Актуальные научные разработки по классификации и изучению почв на территории республики производятся научно-исследовательским институтом почвоведения и Республиканской почвенно-агрохимической станцией.

В свое время научные основы систем земледелия разрабатывались Институтом земледелия. Проектно-изыскательские работы по землеустройству выполняются проектным институтом «Кыргызгипрозем», в составе которого были отдел землеустроительного проектирования, учета земель, инженерных изысканий, бонитировки почв, мелиорации, оценки земель, почвенная лаборатория, геоботаническая экспедиция.

Проектирование водохозяйственных объектов, гидромелиоративных оросительных и дренажных сетей производил проектный институт «Кыргызгипропроводхоз».

НИИ ирригации осуществляет научные разработки в сфере автоматизации ирригационных систем, проведения гидромелиоративных исследований, определение технической политики по дренажу и орошению, а также проводит обучение, тренинги и консультации для работников водного хозяйства, АВП и фермеров.

НИИ ирригации исполняет функции по осуществлению Конвенции по борьбе с опустыниванием в КР.

В Кыргызском аграрном университете им. К. И. Скрябина образован институт водно-земельных ресурсов (в перспективе - институт управления природными ресурсами) с факультетом землеустройства и геодезии. В его составе – кафедры землеустройства, кадастров, гео-

дезии и картографии. Факультет является единственным в республике центром по подготовке специалистов и ведению научных исследований в области землеустройства, кадастров, геодезии и картографии.

В ходе аналитической работы по изучению научно-исследовательской деятельности четко прослеживается необходимость усиления потенциала институтов ЦАНИКС (Центр аграрных наук и консультационных служб) для расширения их функций в поддержку мониторинговых программ института Кыргызгипрозема, Госрегистра и мелиоративной службы департамента водного хозяйства.

Хотя при МСВХиПП в 2002 г. был создан Центр аграрных наук и консультационных служб (ЦАНИКС) на базе профилирующих научно-исследовательских институтов, однако механизм информированности и механизм привлечения хозяйствующих субъектов к применению инновационных и экологически безопасных технологий, агромаркетинговых разработок еще недостаточно разработан.

Это далеко не полный перечень исследований, проводимых академическими и научно-исследовательскими институтами республики в рамках реализации целей устойчивого развития.

С целью комплексного подхода в решении вопросов научных исследований, промышленного освоения и широкомасштабного внедрения новых технических средств и технологий, работающих на возобновляемых источниках энергии (ВИЭ), Президентом КР учрежден деловой проект «КҮН», а Правительством КР утверждено его положение и программа. Деловой проект «КҮН» является исполнительным органом государственного управления при Правительстве КР, осуществляющим и координирующим государственную энергетическую политику в области использования ВИЭ.

Исходя из международной практики сотрудничества и взаимодействия различных секторов с наукой, следует отметить, что научный потенциал Кыргызстана не в полной мере задействован в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды.

Кадровый потенциал

В оценке кадрового потенциала государственных организаций существует двойственность: с одной стороны, большинство руководителей ведомств говорят о том, что в советский период были подготовлены высококлассные кадры, в том числе в ведущих российских вузах, и задачу видят исключительно в том, чтобы удержать и заинтересовать в дальнейшей работе этих специалистов. В то же время, ряд руководителей говорит о введении новых технологий и стандартов, о включении Кыргызской Республики в международное сообщество и, как следствие, недостаточность профессиональной подготовки существующих кадров.

Прежде всего, у кадрового состава прослеживается недостаток таких навыков и профессиональных знаний, как владение иностранными языками и компьютерными программами, умение работать с информацией, отсутствие знаний в области управленческих технологий. Объективно в профессиональной подготовке кадров по управлению природными объектами указанные навыки и технологии особенно важны.

С одной стороны, количество специалистов-экологов, которое ежегодно выпускают республиканские вузы, намного превышает спрос, с другой – выпускники не обладают необходимым уровнем подготовки в свете требований времени.

До сих пор в стране нет возможности подготовки экологов с узкой специализацией – в области международного и национального экологического законодательства, в области проведения экологической экспертизы, в области интегрированного управления водными ресурсами и пр.

Анализ показал ряд причин такого положения дел: слабая система профессиональной подготовки в стране по ряду направлений, отсутствие ресурсной базы, слабость стимулов и мотивов для эффективной работы специалистов.

Констатируя вполне осознанные потребности в кадрах определенного уровня подготовки, подавляющее большинство лиц, принимающих решения, тем не менее не воспринимает собственной ответственности за развитие кадров. Обязанность и ответственность подготовки и повышения интереса к профессии, как правило, адресуется третьим лицам и структурам – образовательным учреждениям, международным и донорским организациям.

Отсутствие в управленческой практике большинства руководителей министерств и ведомств специальных мер поддержки профессионалов и повышения их уровня говорит о том, что кадровый вопрос все еще не рассматривается как реальная составляющая потенциала организации. Тем не менее, ряд руководителей, менеджеров нового поколения в противовес такому подходу продвигает принцип «кадры решают всё» и думает о характере стимулов и мотивов, которые позволят повысить значение кадрового потенциала в выполнении задач, обязанностей и обязательств организации.

Многие считают, что повышение мотивации государственного служащего возможно только через придание более высокого статуса и действенных полномочий их исполнительным структурам. И рассчитывать всерьез на реализацию международных обязательств можно только тогда, когда будут созданы специальные координационные структуры с высоким надминистерским, возможно и надправительственным

статусом. Так, например, природоохранная деятельность, по мнению многих, должна централизованно координироваться через Совет по устойчивому развитию, патронаж которого должен осуществляться одним из ключевых лиц исполнительной власти и при широком включении представителей гражданского общества.

Реализуя задачу развития потенциала через улучшение кадрового обеспечения работников, важно не только наращивать навыки и технологии, но действовать в направлении выработки государственной ответственности за принятые решения и обязательства.

Нередки случаи, когда ответственные работники из ключевых министерств и ведомств, ответственных за выполнение тех или иных международных обязательств, демонстрируют полную неосведомленность даже по вопросам, непосредственно связанным с их профессиональной деятельностью.

Необходимо отметить, что фактически ситуация такова, что в исполнительных агентствах и среди главных государственных должностных лиц, ответственных за реализацию международных обязательств, существует узкое количество специалистов и лиц, принимающих решения, которые владеют соответствующей информацией и непосредственно работают над реализацией обязательств, в режиме «самозахвата» данных функциональных обязанностей.

Доступ к информационным ресурсам

Высокая степень бюрократизации министерских и ведомственных структур, широкий спектр функциональных обязанностей и низкая заинтересованность ответственных чиновников в достижении общего результата реализации международных обязательств приводят к искусственному сокрытию или задержке важной информации. В частности, ведомственные чиновники не раз говорили о том, что "в столах" министерства иностранных дел пропадали или доставлялись до адресата с очень большой временной задержкой важные сообщения, запросы от международных организаций, в том числе секретариатов конвенций.

Одна из главных особенностей в области информационного обеспечения заключается в том, что лишь единицы воспринимают этот компонент деятельности как ключевой в потенциале выполнения обязательств. Даже наиболее заинтересованные и наиболее вовлеченные в процесс реализации обязательств структуры и лица не используют потенциал интернет-ресурсов или других коммуникационных каналов. Об этом позволяют судить содержание и степень обновляемости веб-сайтов многих министерств и других государственных структур.

Низкая ценность информационных ресурсов отчасти может объясняться низкой степенью достоверности определенной информации, особенно произведенной в нашей стране. Вопросы ответственности за

качество предоставляемой сообществу информации, перспективы повышения качества и достоверности информации не стали еще актуальными в процессе реализации международных обязательств.

Зачастую вопросы информированности принято относить к личной инициативе. Хотя в реальности на пути к расширению доступа к информации всех заинтересованных ЛПР существуют и объективно сложившиеся барьеры. Например, в рамках одного и того же ведомства наблюдается разная степень информированности чиновников, ответственных за реализацию международных обязательств. Зачастую в министерствах есть ключевые держатели информации, и такая информированность признана и санкционирована лицами, принимающими решения. В то же время, в межведомственном пространстве слабо развиты коммуникационные каналы, диалоговые площадки, которые могли бы обеспечить доступ к информации и возможность обсуждения ее максимальному количеству заинтересованных лиц. Едва ли не единственной коммуникативной площадкой в межсекторальном и межведомственном пространстве являются семинары и конференции, как правило, инициированные международными и донорскими организациями и проектами.

Проекты и программы, производящие сбор экологической информации, по окончании своей деятельности, как правило, не передают технологии и методики сбора информации, профессионального обучения и пр., а лишь информируют о материальных продуктах в виде отчетов и другого рода публикаций.

Одним из важных барьеров в доступе к информации различных заинтересованных лиц является влияния личных симпатий и антипатий ЛПР. Некоторые видят причину сокрытия ценной информации в том, что в ходе ресурсной межведомственной и межсекторальной борьбы своевременная и полная информация все чаще становится также важным ресурсом. Как правило, случаи сокрытия ценной информации обычны как раз между конкурирующими ведомствами, структурами и лицами.

В ситуации коммуникационных разрывов в циркуляции функциональной информации возрастает роль альтернативных каналов информирования. Такие информационные каналы должны быть минимально формализованы и легки в использовании, чтобы каждый, не смотря на статус и принадлежность к той или иной организации, или физическое лицо могли бы обратиться за нужной им информацией. Данные каналы должны быть нейтральны в политике и при принятии решений.

Проблемы коммуникации зачастую связаны не только с сознательными попытками скрыть информацию, но и с невостребованностью

информации со стороны представителей различных групп интересов или отсутствия четких механизмов ее запроса и получения.

В настоящее время реализуется попытка выстроить такой механизм на основе сети Carnet, однако ее задачи, информационная структура, информационные потоки требуют доработки.

ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Помимо международных соглашений и конвенций, существуют также и процессы изменения реальных экосистем, той самой окружающей среды, которая находится вокруг нас. В эту реальность вплетены жизни граждан нашей республики, которые своими действиями, реализуя свою повседневную практическую деятельность, в том числе и в рамках международных программ и проектов, воздействуют на состояние окружающей среды. Здесь уровень возможного влияния определяется качеством индивидуального исполнения норм и правил, принятых на системном и институциональном уровнях.

Бытует мнение, что экологические проблемы автоматически могут быть решены после повышения благосостояния населения и преодоления бедности в стране. Однако, как показывает практика развитых государств, решение экономических проблем не приводит к «снятию» экологических проблем, а поднимает их на следующий уровень. Возможно, неслучайно именно в развитых государствах и появилось понятие устойчивого развития. Если рассматривать устойчивое развитие как определяющую рамку для развития экономики и снятия социальной напряженности с учетом возможности природной среды к самовосстановлению, то степень активности различных групп интересов в достижении целей устойчивого развития прямо пропорциональна уровню информированности о выгодах и заинтересованности в реализации обязательств. Информация должна предоставляться на доступном языке, с учетом ценностей, традиций и национальных особенностей природопользователя.

Гражданский сектор в процессах охраны окружающей среды, рационального природопользования и устойчивого развития в Кыргызской Республике представлен несколькими категориями: некоммерческими организациями, бизнес-сектором, местным сообществом.

Некоммерческие организации

В республике зарегистрировано большое количество некоммерческих организаций, в том числе и занимающихся вопросами в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Но активно работают далеко не все. Среди экологических НКО развита специализация (экоправо, экологическая экспертиза, биораз-

нообразии, экологическое образование и т.д.). Общественные организации во многом зависимы от финансирования международными экологическими фондами и организациями, поскольку в отношении сектора НКО слабо практикуются государственные социальные заказы с соответствующей финансовой поддержкой, а варианты самофинансирования данными организациями используются очень слабо. Несмотря на это, в стране существуют достаточно сильные экологические общественные организации, оказывающие серьезное влияние на экологическую политику в КР. Одним из примеров активного участия в разработке национальных программ и стратегий может служить участие общественных организаций в разработке НССБ (КОР). Данная стратегия была разработана межведомственными и межсекторальными группами, четыре из которых возглавляли представители экологических общественных организаций.

Экологические НКО активно сотрудничают с учеными научно-исследовательских институтов в рамках проектов или сами являются научно направленными общественными объединениями в области экологии. И часто являются финансовым проводником для научно-исследовательской общественности и институтов. Кроме того, экологические НКО могут являться медиаторами в передаче технологий по устойчивому природопользованию (образовательные семинары, тренинги, публикации).

Оценивая системный и институциональный уровни регулирования процессов реализации обязательств, представители этой категории, идентифицируя проблему невыполнения законов в стране и международных обязательств, не отделяют одно от другого. «По мнению представителей НКО, на системном уровне принимаются заведомо невыполнимые законы, а на индивидуальном уровне реализация законодательства невозможна без реальных механизмов, закрепленных подзаконными актами»¹⁴.

Низкий кадровый потенциал органов исполнительной власти и некоммерческих организаций, невыполнение возложенных, либо добровольно взятых на себя обязанностей представляются основным затруднением при выполнении международных обязательств.

Местные сообщества

Местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории айыльного, поселкового, городского кенешей, объединенное общими интересами в решении под свою ответственность вопросов

¹⁴ Отчет по исследовательскому компоненту проекта: «Национальная самооценка потенциала по выполнению трех глобальных экологических Конвенций» ПРООН / ГЭФ, Исполнитель ОсОО «Диалект ИКОН», Бишкек, 2004 г.

местного значения через свои представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы. От местных сообществ зависят как методы использования природных ресурсов, так и выполнение охранных мероприятий по защите природных объектов от негативного антропогенного воздействия.

Институтом для решения вопросов жизнедеятельности на территории, объединяющим местные сообщества, является местное самоуправление. Местное самоуправление – это уровень власти, наиболее приближенный к населению: оно создано для обеспечения защиты совместных интересов граждан, исходя из проживания на определенной локальной территории, из необходимости и неизбежности взаимодействия местного сообщества этой территории.

Основные трудности, с которыми сталкиваются граждане и их объединения при реализации мероприятий в области экологии и рационального природопользования, это незнание, где и как найти необходимую информацию, неумение пользоваться законами, регламентирующими участие в процессе принятия решений, незнание процедур обратной связи с лицами, принимающими решение. Это приводит к конфликтам между различными группами интересов и слабому участию граждан и их территориальных объединений в процессах принятия решений в области рационального природопользования и в целом устойчивого развития.

Хозяйствующие субъекты

В рамках исследования были проведены интервью с представителями бизнес-сектора, которые либо представляют экологически вредные, загрязняющие производства (например, ТЭЦ-Бишкек, Кумтор Голд Компани), либо деятельность которых связана с развитием экологических технологий (например, ОсОО «Демонстрационная зона Бишкек»).

Практически каждая организация определяет себя субъектом, осуществляющим свою деятельность с учетом экологических требований. При этом нормативная правовая база в республике для ответственной природоохраняемой деятельности бизнес-предприятиями признается недостаточно полной и благоприятной. До сих пор не разработаны нормативные правовые акты, стимулирующие использование экологически чистых технологий.

В республике не так много больших коммерческих компаний, но в борьбе за потребителя ряд бизнес-предприятий не может игнорировать проблемы социально-экологической ответственности. Принимая во внимание усиливающееся давление рынка, руководители компаний стремятся сделать их более привлекательными для людей, финансируя социальные программы и конкретные мероприятия. Не в после-

днюю очередь потому, что не пользующаяся доверием инвесторов и потребителей компания – это неприбыльная компания. Но практически все бизнес-структуры это делают стихийно, под воздействием индивидуальных «фандрайзеров», либо гася социальные конфликты¹⁵, и ни в одной компании не существует плана по корпоративной социальной ответственности (КСО)¹⁶.

Объединение деловой активности с решением социальных и экологических задач является сравнительно новой сферой корпоративной деятельности для представителей бизнеса в КР.

МЕЖСЕКТОРАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

В республике накоплен определенный опыт, как положительный, так и отрицательный, межсекторального взаимодействия при решении вопросов охраны природы и устойчивого развития.

Говоря о взаимодействии между секторами, в данном контексте имеются ввиду три сектора общества, к которым традиционно относят государственные органы управления, бизнес-структуры и институты гражданского общества. Отдельно эксперты отмечают органы местного самоуправления, располагая их между институтами гражданского общества и государственными структурами. По духу они более тяготеют к гражданскому обществу, поскольку должны быть созданы жителями для решения местных дел под свою ответственность, однако фактически являются уровнем публичной власти и зависимы от решений «сверху».

В настоящий период система местного самоуправления в республике находится на этапе становления. Продолжает формироваться нормативная правовая база, дискутируется структура органов МСУ, их функции и полномочия, а также разделение функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления.

К важным задачам местного самоуправления можно отнести вовлечение граждан в процессы принятия управленческих решений, создание реальных механизмов контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления, инициативную самоорганизацию граждан для решения вопросов местного значения (в том числе в рамках процесса социальной мобилизации). На практике эти задачи часто решаются силами НКО и международных организаций. Такая практика позволяет органам местного самоуправления увидеть положи-

¹⁵ До сих пор «Кумтор Голд Компани» «оплачивает» последствия автомобильной аварии в 1998 году, близ села Барскоон, оказывая экономическую поддержку местным сообществам ряда сел Иссык-Кульской области.

¹⁶ КСО – это общее понятие, обозначающее всю деятельность, направленную на объединение деловой активности с решением социальных и экологических задач.

тельные стороны социального партнерства и привлекать НКО и общинные организации к планированию развития территорий и реализации проектов на местах.

В большей степени примеры взаимодействия можно найти между государственным сектором и общественностью, общественностью и местным самоуправлением. В меньшей – с участием бизнес-структур. Хотя в последнее время растет число таких некоммерческих организаций, которые объединяют представителей бизнеса. Например, Ассоциация предпринимателей по переработке продуктов леса, Союзы предпринимателей, Ассоциация налогоплательщиков и пр. В основном они создаются для защиты и продвижения интересов своих членов.

Государственные структуры стали понимать, что вовлечение общественности в процессы принятия решений и разработку программ и стратегий существенно помогает осуществлению реформ.

Неправительственные организации участвовали в качестве экспертов в разработке национальных государственных программ, в том числе в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, например, в Национальном докладе по устойчивому развитию, Национальном сообщении по РК ООН об изменении климата, Трансграничном проекте по биоразнообразию, разработке рамочных документов по биобезопасности в Кыргызской Республике и пр.

По собственной инициативе НКО иницируют и осуществляют такие проекты, как внедрение Орхусской конвенции в национальное законодательство; проведение общественной экологической экспертизы проектно-хозяйственной деятельности; опротестование ряда постановлений Правительства КР; разработка нормативно-правовых актов и пр.

К наиболее результативной по влиянию на органы власти можно отнести группу общественных организаций, представители которой обладают опытом организационной работы в государственных органах, либо имеют личные контакты с представителями власти. При этом наиболее активно в происходящих в республике и мире процессах участвует сравнительно небольшая часть общественного сектора, сосредоточенная преимущественно в столице, в областных и промышленных центрах Кыргызстана.

Помимо этого, необходимо отметить положительный опыт межсекторального взаимодействия, коалиционность и существующие информационные и специализированные сети НПО как на национальном, так и на международном уровне. Существующий потенциал НКО необходимо широко использовать при разработке и внедрении программ и проектов, направленных на реализацию ЦАИУР.

Процесс реализации ЦАИУР в Кыргызской Республике в большой степени зависит также и от привлечения к принятию решений и разра-

ботке программ и стратегий фермеров и их ассоциаций, таких, например, как ассоциации водопользователей. Законодательная среда благоприятствует такому участию.

Возможности для межсекторального взаимодействия в КР

На настоящий момент для налаживания межсекторального взаимодействия в стране сложились определенные благоприятные условия. Они определяются:

на системном уровне – политической волей высших органов власти, положениями национальных программ и стратегий (КОР НССБ, Повестка XXI, НПДООС, ГПДГОС, Стратегия устойчивого человеческого развития, Стратегия экологической безопасности КР и др.), международных программ и документов (Рио-де-Жанейрская декларация, Повестка XXI, Цели тысячелетия, РПДООС, Экологическая стратегия ВЕКЦА, ЦАИУР, конвенции и пр.); законодательством КР.

на институциональном уровне – заложенными в планах реализации программ и стратегий мероприятиях по вовлечению общественности в процессы принятия решений, поддержке НПО, созданию пунктов общественного доступа к информации, системой стимулирующих грантов, внутренними документами министерств и ведомств о налаживании социального партнерства (во исполнение национальных программ и стратегий).

На индивидуальный уровень – фактической реализацией продекларированных страной обязательств по укреплению межсекторального взаимодействия при решении различных проблем.

Остановимся на конкретных примерах в следующих сферах:

- Разработка и стратегий и программ развития
- Разработка и реализация проектов на местах
- Совместное участие в международных проектах
- Совместная разработка и лоббирование нормативных правовых актов
- Аналитические группы
- Информационный обмен

Разработка стратегий и программ развития

Примерами взаимодействия между гражданскими институтами и институтами власти могут служить процессы подготовки «Комплексной основы развития Кыргызской Республики до 2010 г.» (КОР) и Национальной стратегии сокращения бедности (НССБ).

КОР является программным документом национального масштаба, создание которого было основано на использовании следующих типов

коммуникации: публичное обсуждение, проведение фокус-групп, организация диалоговых площадок между представителями различных секторов, создание консультативных групп, проведение семинаров. Однако организация участия заинтересованных сторон в процессе разработки программных документов КОР носила односторонний характер. Основным их инициатором являлись институты власти; редко использовались те предложения, которые в качестве обратной связи предлагались представителями гражданского сектора для внесения в подготавливаемый документ; невозможно было проследить, своевременно ли проинформирована общественность с окончательным (измененным согласно ранее поданным предложениям) вариантом документа на определенном этапе времени, особенно на региональном уровне; предложения и рекомендации представителей гражданского сектора нередко носили непрофессиональный характер и не были согласованы с государственным бюджетом и чаще всего отражали интересы отдельных групп; роль представителей гражданского сектора так и не была ясна и не конкретизирована до конца, и, как следствие, слабая инициатива и разочарование в итоге.

Все вышеперечисленное говорит о том, что технология участия гражданского сектора в процессе подготовки национальной программы КОР так до конца и не была продумана.

Полученный опыт при подготовке КОР помог сделать определенные выводы и изменил ситуацию при подготовке и реализации программы НССБ:

- проведены круглые столы с заинтересованной общественностью по направлениям;
- созданы специальные рабочие группы из представителей министерств и ведомств, представителей некоммерческих организаций;
- руководство ряда групп передано представителям некоммерческих организаций.

Так из 6 рабочих групп экологического блока 4 руководителя рабочих групп и общее руководство осуществляют представители НКО. Причем стратегически важную группу «Совершенствование экологической политики и нормативной правовой базы» также возглавляет представитель гражданского сектора (представитель «Независимой экологической экспертизы»).

Межведомственная комиссия при Правительстве Кыргызской Республики по вопросам Всемирной Торговой Организации

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 июня 2003 года N 374 была создана Межведомственная комиссия при Правительстве Кыргызской Республики по вопросам Всемирной Тор-

говой Организации (ВТО), куда входили представители министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики по выполнению Соглашений ВТО.

Межведомственная комиссия при Правительстве Кыргызской Республики по вопросам Всемирной Торговой Организации (ВТО) является постоянным органом, координирующим деятельность министерств, государственных комитетов и административных ведомств, ответственных за выполнение соглашений ВТО и обязательств Кыргызской Республики перед ВТО.

В целях усиления и расширения полномочий образованной комиссии, для активизации ее деятельности и привлечения к ее работе частного сектора, Правительством Кыргызской Республики было выпущено постановление от 11 сентября 2004 года за N 677 о внесении изменений и дополнений в постановление № 374. На основании последнего постановления утвержден новый состав Межведомственной комиссии. Межведомственную комиссию можно назвать межсекторальной, поскольку в обновленный состав введены представители бизнес-сектора. А так же в работе Межведомственной комиссии с правом совещательного голоса могут принимать участие депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, представители заинтересованных органов государственного управления, делового сообщества, неправительственных и иных организаций.

И что не маловажно, в свете реформ и совершенствования законодательной базы Кыргызской Республики, министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам и государственным комиссиям Кыргызской Республики необходимо в обязательном порядке согласовывать вновь разрабатываемые проекты законов и нормативно-правовых актов, регулирующих внешнеторговую деятельность Кыргызской Республики, с Межведомственной комиссией при Правительстве Кыргызской Республики по вопросам Всемирной Торговой Организации.

Государственный план действий по гигиене окружающей среды (ГПДГОС)

ГПДГОС Кыргызской Республики принят Правительством в 1999 году (постановление Правительства от 8 ноября 1999 г. № 611). ГПДГОС дополняет НПДООС КР (1995 г).

Целью ГПДГОС является обеспечение устойчивого, с экологической точки зрения, развития, эффективное предупреждение и контроль вредных для здоровья факторов окружающей среды, а также основанный на принципах справедливости доступ к здоровой окружающей среде.

В разработке документа принимали участие министерства, ведомства, государственные комитеты и административные ведомства и

международные организации. Общественность лишь информировалась о готовящемся документе во время проведения коммуникативных мероприятий.

ГПДГОС взаимодействует с другими проектами в области здравоохранения и окружающей среды, включает конкретные задачи в области гигиены окружающей среды, секторальное разделение сфер компетенции, а также предусматривает участие государственных, общественных и неправительственных структур в его реализации.

Например, в главе «Стратегия внедрения ГПДГОС» как привлеченные к исполнению указаны НКО, фонды и широкие слои населения. Участие населения выделено как «важный момент в успешной реализации ГПДГОС».

Однако механизмы привлечения общественности не прописаны, за исключением информирования.

Обязательное межведомственное взаимодействие также заложено в мероприятиях ГПДГОС и закреплено в Постановлении Правительства № 611.

По последнему ежегодному отчету (за 2003 г.) «О выполнении постановления Правительства Кыргызской Республики от 08.11.99г. № 611 «О государственном плане действий по гигиене окружающей среды Кыргызской Республики», которое Министерство здравоохранения готовит в соответствии с представленными справками министерств, ведомств и местных государственных администраций о ходе выполнения ГПДГОС, видно, что о реализации ГПДГОС ответственные организации в большинстве случаев отчитываются мероприятиями, реализуемыми в других программах и проектах. Межведомственное и межсекторальное взаимодействие также специально не выстраивалось под ГПДГОС, используются наработанные механизмы. Как отмечено в отчете, «повсеместно не решен вопрос целевого финансирования Государственного плана по гигиене окружающей среды, несмотря на его реализацию с 1999 года. Отмеченные в справке мероприятия выполнены исключительно за счет реализации других программ и проектов».

Местный уровень (г. Бишкек)

На основе Национального плана действий по гигиене окружающей среды был разработан Местный план действий по гигиене окружающей среды города Бишкек. Утвержден постановлением мэрии города Бишкек от 15 июня 2000 года.

МПДГОС основан, в частности, на принципах межсекторального и межведомственного сотрудничества. В его разработке принимали участие представители медицинских и экологических учреждений. Одна-

ко ни в мэрии г. Бишкек, ни в Бишкекской городской СЭС, ни в природоохранных организациях г. Бишкек об этом документе не знают, также, как о разработанной «в стол» узким кругом специалистов «Повестке XXI» для г. Бишкек.

В настоящее время в Мэрии г. Бишкек разработана **Программа социального и экономического развития г. Бишкек на 2004-2008 гг.**

В документе заложен экологический блок, в котором, в частности, предполагается разработать городской план действий охраны окружающей среды и активно внедрять такие формы, как создание аналитико-производственного центра по привлечению частного бизнеса и обеспечению участия города в международных программах по окружающей среде, информирование и обучение работников МСУ и населения по устойчивому развитию и экологии, создание *Общественного совета по экологии и безопасности жизнедеятельности города*. (Заметим, что в 2001 г. при мэрии г. Бишкек уже создавался один общественный совет, который оказался невостребованным отцами города).

Положительным моментом процесса разработки Программы является то, что к обсуждению приоритетов развития г. Бишкек впервые привлекались различные группы интересов. В результате была разработана и принята городским кенешем Декларация развития г. Бишкек (в которой, правда, ни слова не сказано о здоровой окружающей среде). Проект Программы также обсуждался с общественностью, бизнесом, территориальными общественными советами. Такая открытость во многом объясняется поддержкой и, соответственно, требованиями донора – фонда Сорос-Кыргызстан.

Экологические НПО также были приглашены в мэрию для знакомства с экологическим блоком проекта программы. И на этом этапе было несколько недоразумений. Существующие в мэрии г. Бишкек списки экологических НПО практически не содержат именно экологические НПО. Их представители попали на обсуждение благодаря одному из разработчиков экологического блока, который настоял на другом списке приглашенных. Тексты программы были розданы участникам лишь к концу встречи, но, несмотря на это, участники внесли ряд предложений не только по экологическому блоку, но и по всей программе. Напомнили об уже разработанных программах в области ООС для г. Бишкек, предложили проанализировать причины их невыполнения и после этого обсуждать новый План действий.

Благодаря широкому обсуждению рабочая группа разработчиков программы была вынуждена пересмотреть приоритетные отрасли промышленности и исключить неприемлемые для г. Бишкек.

Тот факт, что в Программу как приоритетные отрасли промышленности были внесены, в частности, целлюлозно-бумажное производ-

ство, химическое производство, производство резиновых и пластмассовых изделий, металлургическое производство, говорит о том, что в основную группу разработчиков не были включены специалисты-экологи, и вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования – основа здоровья и экономического развития - не явились естественным фундаментом построения программы. Это еще раз говорит о неприоритетности экологических вопросов и непонимании сути экологии лицами, принимающими решения.

То же, что в Программе были прописаны отрасли промышленности, не имеющие своей собственной сырьевой базы, говорит вообще о формальном подходе к разработке Программы социального и экономического развития г. Бишкек на 2004-2008 гг. Ошибки можно было бы избежать, строго придерживаясь стандартов разработки программных документов, которые предусматривают обсуждение приоритетов не столько с «удобными» и послушными представителями общественности, сколько с носителями различных мнений, представлений и компетенций.

Совместная разработка и лоббирование нормативных правовых актов

Зачастую отношение чиновников к участию общественности в процессе правотворчества является отрицательным. Они объясняют вою позицию тем, что в НКО нет специалистов, способных к правотворчеству.

В этом видится по крайней мере два заблуждения, на которые можно ответить следующее:

1. В НКО есть профессиональные ресурсы, которые нужно привлекать к сотрудничеству, особенно при наличии дефицита профессиональных кадров в министерствах.
2. К участию в правотворчестве можно и нужно привлекать не только профессиональных юристов. Законы пишутся для граждан, и заинтересованные граждане имеют право знать, какие правила им придется выполнять, и вносить свои предложения в их разработку.

Практика последних лет показывает, что представителям общественности удалось на деле доказать свою состоятельность, участвуя в разработке ряда нормативных правовых документов. Проблема остается в том, что законодательно не закреплены процедуры участия общественности в процессе правотворчества.

Совместное участие в проектах

В большинстве случаев этот пункт остается декларативным. Если к участию в проектах привлекаются представители НКО, то, как правило, в качестве частных экспертов. Руководители же проектов и доно-

ры в отчетах указывают те НКО, из которых привлекаются специалисты. Либо информирование о проекте зачитывают как участие в принятии решений. Формально все требования доноров соблюдаются, фактически – нарушаются. Один из последних примеров - подготовка РПДООС. Общественность не только не привлекалась к разработке такого важного документа, но даже не была проинформирована о его подготовке, за исключением 2-3 НКО.

Но есть и исключения. Например, проект по подготовке Национального профиля для оценки способности страны по осуществлению Орхусской конвенции. В этом случае в подготовке проектного предложения и создании аналитического документа вместе с МЭИЧС участвовали на партнерской основе ОО «Независимая экологическая экспертная группа» и ИОЦ "Green Women".

Разработка и реализация проектов на местах

Межсекторальное взаимодействие при реализации проектов Всемирного банка (ВБ) и Азиатского банка развития (АБР)

По инициативе международных финансовых институтов - Всемирного банка и Азиатского банка развития – в Кыргызстане с 2000 г. реализуются проекты по доступу населения к воде.

Цель проекта АБР «Поддержка инфраструктурных услуг на уровне общины (компонент, связанный с АВП)»: создание доступа к качественной питьевой воде путем физической реабилитации системы водоснабжения и санитарии в селах и в малых городах республики, а также создания объединений водопользователей, обеспечение устойчивого содержания и обслуживания реабилитированной инфраструктуры.

В решении проблем сообщества участвуют органы национальной власти, МСУ, НКО – при создании законодательных основ, разработке юридических документов для сельских общественных объединений потребителей питьевой воды (СООППВ), содействие в создании СООППВ, консультации (в ходе презентации), обучение.

Реализация проекта осуществляется при взаимодействии отдела реализации проекта, группы консультантов, главы районной администрации айыл окмоту и местных сообществ.

Обязательное условие для участия общины в проекте – создание СООППВ.

Контракты на строительство водопровода заключаются отделом по реализации проекта при МСВХИПП. Объединения водопользователей получают систему водоснабжения в свою собственность (постановление Правительства «О безвозмездной передаче систем водоснабжения с баланса местных органов самоуправления в собственность сельских общественных объединений потребителей питьевой воды») и

несут полную ответственность за дальнейшую эксплуатацию и техническое обслуживание реабилитированного водопровода.

Схожий проект у Всемирного банка – «Сельское водоснабжение и санитария» (Программа поддерживается департаментом международного развития Великобритании и ИНТРАК (Великобритания).

- Цели:
1. Улучшение доступа к качественной питьевой воде на основе инициативы и участия самих жителей.
 2. Обеспечение участия населения в обслуживании, эксплуатации и управлении системы водоснабжения.
 3. Улучшение гигиены, санитарии и водопользования.

В реализации проекта принимают участие органы государственной власти (департамент сельского водоснабжения, областные отделения ДСВ, областные государственные администрации, СЭС, райархитектура, райкенеш и айылкенеш), органы МСУ (айыл-окмоту и айыл-баши), НКО (Центры поддержки гражданских инициатив принимают участие в органах управления в период социальной мобилизации), бизнес-структуры (финансовая помощь и поставка материалов, строительства водоснабжения, консультации).

В уставе водопользователей обязательно должен быть пункт о сборе за водопользование по тарифу, утвержденному объединением водопользователей. За счет этого сбора формируется фонд, из которого в дальнейшем будет поддерживаться техническое состояние водопровода.

Всемирный банк, проект «Внутрихозяйственное орошение» (в рамках «Программы социально и экономически устойчивого развития») Охвачены сельские районы по всей территории Кыргызстана. Созданы: ЦО поддержки АВП при департаменте водного хозяйства (2001 г). 7 областных отделов поддержки АВП при областных управлениях, 26 районных отделов поддержки АВП при районных управлениях водного хозяйства).

- Цели: Увеличение производства урожая посредством стабильного надежного водораспределения, т.е. финансирование работ по улучшению внутрихозяйственного орошения, т.к. внутрихозяйственная инфраструктура, которая ранее обслуживалась колхозами и совхозами в настоящее время фактически осталась «бесхозной».

При реализации проекта заложено обязательное взаимодействие с гос.властью (государственное регулирование деятельности АВП осуществляется департаментом водного хозяйства. Областные и районные управления водного хозяйства выполняют функции по координации и контролю за деятельностью АВП в соответствии с законодательством КР, консультирование, помощь АВП по юридическим, бухгалтерским и

техническим вопросам). Органы МСУ (районные айыл-окмоту), оказывают консультативную поддержку.

АВП является неправительственной организацией и ее деятельность осуществляется на добровольной основе.

Данные проекты содержат конкретные механизмы взаимодействия общественных организаций (которыми по требованию донора являются и сами субъекты деятельности), государственных структур и органов местного самоуправления. Однако прямой контроль деятельности некоммерческих организаций – АВП и СООППВ – со стороны государства противоречит философии НКО. Возможно, стоит пересмотреть правовую форму этих организаций, чтобы избежать подмен в развитии гражданского общества.

С действием АВП связаны и другие проблемы, непосредственно относящиеся к компетенции ЦАИУР. С одной стороны, АВП объединяет фермеров для принятия совместных решений об ирригации и дренаже и ведении переговоров с государственными структурами, занимающимися водоснабжением и эксплуатацией головных водораспределительных каналов. В этой связи «Закон об ассоциации водопользователей» является передовым решением. Согласно постановлению от 6 апреля 2004 года за № 234 о «передаче водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований», появился новый механизм доступа к финансовым ресурсам (т.е. кредитования банковским сектором), а также появилась реальная возможность выступать на правах собственника со всеми вытекающими из этих прав выгодами. Созданные ассоциации водопользователей, действуя согласно закону «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» от 15 марта 2002 года, принимают на себя задачи по технической эксплуатации оросительных систем и водообеспечению потребителей, но ремонтные и восстановительные работы им еще, как правило, не под силу, в первую очередь из-за недостатка финансовых средств. Практика функционирования АВП показала, что неэффективность водопользования зависит от ряда факторов.

На системном уровне:

- отсутствие контролирующей системы поощрений и наказаний для стимулирования экономии воды;
- недостаточность средств, выделяемых государственным бюджетом, для эксплуатации и содержания головных каналов, и наложение высоких ставок платежей на АВП.

На институциональном уровне:

- чрезмерное вмешательство исполнительных органов;
- несоответствие структуры оросительных систем новым моделям земельной собственности.

На индивидуальном уровне:

- низкая эффективность водопользования;
- слабая кооперация, которая ведет к значительным потерям воды на поле и в сети;
- примитивная техника полива;
- отсутствие средств водоучета на каналах и неудовлетворительная система водораспределения.

Программное бюджетирование

Четыре пилотных министерства – образования; здравоохранения; сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности; транспорта и коммуникаций по инициативе Министерства финансов переведены на программное бюджетирование. Суть его заключается в том, что отраслевое министерство должно разработать программные приоритеты на несколько лет, и на их основе рассчитывать бюджет. Государственные средства будут выделяться на реализацию этих приоритетов.

Одну из задач успеха эксперимента Минфин видит в обязательном привлечении общественности к выработке программных приоритетов, широкое обсуждение и информирование.

В настоящее время Минфин при поддержке Фонда Сорос-Кыргызстан осуществляет проект «Бюджетный диалог». К его реализации привлекаются специалисты, представители бизнес-структур, НПО. Проект предусматривает разработку процедур по открытости бюджета, проведению бюджетных слушаний, активизации общественности при обсуждении приоритетов при программном бюджетировании и выработку у власти привычки информирования и привлечения общественности к участию в принятии решений.

На практике ни одно из названных министерств пока не занималось ни информированием о выработке приоритетов, ни тем более привлечением групп интересов. Хотя необходимость и возможность обсуждается, но опять же исходя не из внутренней потребности, а с подачи инициатора эксперимента и доноров.

Подготовка Концепции непрерывного экологического образования КР

Плодом межведомственного и межсекторального взаимодействия является Концепция непрерывного экологического образования КР», утверждена приказом Министерства образования от 29.10.2003 г. № 961\1.

История Концепции берет свое начало в 2000 г. на конференции по экообразованию (экологическое движение «Биом» при поддержке ФСК), в работе которой участвовали ученые, преподаватели школ,

вузов, представители НКО и госструктур, участниками было решено разработать данную концепцию. К работе были привлечены специалисты различных образовательных учреждений – высших, средних, дошкольных и внешкольных, НКО, МЭиЧС, МОиК.

Нужно отметить, что «двигателем» Концепции были экологические НКО. Именно благодаря их настойчивости, умению налаживать партнерские отношения с различными секторами, документ был доработан и утвержден.

К сожалению, несмотря на принятую Концепцию, министерство образования не делает никаких дальнейших шагов по ее реализации. Но и НКО не оставляют попыток найти возможность достучаться до руководителей министерства.

Другие виды межсекторального взаимодействия

Аналитические группы

Для нашей страны – новый вид взаимодействия. Представители коалиции «Партнерская инициатива» третий год использует эту возможность, в результате чего появились несколько исследований, выполненных по международным стандартам, два нормативных документа. Настоящий проект – пример такого альянса специалистов НКО и госструктур. Участие различных групп интересов в совместном исследовании позволяет посмотреть на проблему с различных позиций и искать наиболее целесообразные решения.

Информационный обмен

Электронные сети

Если между экологическими неправительственными организациями существует несколько электронных информационных сетей, то межсекторальный информационный обмен пока не получил развития. Были отдельные попытки создать сайты и рассылки, но все они оказались несостоятельными. В одном случае инициаторы объясняли такую ситуацию отсутствием финансирования для поддержки сайта и сбора информации, в другом – нежеланием различных министерств и ведомств предоставлять информацию в "общий котел", в третьем - востребованностью электронной информации и недоступностью большинства населения к благам цивилизации.

Печатная продукция и СМИ

Государственные периодические издания в области охраны окружающей среды и устойчивого развития отсутствуют. Силами НКО выпускаются бюллетени, которые в основном среди НКО и распространяются. В рамках проектов издаются информационные сборники, брошюры, буклеты. МЭиЧС периодически издает отчеты по состоянию окружающей среды в КР, но тиража явно не достаточно для всех заинтересованных организаций и лиц.

Экологические материалы в СМИ – хороший ресурс для информирования широких слоев населения, но площадкой для информационного обмена (кроме бюллетеней), по ряду причин быть не могут.

Проблемы межсекторального взаимодействия и рационального природопользования и устойчивого развития

К проблемам, которые мешают налаживанию эффективного межсекторального взаимодействия, в частности, при реализации ЦАИУР, можно отнести следующие:

На системном уровне:

- Отсутствие единой политики в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и устойчивого развития
- Неприоритетность вопросов ООС

На институциональном уровне:

- Отсутствие нормативных документов, регулирующих социальное партнерство и возможности социального заказа

На индивидуальном уровне:

- Отсутствие общих целей в области устойчивого развития.
- Отсутствие процедур, регулирующих межсекторальное взаимодействие
- Слабый информационный обмен
- Низкий уровень экологического образования на всех ступенях, включая лиц, принимающих решения
- Незнание представителями секторов взаимного потенциала, социальные стереотипы
- Недоверие представителей секторов друг к другу, следовательно, не используется возможность сложения и обмена ресурсами (интеллектуальные, материальные, организационные и пр.)

Формы и виды государственной поддержки НКО

Действующая статья 8 Конституции гласит: «в Кыргызской Республике могут создаваться общественные объединения на основе свободного волеизъявления и общности интересов. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений».

В 1996 году эти конституционные нормы получили свое дальнейшее развитие в положениях Гражданского кодекса, которые закрепили правовой статус и деятельность некоммерческих организаций. Однако реальные основы деятельности некоммерческого сектора были заложены в 1999 году, с принятием законов КР «О некоммерчес-

ких организациях» и «О меценатстве и благотворительной деятельности». В этих законах определены общие направления и установлены базовые принципы взаимодействия НКО и власти. Кроме того, в них провозглашается роль государства в обеспечении соблюдении прав и законных интересов некоммерческих организаций, оказании поддержки в совместной деятельности, законодательное регулирование, предоставление налоговых и иных льгот.

Помимо этого, есть целый ряд отраслевых нормативных правовых актов по различным сферам деятельности НКО, где определяется та целевая группа, с которой работают некоммерческие организации. Например, Закон Кыргызской Республики «О социальной защите инвалидов в Республике Кыргызстан» предполагает участие общественных организаций в разработке, утверждении и финансировании республиканских программ социальной защищенности инвалидов, Закон КР «Об основах государственной молодежной политики» предусматривает широкий круг возможных форм поддержки и сотрудничества государственных органов с молодежными и детскими общественными объединениями. Существует множество других нормативных документов, в которых закреплена идея создания комплексной системы поддержки некоммерческих организаций по решению социально-значимых проблем.

Сегодняшняя законодательная база предполагает наличие различных форм сотрудничества и государственной поддержки НКО. К одной из основных форм взаимодействия относятся различные финансово-правовые механизмы поддержки НКО, которые включают в себя прямое бюджетное субсидирование (целевое финансирование), размещение государственных заказов на выполнение определенных социальных услуг, а также предоставление соответствующих налоговых льгот (предоставление налоговых льгот в исследовательских работах относят к одной из разновидностей косвенного финансирования или отождествляют с государственным спонсорством).

Финансовые формы государственной поддержки третьего сектора

Бюджетное субсидирование (целевое финансирование). Если рассматривать финансово-правовые формы поддержки третьего сектора, очевидно, что более распространенный из них является бюджетное субсидирование (целевое финансирование).

Правовая основа предоставления подобных форм поддержки закреплена в базовом финансовом Законе КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (ст.20), которая предполагает и допускает, «...что расходная часть бюджетов может содержать субсидии предприятиям, организациям или иным экономичес-

ким субъектам только на цели, имеющие особую значимость для государства».

Бюджетное субсидирование для некоммерческих организаций, как правило, используется на отдельные расходы некоммерческих организаций, связанные с выполнением общественно-полезных социальных программ. Сегодня возможность осуществления целевого финансирования для некоммерческих организаций предусмотрена в Законах «О некоммерческих организациях», «О меценатстве и благотворительной деятельности», «Об основах государственной молодежной политики», «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла».

Так, например, Закон КР «О некоммерческих организациях» декларирует государственную поддержку некоммерческих организаций, которая может предоставляться в форме целевого финансирования отдельных общественно полезных программ некоммерческих организаций, а также в других формах, не запрещенных законодательством (ст.5 Закона КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 г. №111). Закон КР «О меценатстве и благотворительной деятельности» также предусматривает субсидирование благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными организациями, от платы за пользование государственным имуществом). Кроме этого, в Законе регламентировано финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями (ст.11 Закона КР «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119).

Распространенность подобной формы поддержки в виде бюджетного субсидирования (целевого финансирования) объясняется следующими причинами: во-первых, подобная форма взаимодействия наиболее проста в использовании, во-вторых, нет необходимости разрабатывать процедуру конкурсного отбора, в-третьих, такая форма финансирования является наиболее традиционной со времени советского периода, когда оказывалась централизованная поддержка государственных общественных организаций (общества инвалидов и т.д.).

Однако сегодня в условиях постоянного дефицита бюджета наблюдается резкое сокращение подобных форм поддержки. Слабые бюджетные возможности не позволяют эффективной реализации подобной формы финансовой поддержки. В этой связи органы государственной власти в своей политике по отношению к социальной сфере отдают приоритет существующей сети государственных некоммерческих организаций здравоохранения, образования и культуры и финансирования их деятельности, что создает неравные возможности для негосударственных некоммерческих организаций.

При этом существуют некоторые отраслевые законы, в которых подробная форма финансирования предусматривается и для негосударственных некоммерческих организаций. Например, Закон КР «Об образовании» предусматривает систематическое финансирование негосударственных образовательных учреждений. С момента прохождения государственной аккредитации в Министерстве образования и культуры, такие организации получают право на бюджетное финансирование. При этом размер бюджетного финансирования устанавливается на основе государственных стандартов.

Государственный социальный заказ

Вопросы предоставления государственных заказов в Кыргызской Республике регулирует Закон КР «О государственных закупках товаров, работ и услуг» от 13 мая 1997 года №31 (далее Закон КР «О закупках»). Он предполагает возможность для государства приобрести социальные услуги в решении неотложных социальных задач. В рамках этого Закона регламентируется право государства выступать в качестве потребителя, который в свою очередь обязан найти поставщика, удовлетворяющего спрос на условиях цены и качества услуги. Примечательно, что государственные закупки могут осуществляться как с полным, так и частичным привлечением государственных средств (см. определение «государственные закупки» в ст.1 Закона КР «О закупках»).

Задача государства состоит в том, чтобы определить через тендер (конкурс) наиболее конкурентно-способного потенциального поставщика таких услуг или товаров с тем, чтобы эффективнее использовать бюджетные средства и предупредить коррупцию. В то же время госзаказ предоставляется для неограниченного круга лиц, включая как коммерческие, так и некоммерческие организации. Так, в соответствии со ст.1 Закона КР «О закупках», поставщиком (подрядчиком, в зависимости от контекста) может быть признана любая потенциальная сторона или конкретная сторона договора о закупках скупающей организацией.

Однако, несмотря на то, что закон не запрещает некоммерческим негосударственным организациям участвовать в осуществлении госзаказа, существующие традиционные механизмы госзаказа больше адаптированы для коммерческих организаций и зачастую могут изначально быть проблематичными для организаций «третьего» сектора. Это связано с тем, что преимущественно все квалифицированные и конкурсные требования отбора поставщика основаны на показателях экономической стабильности с жесткими финансовыми требованиями по гарантийной обеспеченности. Так, согласно статьям 26 и 43 Закона КР «О закупках» от участника торгов могут потребовать внести на депозит гарантийное обеспечение исполнения заявки и гарантийное

обеспечение исполнения договора. Даже крупные и устойчивые НКО не всегда могут внести максимальный залог согласно требованиям Закона (поставщик при предоставлении тендерной заявки одновременно вносит для ее гарантийного обеспечения 5% от запланированной общей стоимости контракта и 10% от гарантийного обеспечения исполнения договора). Доходы, получаемые НКО, как правило, либо полностью реинвестируются на уставную деятельность, либо идут на покрытие операционных издержек. Поэтому для некоммерческих организаций представляется крайне затруднительным аккумулировать достаточные финансовые средства для внесения гарантий под тендерную заявку и под гарантийное обеспечение предоставления услуг. Более того, НКО не имеют таких потенциальных возможностей, как имеют коммерческие организации – изыскивать средства для гарантийного депозита, – так как, в свою очередь, они не могут предложить за них требуемые банковские гарантии.

В этой связи возникает вопрос: насколько действующее законодательство о государственных закупках отвечает специфическим потребностям регулирования общественных отношений, связанных с государственным социальным заказом?

Приходится констатировать, что сегодня очень сложно говорить о госзаказе как о реальном механизме взаимодействия НКО и государства, по крайней мере, до тех пор, пока не будут учтены специфические законодательные требования к нормам, касающимся государственного социального заказа для некоммерческих негосударственных организаций.

Стимулирующие гранты

Стимулирующие долевые гранты – это средства республиканского (или местного, как в г. Бишкек) бюджета, направленные на реализацию проектов силами местных сообществ, по принципу долевого финансирования. В 2003 г. средства, выделенные на стимулирующие гранты, практически везде в республике не были освоены. Причина - отсутствие механизмов информирования, отбора проектов и выдачи средств. В этом году отдельные сельские управы и городские ТОСы получили средства на различные проекты, в том числе - на ремонт коллекторно-дренажных сетей и водопроводов, очистку каналов и пр. Отсутствие закона о социальном партнерстве и непроработанность процедур не позволяют НКО быть бенефициариями проектов. Они могут выступать лишь как участники проектов. И даже в этом случае органы власти, которые организуют конкурсы, выражают свое недоверие участию в проектах НКО. Одной из причин такого положения является коррумпированность органов власти и нежелание отчитываться перед гражданским сектором о поступивших и потраченных средствах.

Межсекторальное взаимодействие

В настоящее время уже разработан проект Закона «О муниципальном заказе». Настоящий проект устанавливает общие принципы и порядок формирования, размещения и исполнения на договорной основе муниципальных заказов на реализацию программ для муниципальных нужд города, поселка и села в Кыргызской Республике.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

В результате исследований по проекту рабочей группой был проведен анализ международного опыта в рамках УР на примере практик Канады и Австралии по данной теме.

Поскольку рамки отчета не позволяют полностью представить весь объем информации и, учитывая специфику федеральных государств, исследования по практическому опыту решено было сузить до рассмотрения межведомственного взаимодействия выборочно в нескольких секторах (например, канадский опыт реформирования системы управления аквакультуры в рамках устойчивого развития).

В ходе исследований выяснилось, что Меморандум обязательств, подписанный федеральным правительством и провинциями Канады, определяет специфические федеральные и провинциальные полномочия и устанавливает роль каждого правительства.

На федеральном уровне в Канаде действуют 17 ведомств и агентств, которые осуществляют программы и обслуживают промышленность.

С 1999г. работает межведомственный Канадский Совет министерств рыболовства и аквакультуры (CCFAM), который включает федеральные, провинциальные и территориальные министерства, решая и утверждая вопросы гармонизации данной сферы. В аквакультуре существует раздельная ответственность федерального правительства и его провинциальных и территориальных дубликатов, и в этом ключе деятельность Целевой группы по аквакультуре (ATG) гарантирует сотрудничество между различными уровнями правительства. ATG действует как комиссия по выработке регламента с целью утверждения направления развития аквакультуры в Канаде.

Роль федерального правительства в аквакультуре стала предметом исследований офиса Специального уполномоченного по развитию аквакультуры, The Honourable Herb Dhaliwal (28 ноября 2001), Министерством рыболовства и океанов было официально объявлено о продлении срока действия мандата специального уполномоченного до 31 марта 2004.

Утвержденный мандат специального уполномоченного был призван собрать вместе все соответствующие федеральные правительственные ресурсы, инициировать необходимые регуляторные реформы и работать с провинциями, чтобы развивать резонанс в экологически дружественной устойчивой индустрии аквакультуры. Специальный уполномоченный является ответственным за наблюдением осуществлению Федеральной стратегии развития аквакультуры 1995г.

Цель данного мандатного проекта состоит в том, чтобы установить, что правительственные ведомства и агентства могли бы сделать в поддержку канадского сектора аквакультуры и возможности того, как они могут сделать это. Результаты проведенных исследований формируют следующие задачи:

- развитие более поддерживающих политик в области аквакультуры;
- распределение правительственных ресурсов, позволяющих осуществлять регулирование и развивающую роль, так как обрисовано в Федеральной стратегии развития аквакультуры и Рамочной политике DFO по аквакультуре;
- создание соответствующей правовой базы по аквакультуре;
- усиление руководства по инициативам в области аквакультуры внутри правительства;
- улучшение продуктивности и устойчивости внутри промышленности.

Летом 2003г. Министерству рыболовства и океанов была представлена серия рекомендаций по программам и инициативам, чтобы определить установленную роль федерального правительства в аквакультуре.

На сегодняшний день основными базовыми документами, определяющими действия министерств и ведомств Канады в области аквакультуры, являются:

1. Федеральная стратегия развития аквакультуры;
2. Рамочная политика по аквакультуре DFO;
3. Законодательный и правовой обзор аквакультуры в Канаде.

Ранее, в марте 2001г., был выпущен в свет законодательный и правовой обзор аквакультуры в Канаде. Взгляды и рекомендации, выраженные в данном документе, являются частью независимого обзора Офиса специального уполномоченного по развитию аквакультуры, и хотя департамент рыболовства и океанов и другие ведомства участвовали в составлении данного обзора, документ не отражает в полной мере взгляды федеральных министерств и ведомств Канады.

В разделе 5 «Подходы в управлении и защите окружающей среды» данных рекомендаций управление и защита окружающей среды были определены как участки, относящиеся к сектору аквакультуры и других заинтересованных групп. Как часть правового обзора, федеральная рабочая группа по управлению и защите окружающей среды была учреждена, чтобы изучить текущий порядок и предложить более соответствующий и эффективный подход по оценке, управлению и взаимосвязям, рискам окружающей среды, объединенным в аквакультуре в пределах контекста устойчивого развития. Были рассмотрены право-

вые меры (законодательство и регулирование) и добровольные, не правовые инициативы. Установленная цель заключалась в том, чтобы обеспечить устойчивое развитие аквакультуры, в частности экономически жизнеспособной промышленности.

В качестве методологии были рассмотрены следующие необходимые характеристики эффективного подхода в управлении окружающей среды:

Обтекаемый – создание эффективного и своевременного режима посредством усиленной координации;

Прогнозируемый и прозрачный – обеспечение предельной чистоты и ясности для всех участников процесса;

Предупреждающий – установление усиления на раннем планировании и координации превентивных мер в отношении возможных проблем;

Интегрированный и дополнительный – гарантирование того, что управление окружающей средой и обязательства федеральных и провинциальных ведомств в принятии решений в отношении действий в аквакультуре являются последовательными и взаимно усиливающими;

Научнообоснованный – использование лучших научных достижений и продвижение научных исследований и инноваций.

В рамках предложенных правительству Канады рекомендаций эффективный режим управления окружающей средой мог бы развивать использование следующих 4 позиций процесса:

1. Вносить ясность и делать существующие правовые меры более прозрачными в соответствии с пп. 35 и 36 Fisheries Act, применяемыми в аквакультуре;
2. Исследовать и развивать возможности для индустриально проводимых, добровольных и нерегуляторных инициатив (в области протоколов по отлову, операционных кодексов);
3. Исследовать и развивать классовые отборы, в рамках положений CEAA (Canadian Environmental Assessment Act), как способы больших мер прогнозирования, последовательности и своевременности процесса оценки окружающей среды. Для каждого класса проектов по аквакультуре детальная оценка должна быть проведена с включением смягчающих мер. Проектные заявки должны быть на основе разработанного отчета и специфических факторов;
4. Концепция «единого окна», или координированный подход к оценке окружающей среды, особенно если процесс является выстроенным вокруг единой, всесторонней процедуры обзора,

охватывающей обзор окружающей среды, управление, отбор тем и разработку критериев, операционные условия, согласованные стандарты, мониторинг и отчетные требования.

В пункте 6.1.2 «Инициативы по предлагаемому федерально-провинциально-территориальному сотрудничеству» вышеуказанных рекомендаций Специальный уполномоченный предлагает следующие инициативы, чтобы обеспечить межведомственное сотрудничество в поддержку сектора аквакультуры:

1. Обеспечить принципы (законы) для поддержки процесса координирования федеральных, провинциальных и территориальных регуляторных инициатив;
2. В целях гармонизации процесса необходимо:
 - прояснить и установить роли и меру ответственности между 2-мя уровнями правительства;
 - гарантировать, что там, где имеются отдельные юрисдикции, инициативы являются совместными и дополнительными;
 - обеспечить развитие провинциальных/территориальных правовых структур во взаимодействии с федеральной правовой структурой.

В разделе 7 «План действий» данных рекомендаций развитие и распространение правовой структуры разделяется на 3 компоненты:

1. Непосредственное принятие обязательств по приоритетным инициативам (см. раздел 8);
2. Непосредственное принятие обязательств по гармонизации процесса в сотрудничестве и согласии с провинциями и территориями;
3. Принятие обязательств по основным законодательным изменениям на длительный срок. Непосредственные действия должны быть сфокусированы на приоритетных инициативах и федерально-провинциально-территориальной гармонизации, включая прояснение и установление соответственных ролей и ответственности.

В ходе исследований были разработаны 3 варианта достижения фундаментальных законодательных, регуляторных и политических поправок по аквакультуре (см. разделы 7.2 и 7.3), которые адресованы пробелам, оставшимся после осуществленных приоритетных инициатив. Эти более основательные модификации должны стать предметом 2-й фазы процесса законодательного и регуляторного обзора.

Рекомендации специального уполномоченного для федерально-провинциально-территориальной правительственной гармонизации:

- новые правила и регуляторные поправки;
- политические поправки, предоставляемые аквакультуре;

- исключение аквакультуры из мандата DFO;
- постоянная целевая группа Канадского совета министерств рыболовства и аквакультуры по координации и сотрудничеству по правовым и регуляторным вопросам.

В пункте 7.1 «Процесс федерально-провинциально-территориальной гармонизации» данного документа говорится, что в соответствии с Соглашением по межведомственному сотрудничеству Канадского совета министерств по рыболовству и аквакультуре 25, данный процесс устанавливает и следует возможностям, где увеличенные эффективность и обтекаемость могут выразиться во взаимовыгодном улучшении для обоих уровней правительства. Такие вопросы должны быть адресованы независимо от других инициатив, рассматриваемых для правовой структуры аквакультуры (см. *Legislative and regulatory review of aquaculture in Canada*, Март 2001г.).

Одним из основных документов, определяющих национальную политику по устойчивому развитию в Канаде, является Закон об устойчивом развитии.

В отношении внутренней политики межведомственного взаимодействия в ст.5 п. (b) «Ответственность департамента сохранения окружающей среды» определено, что департамент сохранения окружающей среды является ответственным за координацию обзора стратегии и политики работы Межведомственного совета по планированию и других межведомственных комитетов, созданных министерством по имплементации политики и стратегий устойчивого развития. Здесь же, в пункте (h), департаменту отводится координация имплементации положений данного Закона в отношении организаций общественного сектора (см. *The Sustainable Development Act*(Assented to June 28, 1997).

В порядке улучшения федерального межведомственного взаимодействия в области развития аквакультуры, DFO была создана Межведомственная комиссия по аквакультуре (ICA), чтобы облегчить распространение и внедрение федерального подхода и играть направляющую роль в создании условий, которые предоставят канадской аквапромышленности возможность достичь своего полного потенциала.

В основе деятельности ICA, как межведомственного структурного звена, были заложены следующие задачи:

- работа по поддержке и обеспечению устойчивого развития аквапромышленности в Канаде;
- координировать все виды деятельности федеральных ведомств, имеющие отношение к аквапромышленности в порядке максимизации эффективности и минимизации дублирования функций;
- поддерживать развитие федеральной политики, программ и

регуляторной среды, которая является вспомогательной для промышленности, других участников и краевых/территориальных инициатив.

Существуют 4 принципиальных направления функций Комиссии:

1. **Координация:** проводить через Совет Комиссии федеральные межведомственные встречи, гармонизировать работу канадских структур аквакультуры в соответствии с международными стандартами и протоколами, особенно в вопросах инспекции и безопасности производства.
2. **Управление:** координировать федеральные механизмы управления по вопросам аквакультуры. Работа по развитию согласованного политического подхода, улучшению и гармонизации регуляторной базы и усилению эффективности внедрения программ.
3. **Промышленная поддержка:** облегчить устойчивое развитие в Канаде. Понимать и передавать промышленные интересы и перспективы другим федеральным агентствам и ведомствам.
4. **Связь:** обеспечивать усиленный диалог и связь между всеми участниками.

Следует отметить, что анализ существующей ситуации в секторе аквакультуры Канады дает четкое представление того, как работают механизмы межведомственного взаимодействия на различных уровнях государственных структур. Кроме того, в рамках поддержки устойчивого развития в Канаде широко распространена практика создания межведомственных рабочих групп федерального уровня. Рекомендации, разработанные данными группами, принимаются во внимание Правительством и являются базовой разработкой при формировании национальных политик.

Так, например, в мае 1998г. в рекомендациях рабочей группы Калгари (CWG) по внешней политике Канады по вопросам Полярного Круга тема необходимости разработки механизмов межведомственного взаимодействия косвенно просматривается во многих пунктах представленного итогового документа.

Так в *п.2 данных рекомендаций* говорится, что: «Процесс развития и разработки этой стратегии должен полностью вовлечь провинции и территории, чьи интересы это затрагивает, но это должен быть более чем просто межведомственный и межправительственный процесс. В особенности, должен быть обеспечен прямой доступ к общественной и парламентарной информации, а также участие НПО и, особенно, северных и аборигенных групп. Консультативный механизм обеспечит построение консенсуса вокруг долгосрочных решений и рекомендаций по развитию политики имплементации вопросов. Как часть данного

механизма, рабочая группа по внешней политике в отношении вопросов Полярного Круга должна определить наиболее эффективные пути достижения интересов Канады через международные инициативы и руководство в многосторонних организациях по сотрудничеству, особенно, в Арктическом совете.

В тоже время, CWG признает необходимость в организационном центре по делам Полярного Круга, и выражает озабоченность по поводу установления дополнительных административных механизмов, таких как «консультативные механизмы» и «рабочие группы».

Помимо вышеуказанных механизмов, в п.3 своих рекомендаций рабочая группа предлагает рассмотреть возможность создания нового межведомственного звена: «Предпочтителен новый общественный институт с прямым представительством, информирующий энергетический межведомственный комитет по делам Полярного Круга. Любой механизм, установленный, чтобы направлять и координировать деятельность Правительства, должен, безусловно, включать позицию научного сообщества, чьи позиции являются действительно биполярными, и данная информация и коммуникационные сети включают научную информацию».

Кроме того, в свете развития межсекторального взаимодействия CWG в п.30 констатирует, что: «Инициативы Правительства Канады должны быть основаны на научных исследованиях, что требует расширенной политики, финансовой и логической поддержки, как от частного, так и от общественного секторов».

Ответственность за исполнение п.30 должна быть возложена на многоведомственный механизм».

Проблема межведомственного взаимодействия в рамках устойчивого развития в Канаде рассматривалась в исследованиях нескольких проектных групп, разрабатываемых совместно учеными экспертами и государственными структурами. Так, например, в *проекте 1995г по управлению береговой зоной* предполагалось подтвердить документально межведомственные проекты и механизмы; установить дублирование/совпадения, пробелы и возможности; предложить сферы для улучшенного сотрудничества и инициатив (включая те, что привлекают другие уровни правительства и неправительственные организации), фокусирующиеся на соответствии Канадскому акту по океанам и Стратегии управления океанами.

Ожидаемые результаты исследований включали гармонизацию и оптимизацию программ в 4 ведомствах, а также выявление программ, вовлекающих другие федеральные и провинциальные исследовательские организации, академию и частный сектор; фокус для развития научного сотрудничества в поддержку Канадского пакта по океанам, Стратегии управления океанами, предложенной Канадской рамочной

конвенцией по интегрированному управлению береговой зоной и развитию Национальной программы действий по защите морской среды от всех видов деятельности на суше в соответствии с Вашингтонской декларацией.

Подобный проект был осуществлен по теме исследований «Воздействие на экосистему UV-B излучения», в котором предполагалось подтвердить документами существующие федеральные исследования UV-B излучения и подтвердить и/или создать возможности для межведомственного взаимодействия и совместного планирования по вопросам UV-B излучения в Канаде.

Ожидаемые результаты включали координированные исследовательское планирование и усиленное сотрудничество среди федеральных ученых через совместные исследовательские проекты и другие виды деятельности; новые механизмы взаимодействия по исследованию воздействия UV-B излучения на экосистему.

Группа инициировала инвентаризацию существующих исследовательских проектов, включая источники финансирования, приоритет представляемый по данной теме различными ведомствами, степень межведомственного взаимодействия и существующие механизмы по продвижению стратегического подхода по взаимодействию в исследованиях по UV-B излучению. Группа почти достигла нескольких важных заключений: исследования по UV-B излучению не являются установленным приоритетом во многих ведомствах и часто являются лишь дополнением к исследованиям по изменению климата; хотя межведомственный контакт встречается на проектном уровне, не существует национального механизма взаимодействия; и федеральные исследования по UV-B излучению во всех 4-х ведомствах зависят полностью или частично от основ Зеленого плана и поэтому являются рискованными из-за окончания срока действия Зеленого плана в марте 1997г.

Группа выпустила за 1996г. отчет, в котором суммировала исследования и опись механизмов взаимодействия.

Таким образом, становится очевидным, что практика межведомственного взаимодействия в Канаде достаточно хорошо отработана и подкреплена соответствующими законами и нормативно-правовыми актами, кроме того, опыт создания межведомственных межсекторальных рабочих групп помогает в целом определять основные направления по достижению целей устойчивого развития. Безусловно, следует отметить доминирующую роль науки в совместных усилиях федеральных, провинциальных и территориальных правительств.

В сравнении с вышеизложенным, австралийский опыт по межведомственному и межсекторальному взаимодействию в рамках УР несколько отличается от канадского, поскольку существуют некоторые территориально-государственные и институциональные различия.

Поэтому более целесообразным предполагается рассмотреть институциональные аспекты устойчивого развития в Австралии, и в частности, практику интегрированного принятия решений.

Австралийский Союз является федерацией 6-ти самоуправляемых штатов и 2-х самоуправляемых территорий. Высший законодательный орган – двухпалатный Парламент. Федеральные правительственные власти и полномочия определены в Конституции Австралии. Правительства штатов и территорий также имеют установленные системы местных администраций и насчитывают около 750-ти местных советов.

В каждом штате и территории существуют свои местные правительственные ассоциации, которые представлены в Австралийской ассоциации местных правительств (ALGA). Основной задачей ALGA являются межправительственные отношения, затрагивающие австралийский Совет правительств и межправительственные комитеты, включая Межправительственный комитет по устойчивому развитию окружающей среды.

Принцип устойчивого развития встроен внутри рабочих программ ключевых структур национального управления, которые вносятся национальным правительством и правительством штата. Примером таких ключевых структур являются министерские советы, включая:

- Совет Австралии и Новой Зеландии по сохранению окружающей среды (ANZECC);
- Совет Австралии и Новой Зеландии по управлению сельским хозяйством и ресурсами (ARMCANZ);
- Совет Австралии и Новой Зеландии по минералам и энергии (AMZMEC);
- Министерский совет по лесоводству, рыболовству и аквакультуре (MCFFA);
- Австралийский транспортный совет.

Процесс принятия решений в области законодательства и регулирования в Австралии направлен на то, чтобы перевести вопросы окружающей среды и устойчивого развития на местный, региональный, национальный и международный уровень. Это отражается в развитии национальных стратегий и соглашений, которые обеспечивают основную внутреннюю базу по имплементации решений UNCED.

С начала 1992г. совместный подход с сильным руководством на национальном уровне становится краеугольным камнем в развитии австралийской политики и программ. Этот подход внутри правительства распространялся также и на НПО, и общественные группы. Существует ряд механизмов, которые обеспечивают административные и министерские структуры по консультированию и информированию.

Всесторонняя координация эффективнее благодаря австралийскому Совету правительств (COAG), относящихся к данной сфере интересов министерских советов, включая ARMCANZ, ANZECC, Министерский совет бассейна рек Murray Darling, Министерский совет бассейна (MDBC), Национальный совет по защите окружающей среды (NEPC) и соответствующие рабочие группы, подотчетные этим структурам.

В дополнение ко всему существует возможность регулярных консультаций со следующими неправительственными организациями: Всемирный фонд дикой природы, Австралийский заповедный фонд, Гринпис, Австралийский совет по поддержке за рубежом, Национальная федерация фермеров, Бизнес-совет Австралии, Совет Австралии по минералам, Австралийский совет профсоюзов, Ассоциация национального законодательства по ОС, Ассоциация управления ОС и промышленности, Австралийская ассоциация по экообразованию, Институт инженеров, женщин и экологическая информационная сеть, Движение солидарности качеству ОС и развитию, Сообщество помощи за рубежом, Национальная ассоциация лесной отрасли и Окружающая среда Австралии.

Принятое в 1992г. Межправительственное соглашение по окружающей среде (IGAE) является соглашением между всеми сферами Правительства, касающимися их ролей и ответственности в процессах принятия решений и определения механизмов для решения национальных вопросов.

IGAE обеспечивает структуру для совместного подхода к принятию решений по окружающей среде, развитию политики и программной имплементации.

IGAE определяет потребность в эффективной интеграции экологических и экономических рассмотрений и является основанной на принятии принципов устойчивого развития окружающей среды во всех сферах правительственных структур.

В IGAE вовлечены такие структуры, как правительственные департаменты: Премьер-Министр и его Кабинет; структуры по окружающей среде, спорту и территориям; иностранным делам и торговле; первичной промышленности и энергетике.

Кроме того, Австралия применяет экономические инструменты и развивает использование рыночнооснованных механизмов, которые включают экологические и социальные стоимости использования ресурсов в калькуляциях.

В дополнение к сказанному следует добавить, что многие правительственные структуры находятся на различных стадиях экологической отчетности. На секторальном уровне существует ряд инициатив по развивающим индикаторам устойчивости.

Правительство Австралии в целях гарантии учета взглядов и интересов общественности при рассмотрении вопросов создало ряд каналов для консультаций. И среди них Межправительственный комитет по устойчивому развитию окружающей среды, который проводит регулярные консультативные встречи с НПО по вопросам, относящимся к имплементации Национальной стратегии устойчивого развития окружающей среды.

Поскольку научная экспертиза является интегрированной во всех сферах правительства при принятии решений, на операционном уровне многие агентства работают с учеными и инженерами, и их экспертиза является инструментом в формировании политики через Австралийский совет по науке и технологиям и Совет Премьер-министра по науке и технике. Парламентские комитеты регулярно рассматривают научные вопросы национальной важности.

Австралия имеет ряд хорошо разработанных формальных и неформальных механизмов, которые напрямую относятся к управлению национальными природными ресурсами и окружающей средой. Правительством созданы комитеты консультационного управления и консультативные комитеты для взаимосвязи между учеными, ЛПП и промышленностью.

Таким образом, исходя из изложенного выше, представляется необходимым в целях достижения устойчивого развития в республике создать работоспособные институциональные структуры для межведомственного сотрудничества и координации действий.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Кыргызская Республика, как новое независимое государство, с 1991 года активно включилась в международные процессы.

Международные соглашения, подписанные Кыргызской Республикой в соответствии с Конституцией КР, являются составной и непосредственной действующей частью законодательства страны.

Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию является своего рода региональным документом, созданным для реализации субрегионального партнерства для устойчивого развития через процесс формирования общих целей и укрепления механизмов сотрудничества для устойчивого развития.

Основной целью ЦАИУР является формирование благоприятных политических, правовых, институциональных, экономических, информационных и иных условий для достижения целей устойчивого развития в ЦА.

Но проведенные в рамках проекта исследования показали, что ни о самом документе – Центрально-Азиатской инициативе по устойчивому развитию, ни об участии кыргызской стороны в этом процессе ничего не известно ни в Правительстве КР, ни в министерствах и ведомствах.

Ни один итоговый документ пятой Общевропейской конференции министров окружающей среды¹⁷ (Киев, май 2003 г.) так и не был представлен в Правительство. На лицо нарушение процедуры принятия межправительственных соглашений¹⁸, статус ЦАИУР в КР до сих пор не определен. Как следствие этого, государственными органами не разработаны мероприятия, направленные на его реализацию, что влечет за собой невыполнение взятых на себя обязательств, как на региональном, так и международном уровне.

Тем не менее, эксперты проекта провели оценку возможностей в Кыргызской Республике для реализации международных договоров на примере ЦАИУР на системном, институциональном и индивидуальном уровне и представили свои выводы и рекомендации.

Системный уровень

Создание потенциала на системном уровне связано с общими рамками политики, в которых функционируют и взаимодействуют с

¹⁷ Подробнее см. главу «Центрально-азиатская инициатива по устойчивому развитию. Международные процессы».

¹⁸ Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики».

Общие выводы

внешней средой физические лица и организации, и в то же время осуществляются формальные и неформальные взаимоотношения между государственными органами, институтами гражданского общества и бизнесструктурами.

► Реальность выполнения международных обязательств в основе своей несет государство. Роль государственного сектора, наряду со многими другими функциями, связана в том числе и с созданием системы охраны окружающей среды и рационального природопользования, включающей в себя:

- разработку стратегий, программ, законов, норм и правил;
- формирование государственных институтов по реализации разрабатываемых стратегий, программ и взятых обязательств;
- организацию диалоговых площадок и информационных потоков;
- контроль за выполнением норм и правил.

Насколько государственный сектор готов выполнять возложенные на него, а также взятые им обязательства, может служить индикатором положительного потенциала государства. Анализ в рамках проекта показал, что при наличии в нашей стране большого количества ратифицированных конвенций, подписанных международных соглашений и инициатив, разработанных стратегий и программ в области устойчивого развития и рационального природопользования ответственные лица ключевых министерств и ведомств не имеют полной информации о содержании самих международных и региональных обязательств страны, ни о четком делении функциональных обязанностей при межведомственном и межсекторальном взаимодействии. И лишь отдельные заинтересованные представители госучреждений владеют соответствующей информацией, непосредственно работают в проектах и программах, связанных с реализацией обязательств. Необходимо отметить, что интерес этих лиц не всегда соотносится с выполнением их функциональных обязанностей. Фактически ни одна из задач не реализуется систематически и в полном объеме. Ситуация относительно государственных структур, вовлеченных в реализацию международных обязательств, характеризуется отсутствием четких нормативных предписаний, регламентирующих и регулирующих деятельность системы в области рационального природопользования и устойчивого развития. Представители государственных структур руководствуются в своей деятельности субъективными представлениями и исходят из сложившейся политико-управленческой практики.

Коммуникация в данной области складывается эпизодически и стихийно, и государство, как сектор, отвечающий за выполнение международных обязательств, довольно слабо нормирует и регулирует информационные потоки и коммуникативные пространства.

► Практически у всех национальных программ, действующих в настоящее время на территории Кыргызской Республики, информационное сопровождение либо отсутствует вовсе, либо является фрагментарным. Несмотря на принятие ряда международных конвенций, доступ общественности к экологической информации ограничен, следствием чего является пассивность населения в обсуждении и принятии решений в области устойчивого развития. Разработка проектов и программ по информированности и привлечению общественности в области реализации международных обязательств Кыргызской Республикой остается слабой.

► Большинство инициатив межведомственного и межсекторального партнерства лежит в сфере требований международных организаций и их проектов. Эти требования реализуются в различной степени – от формальной (информирование о ходе проекта и уже принятых решениях), консультативной (консультации с общественностью и специалистами), до участия в принятии решений. И как следствие слабого межсекторального и межведомственного взаимодействия, не достаточно развита координация реализуемых программ и процессов в республике.

Необходимо отметить, что согласование вопросов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования с гражданским сектором, до процесса принятия решений, не имеет четких, юридически закрепленных механизмов. Неопределенны субъекты для согласования, сроки и обязательные итоговые документы, как результат согласования, не отработана процедура обратной связи.

► Установлена юридическая основа¹⁹ для охраны природной среды и гарантии реального использования природных ресурсов при обеспечении научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов с приоритетом охраны здоровья человека и естественных прав человека на здоровую, чистую окружающую среду. Научная обоснованность сочетания экологии и экономики определяется мерой этого сочетания, но при принятии решений по вышеупомянутым вопросам приоритеты отдаются экономике. (см. Приложение 2 - практический пример)

► В процессе анализа выявились противоречия в законодательной базе, регламентирующей тем или иным образом природоохранную деятельность и рациональное природопользование в республике. Противоречия нормативных актов и положений разного статуса, прерогатива подзаконных актов перед законами, отсутствие четкого контроля над адекватностью вновь принимаемых нормативных актов ста-

¹⁹ Закон КР «Об охране окружающей среды», 1999 г
Закон «О рыбном хозяйстве»

Общие выводы

рому законодательству и изменяющимся природным и социальным условиям является проблемой для выполнения не только природоохранных мероприятий, но и международных обязательств.

► В ситуации противоречивых нормативных рамок возникает процесс отчуждения государственного чиновника в области охраны природы от целей и процесса природоохранной деятельности. Госучреждения вынуждены функционировать формально, чтобы обезопасить свое развитие и существование. Бюрократическая структура управления отраслью превращается в самоценность и требует ресурсов для воспроизводства. Политико-управленческая деятельность все больше направляется не на сохранение окружающей среды, а на соответствие и четкое соблюдение формализованных служебных обязанностей и нормативов. Сегодня изменить управленческий подход и организовать работу на долгосрочную перспективу объективно не мотивирован ни один из руководителей подразделений в силу доминирующего принципа кадрового подбора. Равно как и специалисты всех уровней не могут гарантированно рассчитывать на продолжение карьеры и профессиональный рост в рамках своего сегодняшнего места работы. Причина тому – частая и не всегда обоснованная смена руководства, отсутствие преемственности кадров, оценка специалистов не по деловым и профессиональным критериям, а по личной преданности и симпатиям.

► Государственное финансирование природоохранной деятельности осуществляется по остаточному принципу, это свидетельствует о том, что экологическое благополучие страны не стало государственным приоритетом. Государственные учреждения пытаются повысить свое благосостояние за счет привлечения внебюджетных ресурсов. Привлекая внебюджетные ресурсы, в том числе и на мероприятия по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, природоохранные госучреждения зачастую "спекулируют" экологическими рисками, исходя из приоритетов международных донорских организаций.

При этом существует парадоксальная ситуация, когда на локальный мониторинг в районах стихийных бедствий уделяется больше внимания и ресурсов, нежели на устранение причин стихийных бедствий в целом по стране.

Количество разработанных проектов и привлеченных грантовых ресурсов от международных организаций на нужды окружающей среды, в том числе на выполнение международных обязательств, стало критерием и показателем успеха в деятельности госчиновников.

► Соотношение между внебюджетными и бюджетными средствами, как правило, диспропорционально, и внебюджетные средства мно-

гократно превышают бюджет. Тем не менее, до сих пор нет четкой и прозрачной системы отчетности использования внебюджетных ресурсов, привлекаемых госучреждениями.

Как из бюджетных, так и из привлеченных ресурсов на конкретные природоохранные мероприятия, как правило, доходит лишь небольшая часть ресурсов. Причинами такой ситуации является и то, что привлеченные внебюджетные ресурсы не демонстрируются в публичное пространство в полном объеме, поскольку у ведомств существует опасность сокращения бюджетных средств, а так же из-за конкуренции за ресурсы среди госчиновников внутри министерств и ведомств.

► Системный анализ показал, что можно четко выявить две тенденции в политике страны в области устойчивого развития: одна, превентивная, ориентирована на предупреждение рисков регионального масштаба, другая – реактивная, связана с ликвидацией последствий локальных катастроф, которые обычно имеют характер возобновляющихся рисков. И реактивная политика преобладает в системе принятия решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Одним из фактов, свидетельствующим о преобладании реактивной политики в природоохранной деятельности в республике, может служить характер образования в результате реструктуризации Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций.

Институциональный уровень

Наличие международных обязательств страны, в сочетании с наличием декларируемой политической воли и нормативной правовой базы, подразумевает необходимость эффективной системы исполнительных органов.

Создание потенциала на институциональном уровне сосредоточено на общем функционировании государственного учреждения и его действующих возможностях, а также на его способности приспосабливаться к изменениям. Оно ставит целью развить учреждение как общую систему, состоящую из физических лиц, групп и самого учреждения.

Насколько эффективно функционирует данная система в рамках реализации ЦАИУР, было выявлено на основе функциональных анализов, представленных министерствами и ведомствами и тех ограничений, которые негативно сказываются на реальном выполнении соответствующих государственных организаций своих обязанностей. В настоящем исследовании рассматривались основные государственные исполнительные министерства и ведомства, осуществляющие координирующие, регулятивные и контролирующие функции и формирующие государственную политику в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Общие выводы

► Государственные учреждения имеют точно определенные задачи и функции, закрепленные их положениями и регламентами утвержденными в установленном порядке.

Специфичность целей и задач госучреждения при выполнении международных обязательств зависит прежде всего от наличия/отсутствия официально закрепленного статуса ключевого исполнительного агентства, что для госчиновников является основным критерием вовлеченности и ответственности за реализацию международных обязательств. При этом нормы, регулирующие деятельность любого типа лиц, ответственных за выполнение каких-либо международных обязательств, еще четко не определены, что препятствует интеграции отдельных индивидуальных позиций в институциональное целое.

► Сложное регулирование общественных отношений по отдельным компонентам окружающей среды (вода, воздух, почва, растительный и животный мир и т.д.) затрудняет соблюдение экологических требований, ложится тяжелым административным бременем на природоохранные органы и объекты регулирования, затрудняет участие общественности. Координация между органами, выдающими разрешения по отдельным компонентам окружающей среды, и прочими участниками процесса очень ограничена.

В настоящее время хозяйствующие ведомства одновременно сами выполняют контрольные функции за своей деятельностью, а государственный контроль превращается в ведомственный, со всеми вытекающими последствиями. Дублирование и параллелизм структур и функций приводит к распылению бюджетных средств, кадрового потенциала и противоборству ведомств, что негативно отражается на осуществлении единой государственной политики в области устойчивого развития.

► Между природоохранными министерствами и ведомствами в стране часто ведется скрытая и явная борьба за ресурсы, а выполнение конкретных природоохранных мероприятий, в списке критериев при оценке выполнения функциональных обязанностей, находится далеко не на первом месте. Поскольку фактически эффективность охраны окружающей среды в стране не является главным критерием оценки деятельности государственных структур, а соответственно - стратегической целью этих структур. Необходимо отметить, что борьба за ресурсы идет как во имя самих бюрократических структур, так и отдельных лиц, работающих в этих организациях. То есть специалисты и лица, принимающие решения, в большинстве случаев не являются фактическими субъектами природоохранной деятельности и исполнителями международных обязательств, они лишь симулируют такую деятельность. В реальности они ведут бюрократическую борьбу за

ресурсы в интересах госструктур и личностей. То есть, передача полномочий и выполнение международных обязательств превращается в деление материальных выгод.

С точки зрения создания и регулирования институциональных механизмов, государство еще не достигло оптимальной системы управления, которая позволяла бы соотносить конкурирующие интересы министерств и других институций, эффективно организовать реализацию прав, полномочий и ответственности.

► Существующее двойное подчинение ведомственных структур на территориях и наличие «двойного источника власти» на высшем уровне (Аппарат Правительства и Администрация Президента) ведет к смешению полномочий, прав и ответственности должностных лиц и, как следствие, неэффективное госуправление «для народа и в интересах народа».

► Участие представителей государственных органов на международных встречах очень часто является крайне безответственным и носит характер туристических поездок. Это происходит из-за того, что подбор кандидатов для участия в международных встречах осуществляется не по профессиональному принципу и функциональным обязанностям, а как поощрительная поездка за лояльность к руководству.

Частая реорганизация министерств и ведомств сказалась на том, что появилась проблема отсутствия преемственности по участию ведомств в международных процессах.

При этом международные организации не всегда успевают отслеживать изменения, происходящие в структуре управления природоохранных ведомств. Так за исполнение конвенции «О биологическом разнообразии» в КР отвечает ГЛС, а проект UNEP\GEF «Разработка рамочного документа по биобезопасности в КР» при подготовке к подписанию Картахенского протокола к данной Конвенции осуществляет МЭиЧС.

Существующая межведомственная разобщенность и конкуренция за ресурсы сказалась на том, что нередко информация о международных процессах и проектах и само участие в этих проектах стало закрытым для ведомств. Сложилась ситуация, когда госорганы стали нуждаться в некоммерческих организациях как в источниках информации по международным процессам и своего рода медиаторах при межведомственном взаимодействии (РПДООС, Экологическая стратегия ВЕКЦА, ЦАиУР и т.д.). Именно по этой причине по инициативе ГЛС и при поддержке МЭиЧС и общественных организаций в целях объединения усилий государственных органов и гражданского общества был подготовлен и подписан Меморандум о сотрудничестве между министерствами и ведомствами Кыргызской Республики, неправительственны-

Общие выводы

ми организациями, работающими в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (см. Приложение 3). Сейчас во исполнение данного Меморандума формируется рабочая группа по разработке Экологического кодекса, осуществляются мероприятия по информационному обмену, обсуждаются проекты НПА.

► Количество людей, вовлеченных в деятельность неправительственного сектора, намного превосходит госаппарат. Эти люди более активны и свободны, и в отличие от госчиновников, они не скованы многочисленными инструкциями. Сегодня все больше граждан, сталкивающихся с проблемами в области устойчивого развития, предпочитают обращаться в различные НКО, нежели в государственные структуры.

Для того, чтобы НКО занимали достойное место в системе общественных отношений, необходимо поддерживать их деятельность и стимулировать их открытость. Вовлечение НКО в общественно значимую деятельность происходит, как правило, только через участие в проектах, финансируемых донорскими организациями. Такая работа имеет локальный характер, но потенциал, накопленный многими организациями, позволяет им претендовать на более серьезную активность в масштабах регионов.

► Представители различных групп интересов при принятии решений, в том числе и в вопросах охраны окружающей среды и рационального природопользования, находятся в процессе перехода к рыночным отношениям, только начинают осваивать логику рынка: логику капитала, рационализированного подхода к принятию решений, выбора подходов и осваивания успешных или кажущихся успешными моделей. Отсутствие аналитических навыков, незнание законов, дефицит информации, а порой и неумение работать с ней приводят к сбою в управленческой системе, а порой и к прямому нарушению национального и международного законодательства. Для использования потенциала рыночной логики и мотиваций требуются новые подходы к планированию, мониторингу, оценке и управлению, при этом предполагаются партнерские отношения при межсекторальном и межведомственном взаимодействии в системе принятия решений по управлению природными ресурсами и экосистемами.

► Вопросы ответственности за качество предоставляемой сообществу информации, перспективы повышения качества и достоверности информации в госучреждениях не стали еще актуальными в процессе реализации международных обязательств в стране.

В рамках одного и того же госучреждения, ответственного за реализацию обязательств, наблюдается разная степень информированности чиновников. Ни в государственных структурах, ни в межведом-

ственном пространстве нет хорошо отработанных коммуникационных каналов, диалоговых площадок, которые могли бы обеспечить доступ к информации и возможность обсуждения ее максимальному количеству заинтересованных лиц. Слабо отработаны механизмы запросов и получения ответов в межведомственном и межсекторальном пространстве.

► В системе управления в государственных институтах доминируют краткосрочные прагматические решения и действия. Основными причинами сложившейся ситуации служат:

- быстрая и не всегда обоснованная смена руководящего состава;
- отсутствие преемственности кадров;
- нацеленность на выживание, а не на выполнение, в полном объеме, функциональных задач;
- низкая профессиональная пригодность, как представителей руководящего состава, так и ведущих работников природоохранных учреждений;
- ответственные должностные лица задействованы в большом количестве параллельных процессов международного и республиканского уровней, а при жестком дефиците времени, ресурсов и большом количестве функциональных обязанностей работа ведется формально;
- подбор кадров производится не по профессиональным качествам, а по личным симпатиям и родственным связям;
- приоритеты личных интересов перед профессиональными.

Таким образом, в политико-управленческой системе реализации международных обязательств происходит деформация трех уровней потенциала и индивидуальный уровень (стимулы и мотивации, основанные на политической и экономической реальности, на личных ценностях) оказывается наиболее действенным и доминирующим.

Индивидуальный уровень

Создание потенциала на индивидуальном уровне отражает процесс изменения отношений и поведенческих знаний, развития навыков, что максимально увеличивает выгоды от участия, обмена знаниями и прав собственности.

Степень вовлеченности представителей различных групп интересов в процессы выполнения международных обязательств складывается из следующих особенностей:

- возможностей видения потенциала (материальные и нематериальные аспекты, например, профессиональный рост, результаты взаимодействия, долгосрочное планирование, налаживание и поддержка партнерских связей);

Общие выводы

- формирование на этой основе концептуальных и стратегических документов, владение полномочиями и компетенцией по реализации обязательств на всех уровнях, прозрачная система прав и ответственности, четкое понимание барьеров, рисков и стимулов для выполнения функций по реализации международных соглашений;
- наличие четких механизмов взаимодействия по вертикали (внутриведомственных механизмов) и по горизонтали (межведомственных и межсекторальных механизмов) по реализации обязательств;
- владение достоверной и своевременной информацией/доступ к коммуникативным потокам и площадкам.

В настоящий момент характер и степень включенности представителей различных групп интересов, в процесс реализации обязательств отличается в целях и представлениях каждой группы, что обусловлено фактической ситуацией, при которой сиюминутные нужды выживания не располагают к решению государственных вопросов.

В большинстве своем индивидуумы, на уровне местных сообществ, не имеют достаточных профессиональных знаний и навыков для участия в процессе принятия решений.

Таким образом, при анализе уровней заинтересованности различных групп интересов при реализации международных обязательств, мы имеем дело с иерархией мотиваций, где доминируют мотивации индивидуального уровня.

То есть не системный и институциональный уровни диктуют рамки, а индивидуальный уровень потенциала определяет пределы реализуемости международных обязательств. Следовательно, необходимо стратегически развивать системный и институциональный уровни, а оперативные мероприятия должны быть сфокусированы на индивидуальном уровне.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Для совершенствования системы управления окружающей средой в Кыргызской Республике, усиления межсекторального и межведомственного сотрудничества в целях реализации принципов устойчивого развития.

- В рамках развития экологической политики, совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

- В целях повышения институционального потенциала и возможностей всех групп интересов в выполнении международных обязательств, принятых КР, рабочая группа проекта предлагает следующие рекомендации:

-системный уровень

- Создать Национальную комиссию по устойчивому развитию (НКУР) для координации осуществляемых международных проектов по ООС, региональному природопользованию и УР.
- Интегрировать процессы устойчивого развития в кратко-, средне- и долгосрочные национальные, секторальные и территориальные планы и программы.
- Разработать Национальный план реализации ЦАИУР с привлечением всех заинтересованных групп и секторов, выработать общие цели, приоритеты, совместные действия, процедуру координации с другими программами в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и устойчивого развития.
- Прописать четкий бюджет и источники финансирования (бюджетные/внебюджетные ресурсы) реализации НПД ЦАИУР в КР.
- Внедрить Национальный план действий (НПД) по реализации ЦАИУР в КОР НССБ(2) с учетом планов по управлению земельными и лесными территориями, стратегий и планов действий по развитию горных территорий в государственную политику.
- Закрепить Постановлением Правительства КР специально уполномоченный орган и ответственное лицо (Национального координатора), отвечающие за реализацию ЦАИУР в стране.
- Осуществлять координацию бюджетных и внебюджетных ресурсов для реализации ЦАИУР.
- Оптимизировать расходную политику ведомств, как в части бюджетных, так и внебюджетных средств, добиваясь, чтобы определенный значительный процент финансирования (критический

порог) «доходил» до конкретных природоохранных мероприятий. Этот порог должен быть установлен на межведомственном уровне, возможно в рамках координации Национальной комиссии по устойчивому развитию.

- Создать условия для заинтересованности бизнессектора прилагать усилия в сфере корпоративной социальной ответственности (КСО)²⁰ и активно внедрять в свою деятельность механизмы и инструменты по объединению деловой активности с решением социальных и экологических задач.
- Для систематизации международных договоров, принятых КР и интегрирования их в законодательство, разработки действенных механизмов, направленных на синергизм действий всех секторов, необходимо провести инвентаризацию ратифицированных международных договоров и соглашений, касающихся вопросов устойчивого развития (в том числе ООС и рационального природопользования, ВТО, прав человека, гендерного равенства и т.д.).

-институциональный уровень

- Провести процедуру легализации ЦАИУР в КР в соответствии с Законом КР «О международных договорах Кыргызской Республики».
- Создать межведомственную и межсекторальную комиссию по реализации ЦАИУР, как одно из подразделений НКУР.
- Закрепить Постановлением Правительства КР ответственное лицо, отвечающее за реализацию ЦАИУР на уровне исполнительного органа.
- Разработать конкретные процедуры по выполнению обязательств по ЦАИУР с учетом имеющегося практического опыта.
- Разработать и включить в ведомственные положения механизмы участия всех заинтересованных сторон.
- Разработать и внедрить механизмы социального партнерства между секторами общества через инициирование и лоббирование Законов «О социальном партнерстве» и «Государственном заказе».
- В действующем законодательстве, регламентирующем заключения международных договоров, ввести (усилить) нормы ответственности за невыполнение процедур при принятии соответствующих международных обязательств для ответственных должностных лиц.

²⁰ КСО – это общее понятие, обозначающее всю деятельность, направленную на объединение деловой активности с решением социальных и экологических задач.

- Обеспечить обязательное включение в обоснование принимаемых или подписываемых документов механизмы их будущей реализации, с экономической и экологической оценкой последствий. Обоснование должно включать заключение о соответствии международного документа действующему законодательству КР и ратифицированных страной международных обязательств, обеспечив стратегическую оценку министерств и ведомств о возможных экономических, экологических, социальных и иных последствиях подписания документа.
- Обеспечить нормативным правовым актом персональную ответственность (административную, уголовную) старших должностных лиц на индивидуальном и корпоративном уровне за принимаемые решения, их реализацию и последствия.
- Внести в положения соответствующих министерств и ведомств пункт об ответственности должностных лиц за состояние вверенных им в оперативное управление объектов регулирования (лесной фонд, объекты биоразнообразия, водный фонд, земельные ресурсы, атмосферный воздух и т. д.).
- Открыть и обеспечить поддержку веб-сайта «Устойчивое развитие» при НКУР, тем самым создать благоприятные условия для доступа к информации всех групп интересов и повышение ответственности органов управления за реализацию принимаемых решений.

-индивидуальный уровень

- Содействовать уменьшению разрывов в восприятии международных процессов как нечто дистанцированное от жизненных реалий и ежедневных потребностей населения страны. Изменение стереотипов в обществе при подписании международных договоров через проведение информационных компаний, демонстрационные проекты, при разработке общих программ и проектов, использование форматов и инструментов Public Policy.
- Развивать практические навыки представителей всех секторов общества по применению процедур и механизмов межсекторального взаимодействия в процессах принятия значимых решений и контроля за их исполнением.
- Повышать уровень образования для устойчивого развития всех секторов через разработку и внедрение целевых программ.
- Проводить проектно-образовательные семинары для представителей различных секторов по территориальному принципу, итогом которых станут планы действий и конкретные партнерс-

Рекомендации

кие проекты с привлечением донорских средств, а также стимулирующих долевого грантов.

- Оптимизировать систему профессиональной подготовки специалистов в разных областях природоохранной и природо-управленческой деятельности, включив в качестве субъекта образовательного процесса конкретные ведомства.
- Повышать уровень правового образования по вопросам ответственности природопользователей и органов, принимающих и исполняющих решения, включая подготовку и принятие международных обязательств.
- Способствовать процессу реализации ЦАИУР за счет ориентации на пилотные партнерские проекты по социально-экономическому развитию территорий с участием местных сообществ.

Внедрение механизмов межведомственного и межсекторального взаимодействия на системном, институциональном и индивидуальном уровнях в политико-управленческую систему может также представлять собой совокупность сдержек и противовесов коррупционным механизмам, злоупотреблению служебным положением, оценкам и признанию деятельности на основе личных симпатий, то есть будет означать фактическое укрепление системы управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ECE/CEP/106/Rev.1

ПРИГЛАШЕНИЕ К ПАРТНЕРСТВУ по реализации Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию

Мы, представители правительств Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан, международных и неправительственных организаций и частного сектора.

Отмечая важное геополитическое значение Центральной Азии в регионе Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) для сохранения и укрепления безопасности, поддержания благоприятной для жизни и здоровья окружающей среды, сохранения ландшафтного и биологического разнообразия, развития трансконтинентальных транспортных коммуникаций,

Констатируя высокую уязвимость экосистем Центральной Азии от антропогенных воздействий и нерационального использования ограниченных водных ресурсов, приведших к Аральской экологической катастрофе и серьезным препятствиям для будущего развития субрегиона;

Внося свой вклад в реализацию решений Всемирного Саммита по устойчивому развитию (ВСУР) и Цепей Тысячелетия, а также в мероприятия, посвященные Международному году пресной воды и поддерживая разработку и реализацию следующего этапа Программы Бассейна Аральского моря на 2003-2010 гг.;

Приветствуя и поддерживая глобальные и региональные партнерские инициативы, такие как Европейская Водная инициатива, Глобальное Водное Партнерство, Международное партнерство по устойчивому развитию горных территорий, партнерство «Восток-Запад» по Экологической Стратегии стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии;

Подчеркивая важность опоры на действующие в Центральной Азии организации, программы и проекты в области охраны окружающей среды и воды и их дальнейшего развития на принципах интегрированного управления, экосистемного и межсекторального подходов;

Призываем:

1. Поддерживать усилия стран Центральной Азии по достижению приоритетных целей устойчивого развития, изложенных в субрегиональном докладе «Окружающая среда, вода и безопасность в Цент-

Приложение 1

ральной Азии» и развитие объявленной на ВСУР Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию.

2. Начать подготовку многостороннего соглашения о партнерстве всех заинтересованных сторон, направленного на достижение обозначенных в Докладе приоритетных целей и развитие инициированной главами государств Центральной Азии новой фазы Программы Бассейна Аральского моря до 2010 г.

3. Скоординировать усилия всех заинтересованных сторон по достижению целей устойчивого развития в субрегионе в интересах настоящего и будущих поколений.

ПРИЛОЖЕНИЕ

«Оружающая среда, вода и безопасность в Центральной Азии»

Резюме доклада БАМ (Бассейн Аральского моря)

БВО	– Бассейновое водохозяйственное объединение
Доха	– 4-ая конференция министров стран-членов Всемирной организации торговли в Дохе (Катар), ноябрь 2001 г.;
МКВК	– Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия ЦА;
МКУР	– Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию ЦА;
Монтерей	– Монтеррейский консенсус - международная конференция по финансированию развития в Монтеррее (Мексика, 18-22 марта 2002 г.);
МФСА	– Международный фонд Спасения Арала;
Повестка -21	– Повестка дня на 21 век, принятая в 1992г. в Рио-де-Жанейро
РЭЦ ЦА	– Региональный Экологический Центр ЦА
СПЕКА	– программа ООН для Центральной Азии
УР	– Устойчивое развитие
ЦТ	– Цели тысячелетия, принятые на Саммите Тысячелетия, 6 сентября 2000 г.
ЦА	– Центральная Азия
ЦАС	– Организация Центрально-Азиатского сотрудничества

ВВЕДЕНИЕ

1. Субрегион ЦА (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан) расположен в центре евроазиатского континента с общей территорией - 3882 тыс. км и населением более 53 млн. чел. На юге он граничит с Афганистаном и Ираном, на востоке – с Китаем, а на западе и севере – с Россией.

2. Зависимость развития ЦА от водных и земельных ресурсов прослеживается с незапамятных времен. Основной жизни здесь всегда было земледелие и скотоводство, а уязвимые экосистемы и вода - главными лимитирующими факторами. Начало активного орошаемого земледелия в регионе началось с VI-VII веков до н. э. В настоящее время население субрегиона возросло в 7 раз, а орошаемые площади возросли в 2 раза.

3. С начала 90-х годов в ЦА при поддержке донорских и международных программ было реализовано немало проектов, направленных на решение проблем экологии и развития. Многие из них были весьма успешными, но сложный характер процессов переходного периода со временем снижал их эффект. Становилось очевидным, что требуется иной подход, основанный на долговременных и более надежных процессах, с вовлечением заинтересованных сторон и широкой ответственности, и опорой на собственный потенциал.

4. В ходе подготовки к ВСУР страны ЦА выработали такой подход и предложили партнерскую инициативу по УР субрегиона (ЦА Повестка-21), вошедшую в итоговые документы ВСУР. Инициатива предусматривает интеграцию реально происходящих процессов и укрепление механизмов сотрудничества между секторами, странами и донорами для достижения общих целей развития. Важная роль в этой Инициативе отводится Программе действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в БАМ на период 2003-2010 гг., Европейской экологической программе и другим международным программам и инициативам.

5. Доклад «Экология, Вода и Безопасность в ЦА», подготовленный экспертами ЦА при поддержке РЭЦ ЦА, МФСА и ЕЭК ООН показывает ключевые проблемы в ЦА и предлагает действия по достижению целей устойчивого развития с учетом обязательств, принятых странами ЦА, а также международными организациями.

I. ЦА: ПРИРОДНЫЙ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

6. ЦА – это уникальный природный комплекс из огромного разнообразия экосистем, таких как высочайшие хребты Памира, Тянь-Шаня и Алтайских гор, обширные пустыни и степи, крупные и древние реки, большое количество озер, среди которых одно их красивейших и глубоких озер в мире – Иссык-Куль. Экосистемы ЦА выполняют важную роль в поддержании глобального экологического равновесия и водобмена.

7. Субрегион богат природными и энергетическими ресурсами. Туркменистан занимает третье место в мире среди крупнейших поставщиков газа. Узбекистан по добыче золота занимает восьмое место в

мире. Значительные мировые запасы пресной воды сосредоточены в горных экосистемах Кыргызстана и Таджикистана. Казахстан известен своими богатыми углеводородными и минеральными ресурсами. В ЦА имеется значительный потенциал возобновляемых энергетических ресурсов и гидроэнергетики.

8. ЦА расположена на пересечении транспортных магистралей. По территории субрегиона проходит Туркестано-Сибирская магистраль и сеть железных дорог. Через Иран субрегион имеет выход к Персидскому заливу, через Афганистан и Пакистан - к Индийскому океану, через Китай - в Азиатско-Тихоокеанский регион. Развита сеть автомобильных дорог, связь, судоходство и воздушное сообщение. Имеющаяся транспортная инфраструктура обладает также большим потенциалом развития.

9. Обилие тепла и солнечной энергии, достаточно плодородные почвы создают благоприятные условия для развития земледелия. Узбекистан по производству хлопка занимает четвертое место в мире. Природные условия благоприятствуют пастбищному животноводству, густая речная сеть и обилие искусственных водоемов создают условия к развитию товарного промышленного рыбоводства.

10. ЦА известна своими уникальными ландшафтами, богатым разнообразием растительного и животного мира. Многие районы ЦА представляют собой естественные места обитания и миграций разнообразных видов флоры и фауны, а также природные очаги, характерные только для ЦА. Они являются также историческими центрами происхождения растений, являющихся материнскими формами культурных сортов. На территории ЦА сохранились глобально значимые, многочисленные реликтовые и эндемичные виды флоры и фауны.

11. Государствами ЦА был создан определенный социальный потенциал. На уровне глав государств был принят ряд важных решений, созданы субрегиональные организации, начаты совместные программы и проекты. Страны субрегиона активно развивают сотрудничество с региональными и международными программами, являются членами многих международных и региональных организаций, сторонами основных многосторонних экологических соглашений.

12. Несмотря на большое число нерешенных проблем, созданная система субрегиональных соглашений и организаций - МФСА, МКУР и МКВК позволила в течение десяти лет сохранить мир и безопасность в ЦА, не допустить повторения имевших в прошлом конфликтов, связанных с нехваткой водных и земельных ресурсов. МФСА является одной из немногих в мире представительных субрегиональных организаций, поскольку ее учредителями выступают главы государств.

II. ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ И ЛИМИТИРУЮЩИЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ

а) Деградация экосистем – сокращение жизненного пространства

13. Отличительной особенностью ЦА является уязвимый характер её экосистем. ЦА находится в едином экологическом пространстве бессточных бассейнов Каспийского и Аральского морей, не имеющих выхода к мировому океану, что в сочетании с аридным климатом накладывает существенные экологические ограничения на экономическую деятельность и торговлю.

14. Беспрецедентное в современной истории по своим масштабам развитие орошаемого земледелия в БАМ, превысило возможности экосистемы и привело к её разрушению. Интенсивный забор воды вызвал падение уровня Аральского моря на 17-19 метров и сокращение его объема на 75%. К концу 80-х годов, море практически перестало существовать, появился целый ряд негативных последствий:

резкое ухудшение качества воды и здоровья населения, масштабное опустынивание, засоление и заболачивание почв, сокращение биоразнообразия и усиление негативного влияния на климат.

15. Сформированный еще в период гонки вооружений, ресурсный подход по-прежнему превалирует в водохозяйственной деятельности стран ЦА. Несмотря на убедительный пример с катастрофой Арала, вода рассматривается преимущественно с точки зрения сельского хозяйства и энергетики без учета других её функций. Как следствие ухудшается качество питьевой воды и здоровье населения, снижается плодородие земель и урожайность, нарастает бедность, безработица и миграция.

16. Благополучие ЦА во многом зависит от природного равновесия зон формирования рек - горных экосистем Памира, Тянь-Шаня и Алтая. Высокие горные системы улавливают влагу из верхних слоев атмосферы, переносимую воздушными массами преимущественно с Атлантического океана и служат гигантскими аккумуляторами пресной воды. Однако в горах ЦА нарастают процессы деградации, такие как обезлесение и эрозия, загрязнение отходами и сокращение пастбищ. Ледники Памира- Алтая в период с 1957 по 2000 гг. потеряли более 25% запасов льда и этот процесс интенсивно развивается.

17. Площадь лесов в ЦА с середины прошлого столетия сократилась в 4-5 раз. Особенно жесткому антропогенному прессу подверглись саксаульные и пойменные леса (тугаи). Только в пойме реки Амударьи площадь лесов сократилась за последние десятилетия со 150. тыс. га до 22-23 тыс. га. Этот процесс продолжается и в настоящее время. На деградацию тугайного леса сильное влияние оказывает нарушение гидрологического режима рек.

18. Разрушение экосистем привело к значительному сокращению биоразнообразия. Растет число видов животных и растений, исчезнувших и подверженных угрозе исчезновения. В отдельных случаях эти процессы стали необратимыми. Зарегулирование стока рек и загрязнения привели к сокращению рыбных запасов. В целом по ЦА за период с 1990 г. вылов рыбы из естественных водоемов сократился более чем на 60 %.

19. Серьезную обеспокоенность государств ЦА, других прикаспийских стран и мирового сообщества вызывает состояние экосистемы Каспийского моря - самого крупного в мире внутреннего водоема и уникального по биологическому многообразию флоры и фауны. Дезинтеграция экологических и экономических интересов в Каспийском бассейне представляет угрозу для этой уникальной экосистемы.

20. Более половины территории ЦА подвержено процессам опустынивания. Площадь деградированных земель в Казахстане составляет 179,9 млн. га или 66% территории, а в Туркменистане и Узбекистане - до 80%. Если темпы засоления продолжатся, в течение нескольких десятилетий основная часть сельскохозяйственных земель в бассейнах рек станет непригодной для сельского хозяйства, засоление рек сделает их непригодными для питьевого водоснабжения.

21. Многочисленные военные полигоны, известные всему миру Семипалатинский испытательный ядерный полигон, космодром Байконур, новая в современной истории пустыня Аралкум дополняются всё новыми очагами техногенного опустынивания. В субрегионе предельная емкость экосистем превышены в несколько раз.

б) Обеспеченность водными ресурсами

22. Наличие водных ресурсов во все времена лимитировали расселение и хозяйственную деятельность в ЦА. К числу крупнейших рек относятся: Сыр-Дарья и Амударья (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), Чу и Талас (Кыргызстан и Казахстан), Тарим (Кыргызстан, Таджикистан, КНР), Или (КНР, Казахстан), Иртыш (КНР, Казахстан, Россия), Урал, Ишим, Тобол (Казахстан, Россия). Важнейшее значение имеют природные водоемы, а также крупные водохранилища. В высокогорной части бассейна находится более 4 тысяч больших и малых ледников общей площадью более 4 тыс. км². В верховьях БАМ действует свыше 10 крупных водохранилищ, обеспечивающих суммарное регулирование стока в объеме 30 млрд. м³.

23. Значительное количество пресной воды (17-20 км³) содержит озеро Сарез, образовавшееся в горах Памира в Таджикистане в результате землетрясения в 1911 г. на высоте более 3000 м. Но сегодня озеро представляет серьезную опасность в случае прорыва естественной плотины с возможными катастрофическими последствиями. Опас-

ность в результате длительной эксплуатации и отсутствия средств на ремонт представляют также угрозы прорыва дамб и каналов, пролегающих по территории ЦА. Сельское население не в состоянии самостоятельно решить такие проблемы.

24. Рост населения и развитие экономики существенно увеличили потребности в воде. Ежегодный водозабор поверхностных и подземных вод в странах ЦА колеблется от 20% от запасов воды (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан) до 80-90% (Узбекистан, Туркменистан). Сегодня удовлетворение потребностей осуществляется в основном за счет экосистемы, но дефицит воды уже оказывает негативное воздействие на социально-экономическую ситуацию. Например, в низовьях Амударьи в последние несколько лет водообеспечение составляло менее 50% от согласованного лимита водозабора, который, в свою очередь, был ниже требуемого. В перспективе дефицит будет нарастать, особенно с учетом роста населения ЦА, увеличения забора воды Афганистаном и нарастания процессов опустынивания, изменения климата.

25. Континентальность и засушливость климата, крайне неравномерное распределение водных ресурсов по территории и сезонам года налагают дополнительные требования к режиму использования воды в ЦА. Несбалансированность энергетических и ирригационных интересов, неравномерность сезонного водопотребления приводят к нарастанию противоречий между секторами и странами. Афганистан является также крупным водопотребителем в БАМ и может потребовать увеличения своей доли воды для социально - экономического развития. Это также налагает дополнительные требования к согласованию интересов в субрегионе.

26. Одно из крупнейших озер Евразийского континента - оз. Балхаш, играет значительную роль в поддержании природного и климатического равновесия в регионе. Обмеление и засоление Балхаша по оценкам экспертов может привести к последствиям, подобным трагедии Аральского моря. Неблагополучные тенденции по деградации экосистемы усиливаются строительством гидротехнических объектов на территории КНР. Другой рекой, испытывающей большую техногенную нагрузку является Иртыш. Забор воды на территории КНР, при современных климатических тенденциях и снижении стока, может иметь катастрофические последствия для экономики и экологии Казахстана и России.

27. Эффективность использования водных ресурсов следует признать недостаточной во всех отраслях экономики, прежде всего, в орошаемом земледелии. Основные потери воды происходят из-за неэффективного управления и устаревших технологий. По оценкам экспертов, эти потери достигают 37% от объема во до подачи. В производственном

Приложение 1

секторе увеличение потерь в магистральной и распределительной сети связано с деградацией технического состояния систем.

28. Уровень водопотребления на душу населения в ЦА выше в среднем в два раза, чем в развитых странах. При этом, обеспеченность водой хозяйственно-питьевых нужд населения остается недостаточной: 62-90% - в городах и 70-76% - в селах. Проблему нехватки чистой воды обостряют настоящие и прошлые загрязнения. Сохраняется серьезная опасность загрязнения р. Сырдарья токсичными радиоактивными отходами от хвостохранилищ и отвалов в бассейне р. Майлу-Суу. Большую проблему представляют также загрязнения от пестицидов и минеральных удобрений.

29. С каждым годом в субрегионе ухудшается обстановка с обеспечением населения безопасной питьевой водой. В Казахстане около 4 млн. человек не имеют водопроводной воды, 14% городского и 27% сельского населения не имеют доступа к безопасной питьевой воде, а 16,5 % используют для питьевых цепей воду из открытых водоемов. В Таджикистане около 40% населения пользуются водой из открытых источников. Рост тарифов за пользование водой, непрозрачность процесса формирования цен и отсутствие механизмов общественного контроля ведут к дополнительному росту социальной напряженности.

30. В результате в Приаралье 80% беременных женщин страдает анемией, а среди детей анемия в 6 раз выше, чем в среднем по ЦА. Уровень смертности, особенно материнской и детской остается в субрегионе одним из самых высоких и практически не имеет тенденции к снижению. Кишечные заболевания являются одной из наиболее распространенных причин младенческой смертности. Количество детей, умирающих от инфекционных заболеваний более чем в пять раз выше, чем в странах Восточной Европы. Рост заболеваемости, высокие уровни материнской и детской смертности - все это реальные угрозы генофонду и будущим поколениям.

31. Вода является ключевым фактором благополучия стран ЦА. Условия жизни людей, будущее развитие субрегиона во многом будет определяться наличием чистой воды. Экосистемы водных бассейнов объединяют эти страны. Изменение режима водопользования в одной стране неизбежно затрагивает интересы других стран. Необходимость общей схемы управления водными бассейнами ЦА обусловлена самой природой и требуют выработки и развития механизмов сотрудничества.

III. УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

32. В ЦА весьма наглядно проявляется зависимость между нерациональным водопользованием и дефицитом воды, сокращением продуктивности земель, ростом заболеваемости, бедности и конфликтов.

Основными причинами появления этих проблем развития является неэффективное управление, не участие общественности, слабое использование мирового позитивного потенциала, недостаток информационного обмена, программ образования и потенциала.

33. В Алматинской декларации глав государств ЦА признано, что управление ресурсами трансграничных рек должно иметь экосистемный подход, осуществляться справедливым и разумным образом, не наносящим взаимный ущерб. В Нукусской декларации глав государств ЦА заявляется о «полной поддержке международных соглашений, в частности ... о защите трансграничных вод».

Водное хозяйство в его настоящей форме представляет преимущественно интересы сельского хозяйства, а не всех отраслей. Организация управления водным хозяйством должна быть модернизирована, чтобы равнозначно представить интересы орошения, гидроэнергетики и других отраслей, соблюсти приоритеты питьевого водоснабжения, водосбережения и гл., обеспечить принцип равенства прав и ответственности всех водопользователей.

34. Экосистемный подход позволяет совершенно по иному оценить значение и роль водных ресурсов ЦА, а также значение крупных водных объектов субрегиона, таких как Аральское море. Ледники Кыргызстана и Таджикистана, запасы водных ресурсов субрегиона важны для сохранения глобального равновесия, безопасности и устойчивого развития не только ЦА, но и сопредельных территорий.

35. Управление качеством воды не может быть отделено от управления водными ресурсами. Однако существует определенная конкуренция между министерствами, имеющими полномочия в области охраны окружающей среды и, несмотря на подписанные между ними соглашения, заинтересованного сотрудничества не происходит. Объединение действий возможно на основе не столько протоколов и соглашений, сколько на основе общих целей, т.е. интеграция цепей и приоритетов остается важной задачей.

36. Серьезным препятствием для внедрения действенного управления является недостаток потенциала. Ограниченные возможности министерств, претерпевающих перманентные реорганизации и сокращения штатов, при этом призванных защищать общественные интересы, а также слабость гражданского общества и НПО, отражающих мнения местных сообществ и природы, не позволяют реализовать на практике рекомендации по управлению. Недостаток потенциала относится как к техническим вопросам, так и вопросам образования, навыкам анализа или готовности к сотрудничеству.

37. Отмечается сходство мнений большинства национальных и международных экспертов в том, что процесс выработки соглашений по конкретным проблемам межгосударственных водных отношений

может быть ускорен после принятия странами ЦА общей стратегии рационального использования и охраны экосистем, а также повышения статуса координационных комиссий в ЦА. Душанбинское заявление глав государств ЦА призвало придать МФСА статус органа ООН. Повышение статуса такой структуры позволило бы во многом улучшить координацию существующих программ и проектов для достижения целей устойчивого развития.

Повестка - 21, п.38.30: Субрегиональным комиссиям, по мере возможности, следует играть ведущую роль в координации субрегиональной деятельности, осуществляемой секторальными и другими органами ООН, и оказывать странам помощь в достижении устойчивого развития.

IV. ПАРТНЕРСТВО КАК ОСНОВА ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ПРИОРИТЕТОВ

38. Решение проблем охраны окружающей среды не возможно без партнерства. Партнерство по своей сути является новым типом отношений между государственными, общественными, международными организациями, бизнесом, донорами и реципиентами. ЦА выдвинула Инициативу по устойчивому развитию субрегиона – ЦА Повестка-21, которая предполагает укрепление сотрудничества для достижения консенсуса по совместным целям, свободный обмен информацией, участие заинтересованных сторон в принятии решений.

39. Существенную роль в укреплении потенциала и развитии партнерства может оказать Орхусская конвенция. Вместе с тем, роль общественных организаций и их участие в осуществляемых программах остается слабыми. Это связано как с собственным недостаточным потенциалом НПО, их неустойчивой финансовой и технической базой, так и с неготовностью государственных органов вовлекать НПО в качестве полноправных партнеров в программы, со слабостью юридической базы функционирования гражданского общества.

40. Совместные действия стран ЦА могут выполняться более эффективно с участием в них международных организаций и доноров, которые могли бы выступать гарантами соглашений. Системы управления могут получить сильную поддержку за счет внешнего уровня.

41. Необходимо отметить, что существующие правовые рамки отношений между странами ЦА, а также между субрегионом и мировым сообществом не позволяют максимально использовать как собственный потенциал, так и возможности мирового сообщества. Для решения проблем окружающей среды, воды и безопасности потребуются создание новых рамок для межсекторального и субрегионального сотрудничества. Такой основой могло бы служить многостороннее соглашение и общая программа между всеми участниками процесса

- странами, донорами, бизнесом и гражданским сектором, для выражения общих измеряемых целей, а также для выработки механизмов их достижения, стимулирования, мониторинга и ответственности.

42. Принятые решения в рамках подготовки к ВСУР (Саммит тысячелетия, Монтеррей, Доха, Йоханнесбургская декларация, а также Европейская водная инициатива) сформировали основу для нового уровня отношений между странами и регионами на принципах действенного управления и партнерства, систему, в которой правительства, международные организации, доноры, основные группы могут выйти за рамки административных и секторальных барьеров для решения сложных и многофакторных проблем. В Монтеррее предложено создать «глобальный договор, включающий обязательства развитых и развивающихся стран».

43. Предложение по Региональному Соглашению было представлено в «Обзоре прогресса ЦА по выполнению Повестки-21» и заявлении МКУР ЦА на ВСУР: «Наши страны предлагают внедрить экономический механизм с возможностью обмена долгов за экологию и подписания субрегионального договора». Создаваемый Региональным соглашением институт партнерства сформирует основу для действенного управления, межсекторального и межстранового сотрудничества для устойчивого развития и безопасности ЦА.

44. Основными компонентами Регионального Соглашения могут быть:

- Подтверждение политической воли на высоком уровне и принятие количественно выраженных обязательств стран ЦА по достижению целей УР;
- Соглашение с донорами по внешней помощи и участию ЦА в реализации взаимосвязанных решений Йоханнесбурга, Монтеррея, Дохи и Давоса мобилизацию внешнего и внутреннего финансирования;
- Подготовка и подписание международных правовых документов по вопросам трансграничных проблем, экологии и безопасности в ЦА;
- Создание субрегиональной комиссии ООН в ЦА, укрепление и расширение полномочий действующих субрегиональных организаций и создание общественного Совета по проблемам развития;
- Организация процесса широкого обсуждения целей УР и мер по их достижению с общественностью, правительственными структурами, бизнесом и местными органами и вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс принятия решений;

- Укрепление потенциала НПО и министерств охраны окружающей среды и водохозяйственных ведомств для выполнения принятых обязательств;
- Создание информационного портала развития ЦА;
- Создание Общественного фонда УР ЦА с участием правительств, доноров, бизнеса и общественности;
- Подготовка и выполнение проектов по реализации целей и обязательств.

45. Основой партнерства, как известно, должны быть общие цели. Эти цели должны соответствовать национальным и субрегиональным приоритетам, а также ранее принятым странами ЦА обязательствам в области экологии, воды и УР. Кроме того, эти цели должны иметь количественные индикаторы и временные рамки по их достижению.

V. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

46. Для решения ключевых проблем безопасности, воды и окружающей среды экспертами, а затем правительственными органами были определены следующие цели:

Цель 1. Обеспечение устойчивого функционирования важных для жизнедеятельности человека экосистем водных бассейнов. Предотвращение деградации экосистем водных бассейнов, обеспечивающих жизнедеятельность в субрегионе.

Цель 2. Рациональное водопользование и доступ к питьевой воде. Обеспечение населения, производства и экосистем водой необходимого качества и в достаточном объеме. **Цель 3.** Межсекторальное партнерство и укрепление потенциала. Создание и укрепление механизмов согласования интересов и усиление возможностей гражданского сектора, природоохранных и водохозяйственных организаций.

47. Достижение этих целей соответствует целям тысячелетия, а также будет способствовать региональной и глобальной безопасности и сокращению бедности и должно учитывать ряд факторов: рост населения ЦА (прогнозируемый на 41% с 1995 по 2025г.); рост экономики стран; увеличение себестоимости воды в результате роста загрязнений и затрат на очистку; рост минерализации воды и развитие процессов засоления земель; износ ирригационных систем и водопроводной сети, а также нехватку средств на их реконструкцию: сокращение ледников за счет глобальных климатических изменений.

VI. ИНДИКАТОРЫ

Цель 1. Обеспечение устойчивого функционирования важных для жизнедеятельности человека экосистем водных бассейнов.

1.1. Обеспечить попуски воды для нужд экосистем. Обеспечить санитарные попуски по рекам для сохранения их как водных экосистем. Гарантированная подача воды в Приаралье (южное) - для поддержания системы ветландов (5,5 - 8,0 км /год) и в дельту Сырдарьи (для системы ветландов) и Малое море-5,0 км /год. Выделение 20 км воды в год к 2015 г. для экологических нужд БАМ признается реалистичной и политически приемлемой задачей за счет внедрения мер по водосбережению во всех видах водопотребления.

1.2. Стабилизировать процессы засоления орошаемых земель и выноса солей с орошаемых массивов в реки. Потребуется внедрение водосберегающих технологий в орошаемое земледелие, реабилитация и развитие дренажных систем, утилизация возвратных вод. Процессы накопления токсичных солей могут быть стабилизированы на 20 % общей площади орошения в регионе. Использование коллекторно-дренажных и сбросных вод может быть доведено к 2010-2015 году до 15% от их формируемого объема. Важность данной задачи отмечена в Душанбинской декларации глав государств ЦА от 6 октября 2002.

1.3. Увеличить долю возобновляемых источников энергии до 15% первичных поставок энергии. Достигается увеличением использования потенциала гидроэнергетики (потенциал горных рек Таджикистана занимает третье место в мире по гидроресурсам с валовым гидроэнергетическим потенциалом 527 000 ГВт/год, потенциал Кыргызстана - 162 500 ГВт/ год, потенциал Казахстана - 110 000 ГВт/год, Узбекистана - 88 000 ГВт/год).

Энергетическая инициатива ЕС: ЕС предлагает странам-бенефициариям увеличить долю возобновляемых источников энергии хотя бы до 15% первичных поставок энергии к 2010 г., улучшить энергоэффективность.

1.4. Расширить площадь особо охраняемых территорий в дельтах и зонах формирования стока рек. и обеспечить в них полноценный водоохраный режим.

1.5. Увеличить лесистость гор. снизить эрозию горных земель, повысить влагоудерживающую способность горных экосистем. «Следует увеличить объемы противоэрозионных работ, восстановления и расширения горных лесов и их охраны, считая это одной из главных задач устойчивого развития горных территорий».

1.6. Интегрировать Каспийскую экологическую программу в экономическую деятельность. «Расширить статус Каспийской экологической

программы до программы устойчивого развития Каспийского региона, интегрировать её с экономическими программами прикаспийских государств, проектами развития новых технологий и бизнеса».

Цель 2. Рациональное водопользование и доступ к питьевой воде

2.1. Снизить непродуктивные потери воды в орошаемом земледелии к 2010 году на 20 %. Снизить потери организованного характера на всех уровнях иерархии до границ хозяйств позволит внедрение принципов интегрированного управления водными ресурсами. Основное внимание должно быть направлено на стимулирование и реализацию некапиталоемких мер водосбережения на уровне хозяйства или поля (где происходит сегодня до 50 % всех потерь воды). Необходима разработка законодательства о водосбережении и специальной программы инвестирования в водосбережение.

2.2. Развитие не водоемких отраслей экономики, в том числе богарного земледелия. В проектах планов управления водой и солями предполагается, что площади под хлопчатником не будут расширяться, но с учетом роста населения, будет наблюдаться большой рост производства зерновых и кормовых культур.

2.3. К 2015 году обеспечить оптимальные удельные нормы хозяйственно-бытового потребления на душу населения в региональном масштабе. Нормы потребления питьевой воды довести не более 250 л в день на человека в городах и 100 л в день на жителя сельской местности к 2015 г.

2.4. Реконструкция систем водоснабжения Увеличить охват водопроводной сетью до 99% населения в городе и до 60% на селе,

2.5. Сократить безвозвратное удельное потребление воды в промышленности на 30-40%. возможно внедрением современных ресурсосберегающим технологий с оборотным водоснабжением.

2.6. Улучшить управление опасными отходами на водосборных территориях трансграничных рек. Достигается на основе реализации совместных региональных проектов, сближения национальных законодательных документов с нормами ЕС в области управления отходами и контроля их применения, разработки экономических механизмов, стимулирующих внедрение более чистых технологий и минимизацию отходов, внедрение более чистых технологий безотходного производства и минимизацию отходов.

Цель 3. Межсекторальное партнерство и укрепление потенциала.

3.1. Наличие политической структуры для поддержки широкого общественного диалога и процесса по достижению целей УР – Создание КУР, при ООН в ЦА. «Необходимо создание специальной комиссии ООН, ответственной за координацию деятельности международных организаций и стран доноров по решению проблем БАМ».

3.2. Присоединением конвенции ЕЭК ООН по использованию трансграничных водных ресурсов. Главы государств ЦА заявили «о своей полной поддержке международных соглашений, в частности ... о защите трансграничных вод». Необходима разработка межгосударственных и региональных норм и соглашений по ОВОС и компенсационным механизмам. Первоочередной задачей является инвентаризация водных объектов и формирование исходной базы для межгосударственного вододелия. Ратификация странами ЦА конвенций и создание субрегионального механизма их выполнения.

3.3. Разработка и внедрение интегрированного подхода к решению проблем управления водными ресурсами и окружающей среды в субрегионе, первоначально на национальном уровне (приоритет пилотным проектам в нижнем течении Амударьи и Сырдарьи). Создание ассоциаций водопользователей, советов по воде, других негосударственных объединений фермеров.

3.4. Развитие «Регионального Водного Партнерства в ЦА» с учетом социальной, экономической и экологической значимости воды и вовлечения в него представителей всех заинтересованных участников, в том числе НПО.

3.5. Свободный доступ к информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсах, включая водные, их управлении и использовании. Достижению этой цели будет способствовать разработка и внедрение прозрачных информационных систем управления, оценки, прогнозирования, использования и охраны водных ресурсов одновременно с развитием систем коммуникации на всех уровнях водной иерархии (БВО, водохозяйственные организации, и водопользователи) для обеспечения улучшенного процесса принятия решений.

3.6. Вдвое увеличить доступ общественности и правительственных структур к интернету, а также объем экологических передач и публикаций в СМИ

3.7. Образование: увеличить вдвое число курсов и программ по экологическому образованию.

48. Названные выше цепи с необходимыми механизмами реализации могут стать основой для партнерского соглашения между странами ЦА, донорами и международными организациями. Такое соглашение могло бы быть провозглашено на предстоящей Пан-Европейской конференции министров в мае 2003 г. как вклад стран ЦА и мирового сообщества в реализацию целей тысячелетия, обязательств и решений ВСУР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

49. Десятилетний опыт новых независимых государств ЦА показал, что разрозненные усилия отдельных секторов, стран или международных организаций не привели к ожидаемым результатам и не решили

острых проблем в области окружающей среды и развития ЦА. Требуется иной подход, основанный на долговременных и собственных для стран процессах, с вовлечением заинтересованных сторон и широкой общественности, с интеграцией в международные и региональные программы и соглашения, опорой на накопленный мировой опыт и собственный потенциал.

50. Страны ЦА выработали такой подход и предложили партнерскую инициативу, вошедшую в План осуществления ВСУР. Процесс, начатый снизу, по инициативе стран ЦА в партнерстве с региональными и глобальными программами должен сформировать необходимую основу для развития демократических реформ, проводимых в субрегионе, сохранения экосистем и рационального использования ресурсов.

51. На Консультативной субрегиональной встрече в Алматы 30-31 января 2003 г. на уровне руководителей природоохранных и водохозяйственных секторов стран ЦА, с участием представителей международных и общественных организаций, бизнеса и стран-доноров были конкретизированы для субрегиона приоритетные цели развития, а также принято предложение о подготовке Соглашения о партнерстве стран ЦА с заинтересованными организациями, странами донорами, региональными и международными институтами по выполнению принятых на ВСУР обязательств и целей УР.

52. Предлагаемые в докладе приоритетные цели с количественными индикаторами помогут консолидировать усилия различных секторов, заинтересованных организаций и стран-доноров, полнее использовать потенциал, как самих стран, так и всего мирового сообщества. Сохранение экосистем, рациональное водопользование, укрепление межсекторального партнерства и усиление потенциала являются условием для стабильности, сохранения национальной и региональной безопасности.

53. В развитие названных решений странами ЦА созданы межсекторальные рабочие группы из представителей стран ЦА, субрегиональных организаций, секторов экономики, воды и экологии для интеграции усилий в подготовке будущей программы УР стран БАМ. Программа должна учесть весь накопленный международный опыт, сформировать механизм координации и осуществления, обеспечить широкое участие общественности и укрепление потенциала. Такая программа должна быть представлена в августе 2003 г. на Душанбинском форуме по пресной воде для её принятия на высшем уровне.

54. Для укрепления политической основы процесса подготовки и реализации ЦА Инициативы по УР будут укреплены и усилены действующие субрегиональные институты и механизмы, созданные главами государств ЦА. Согласно заявлению Глав государств ЦА начаты пере-

говоры по приданию МФСА статуса института ООН (аналог Комиссии УР по ЦА высокого уровня).

55. На основе принципов партнерства и Орхусской конвенции будет организован широкий общественный процесс консультаций и вовлечения общественности, а также технический процесс планирования и реализации конкретных проектов и программ по достижению принятых обязательств и целей. Для каждой цели будет выработан план конкретных действий, интегрированный с реально происходящими в странах ЦА процессами и учитывающий интересы всех заинтересованных сторон и окружающей среды. Начатый в ЦА процесс партнерства между секторами и странами будет развит и поддержан всеми заинтересованными в этом сторонами. Улучшенный механизм координации будет способствовать непрерывности и укреплению этого процесса.

56. Опыт сотрудничества стран ЦА, их инициативы и создаваемые механизмы сотрудничества позволяют надеяться на выполнимость заявленных субрегионом целей и принятых обязательств. В субрегионе ЦА, который был, есть и будет общим домом для многих народов и миллионов людей, будет проживать здоровое население в гармонии с природной средой и обеспеченное достаточным количеством воды и продовольствия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 4 ноября 2003 года N 694 «О переводе озера Чатыр-Куль в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения», озеро Чатыр-Куль было переведено из фонда особоохраняемых природных территорий в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения. Тем самым Правительство разрешило рыбохозяйственное освоение путем наполнения его ценными промысловыми видами рыб.

При подготовке и согласовании постановления не была проведена стратегическая экологическая оценка последствий данного нормативного правового акта и не проведена государственная экологическая экспертиза (согласно ст. 3 закона КР «Об экологической экспертизе» и ст.12 Закона КР «О рыбном хозяйстве»).

Вступление в силу данного документа без заключения экологической экспертизы является грубейшим нарушением природоохранного законодательства КР.

Согласно ст. 3 Закона КР «О нормативных правовых актах КР», нормативные правовые акты Кыргызской Республики должны соответствовать Конституции Кыргызской Республики, а также иным нормативным правовым актам Кыргызской Республики, имеющим по сравнению с ними более высокую юридическую силу. В соответствии со статьей 3 Конвенции «О биологическом разнообразии», ратифицированной Кыргызской Республикой (Закон «О присоединении» от 26 июля 1996 г. № 40), в установленном законом порядке, *государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Хозяйственная деятельность на территории озера Чатыр-Куль предполагает отказ от выполнения нашей страной своих обязательств по Конвенции «О биологическом разнообразии».*

Рыбохозяйственная деятельность в местах гнездования мигрирующих видов птиц может явиться серьезным фактором беспокойства для обитателей Каратал-Джапарыкского заповедника и горного гуся (занесенного в Красную книгу Международного союза охраны природы), находящихся на территории озера. Помимо этого, любая хозяйственная деятельность на озере окажет негативное воздействие на популяции не только местных обитателей Каратал-Джапарыкского заповедника, но и на мигрирующих, являющихся объектом охраны других государств.

Разведение рыбы на озере Чатыр-Куль является интродукцией чужеродных видов. Статья 8. h) Конвенции «О биологическом разнообразии»: *«Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно, предотвращает интродукцию чужеродных видов, которые угрожают экосистемам, местам обитания или видам, контролирует или уничтожает такие чужеродные виды...»* У Кыргызской Республики должны быть серьезные аргументы для того, чтобы отказаться от *«предотвращения интродукции чужеродных видов»*.

Согласно Рамсарской Конвенции *«О водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитания водоплавающих птиц»* (Закон о ратификации от 10 апреля 2002 года № 54), *Кыргызская Республика обязуется отвечать за все свои водные угодья и разрабатывать планы по разумному использованию водных угодий, их охране и управлению*. Постановление Правительства КР № 694 слабо согласуется с взятыми на себя обязательствами по разумному использованию уникального водного объекта озера Чатыр-Куль.

Согласно Конвенции *«Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»* (Закон КР о присоединении от 12.01.2001г № 6), Кыргызстан должен был согласовать данное постановление с другими странами – участницами конвенции, на биоразнообразии которых будет оказывать воздействие хозяйственная деятельность в месте обитания мигрирующих видов птиц (озеро Чатыр-Куль).

В политическом плане данное решение является отказом от обязательств, данных Кыргызской Республикой в рамках существующих международных процессов и инициатив.

На прошедших Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (2002г.) и Общеевропейской конференции министров в Киеве (2003 г.), в рамках Глобальной программы развития (Повестка-21), Правительство Кыргызской Республики приняло общие цели и обязательства, приветствуя и поддерживая глобальные и региональные партнерские инициативы, такие как Международное партнерство по устойчивому развитию горных территорий, партнерство «Восток-Запад» по Экологической стратегии стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и развитие объявленной на ВСУР Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию.

Одним из индикаторов данных инициатив является увеличение площади особоохраняемых природных территорий. В целях сохранения и расширения площади лесных и особоохраняемых природных территорий в КОР ННСБ намечено увеличение площади особоохраняемых природных территорий на 25 процентов уже к 2005 году.

С 1996 года Фонд WWF объявил программу «Живая Планета», которую с тех пор поддерживали правительства шестидесяти стран. «Живая Планета» – глобальная программа Всемирного фонда дикой природы

Приложение 2

(WWF), направленная на сохранение природного богатства Земли. В рамках программы «Живая Планета» WWF разработал карту 200-т глобальных экорегионов мира и концепцию «Подарков Земле».

200 глобальных экорегионов – это регионы, где наиболее сконцентрировано биологическое разнообразие Земли. На сохранении именно этих наиболее ценных регионов WWF предложил направить усилия. Среди глобальных экорегионов Земли – горные луга и леса Центральной Азии. Т.е. это практически все природные территории Кыргызстана – а главное, сохранившиеся естественные леса, высокогорные озера, имеющие важное значение для сохранения биоразнообразия всей Земли.

В рамках программы ряд руководителей регионов и даже целых стран приготовили «Подарки Земле» – расширяя особо охраняемые природные территории, создавая новые заповедники, заказники, национальные парки. В рамках программы, например, организовано более 100 миллионов гектаров лесных охраняемых территорий во всем мире. Ряд особо ценных подарков заслужили международное признание. На настоящий момент Международный секретариат WWF признал 82 Подарка Земле от глав правительств, бизнеса и индивидуальных участников.

В письме Почетному Президенту Всемирного фонда дикой природы (WWF), Его Королевскому Высочеству, Герцогу Эдинбургскому, Принцу Филиппу, Президент Кыргызстана, Г-н Аскар Акаев высоко оценил международную природоохранную деятельность WWF и выразил готовность принять существенные меры по увеличению площади охраняемых природных территорий Кыргызской Республики. Письмо о «Подарке Земле» было подписано Президентом Кыргызской Республики в 2002 году, и Сертификат Хранителя Земли был вручен Президенту Кыргызстана Аскар Акаеву во время Первого Международного Горного Саммита. С этого времени значительная часть обещаний выполнена – в частности, созданы 2 новых заповедника, 3 природных национальных парка общей площадью 117753 га.

Горы Кыргызстана признаны одним из двухсот экорегионов, наиболее ценных для сохранения природы Земли. В рамках реализации «Подарков Земле» уже созданы: государственные заповедники – Падыша-Ата и Кулун-Ата, государственные природные национальные парки – Салкын-Тор, Саймалуу-Таш, Кырчын, охраняющие уникальные экосистемы еловых и арчовых лесов, лугостепей, субальпийских и альпийских лугов, местообитания снежного барса, архара, перевязки, журавля красавки, беркута, балобана, снежного грифа.

До настоящего времени сеть особо охраняемых природных территорий составляла 4,6% Кыргызстана, с созданием новых охраняемых природных территорий она увеличивается до 6,6%.

Сокращение площади особоохраняемых природных территорий «благодаря» изъятию озера Чатыр-Куль, после предоставления «Подарка Земле» и присуждения Президенту Кыргызстана Аскар Акаеву

ву Сертификата Хранителя Земли, является индикатором нестабильной политики в республике и идет в разрез общей политики по сохранению природы Земли.

В экономическом плане также выгоднее придерживаться принципов конвенции «О биологическом разнообразии», так как согласно статье 20 Конвенции:

Стороны, являющиеся развитыми странами, предоставляют новые и дополнительные финансовые ресурсы, с тем, чтобы дать возможность Сторонам, являющимся развивающимися странами, покрывать согласованные полные дополнительные расходы, которые они будут нести в ходе осуществления мер во исполнение обязательств по настоящей Конвенции, и получать выгоды от осуществления ее положений.

Способность Сторон, являющихся развивающимися странами, эффективно выполнять свои обязательства по Конвенции, будет зависеть от эффективного выполнения Сторонами, являющимися развитыми странами, своих обязательств по Конвенции, связанных с финансовыми ресурсами и передачей технологии, и будет в полной мере определяться тем фактом, что социально-экономическое развитие и ликвидация бедности являются важнейшими приоритетами Сторон, являющихся развивающимися странами.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что помимо политического значения реализации данных проектов для Кыргызской Республики, финансирование в рамках природоохранных конвенций на сегодняшний день и в перспективе на будущее являются гораздо более ощутимым фактором для сокращения бедности, развития экологического туризма и сохранения окружающей среды, нежели призрачная прибыль от рыбохозяйственной деятельности. Заключение специалистов биологического института НАН и международных экспертов говорят о достаточно серьезном риске как для устойчивого развития экосистемы озера Чатыр-Куль, так и о риске для рыбохозяйственной деятельности на этом озере. Опасность того, что рыба может не выжить в условиях озера Чатыр-Куль, ставит под сомнение экономическую целесообразность данного вида деятельности.

На основании вышеперечисленного, ООО «Независимая экологическая экспертиза» обратилось в Правительство КР с предложением рассмотреть вопрос об отмене постановления Правительства Кыргызской Республики от 4 ноября 2003 года N 694 «О переводе озера Чатыр-Куль в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения» и вернуть озеру Чатыр-Куль статуса особоохраняемой природной территории. Данное предложение поддержали ГЛС и МЭиЧС, и на сегодняшний день проект постановления «О возвращении озеру статуса особоохраняемой природной территории» рассматривается в Правительстве КР.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

МЕМОРАНДУМ

между

государственными органами Кыргызской Республики и неправительственными организациями Кыргызской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и рационального природопользования.

г. Бишкек « 2 » октября 2004 года.


Министерства и ведомства Кыргызской Республики, неправительственные организации, именуемые в дальнейшем партнеры, работающие в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и рационального природопользования, в целях объединения усилий государственных органов и гражданского общества, руководствуясь положениями Национальной Программы Комплексной основы развития Кыргызской Республики на период до 2010г. (КОР), Национальной Стратегией Сокращения Бедности и соответствующими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, Решениями Президента и Правительства Кыргызской Республики, своими Положениями и Уставами, в рамках реализации решений Всемирного саммита по устойчивому развитию, поддерживая Экологическую Стратегию Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Центрально-Азиатскую инициативу по устойчивому развитию, желая развивать межведомственное и межсекторальное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и рационального природопользования, принимать конструктивные меры по институциональному развитию в рамках принятых и ратифицированных международных соглашений и конвенций, в целях объединения усилий для улучшения взаимодействия, считая одной из основных задач объединение усилий государственных органов, общественных организаций, местных сообществ и всего гражданского общества в процессе устойчивого развития государства,

Договорились о нижеследующем:

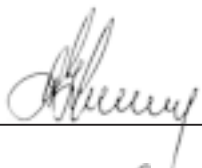
1. Партнеры объединяют усилия, направленные на межведомственное и межсекторальное взаимодействие в рамках совершенствования экологической политики, включая нормативно правовую базу в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в Кыргызской Республике;

2. Партнеры способствуют диалогу и осуществляют совместные мероприятия в области управления охраны окружающей среды и рационального природопользования в Кыргызской Республике;
3. Партнеры создают постоянно действующую группу (Секретариат) из представителей партнерских организаций, для разработки пакета проектов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также информирования заинтересованных сторон о проводимых мероприятиях и итогах участия в международных встречах;
4. Партнеры выражают готовность координировать усилия при подготовке материалов для участия в работе на национальном, субрегиональном, международном уровнях;
5. Партнеры выражают готовность координировать усилия в разработке пакета проектов и поиска финансирования в области охраны окружающей среды и восстановления объектов природы;
6. Партнеры оказывают содействие в решении и реализации стратегических и практических задач по охране окружающей среды и проведения природоохранных мероприятий;
7. Настоящий меморандум вступает в силу со дня подписания партнерами и является открытым для присоединения других заинтересованных сторон.

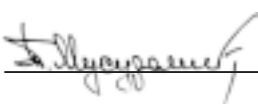
**Министерство экологии и
чрезвычайных ситуаций
Кыргызской Республики**
Т. А. Акматалиев




**Министерство сельского,
водного хозяйства
и перерабатывающей
промышленности
Кыргызской Республики**
А. В. Костюк



**Государственная лесная служба
Кыргызской Республики**
Т. С. Мусуралиев



**Общественное объединение
«Независимая Экологическая
экспертиза»**
О.В. Печенок



Приложение 3

Государственное агентство
по энергетике при Правительстве
Кыргызской Республики
Авазов С. А.



Общественное объединение ЭД «Биом»
Коротенко В. А.



Информационно-образовательный центр
"Green Women"
Сапожников Л. Я.



Общественное объединение «Зеленая поляна»
Селезнев Д. В.



Кыргызско-Таджикский горный центр
Бозов К.Д.



Общественное объединение
«Региональная экологическая
информационная сеть CARNET»
Гребнев В. В.



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АБР	– Азиатский банк развития;
АВП	– Ассоциация водопользователей;
ВБ	– Всемирный банк;
ВИЭ	– Возобновляемые источники энергии;
ВЕКЦА	– Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия;
ВЛ	– Высоковольтные линии;
ВСУР	– Всемирный саммит по устойчивому развитию;
ВТО	– Всемирная торговая организация;
ГЛС	– Государственная лесная служба;
ГЛФ	– Государственный лесной фонд;
ГПДГОС	– Государственный план действий по гигиене окружающей среды;
ГАЭ	– Государственное агентство по энергетике при Правительстве Кыргызской Республики;
ГАНИС	– Государственное агентство по науке и интеллектуальной собственности;
ГСА	– градостроительство и архитектура;
ГЭС	– гидроэлектростанция;
ЕЭК	– Европейская экономическая комиссия ;
ИК МФСА	– Исполнительный комитет Международного фонда спасения Арала;
КУР	– Комиссия по устойчивому развитию;
КПД	– Коэффициент полезного действия;
ЛЭП	– Линии электропередач МПК- Совместные межправительственные комиссии;
ЛПР	– Лица, принимающие решения;
МКВК	– Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия;
МКУР	– Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию;
МОиК	– Министерство образования и культуры;
МЭиЧС	– Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций;
МСУ	– Местное самоуправление;
МПДООС	– Местный план действий по гигиене окружающей среды;
НИОКР	– Научно-исследовательские, конструкторские работы;
НКО	– некоммерческая организация;
НПДООС	– Национальный план действий по охране окружающей среды ООПТ – особо охраняемые природные территории;

Список сокращений

ООН	– Организация Объединенных Наций;
ПДК	– предельно допустимые концентрации;
ПДУ	– предельно допустимый уровень;
ПДВ	– предельно допустимые выбросы;
ПДС	– предельно допустимые сбросы;
РГСДЛ	– Рабочая группа старших должностных лиц;
РПДООС	– Региональный план действий по охране окружающей среды;
СООППВ	– Сельские общественные объединения потребителей питьевой воды ЦАИУР;
ТЭЦ	– Теплоэлектроцентраль;
ТЭС	– Тепловая электростанция;
ТЭК	– Топливо-энергетический комплекс;
ТЭБ	– Топливо-энергетический баланс;
ЦА	– Центральная Азия;
ЦАИ	– Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию;
ЦАИУР	– Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию;
ЦАНИКС	– Центр аграрных наук и консультационных служб;
ALGA	– Австралийская Ассоциация Местных правительств;
AMZMEC	– Совет Австралии и Новой Зеландии по минералам и энергии;
ANZECC	– Совет Австралии и Новой Зеландии по сохранению окружающей среды;
ARMCANZ	– Совет Австралии и Новой Зеландии по управлению сельским хозяйством и ресурсами;
ATG	– Целевая группа по аквакультуре;
CCFAM	– Канадский Совет министерств рыболовства и аквакультуры;
COAG	– Совет австралийских правительств;
CWG	– Рабочая группа Калгари по вопросам Полярного Круга;
DFO	– Департамент рыболовства и океанов;
ICA	– Межведомственная комиссия по аквакультуре;
IGAE	– Межправительственное соглашение по окружающей среде 1992г;
MCFFA	– Министерский совет по лесоводству, рыболовству и аквакультуре;
MDBC	– Министерский совет бассейнов рек;
NEPC	– Национальный совет по защите окружающей среды;
UNCED	– Конференция ООН по охране окружающей среды и развитию («Саммит Земли»);
UV-B	– ультрафиолетовые бета-излучения.

ГЛОССАРИЙ

Ведомственный контроль – мониторинг соблюдения природоохранного законодательства, осуществляемый центральными органами исполнительной власти в отношении подведомственных им государственных предприятий. Отраслевой контроль осуществляется органами государственной власти, но не является частью государственного природоохранного контроля. Данные понятия различаются сферами применения: ведомственный контроль осуществляется в отдельных отраслях промышленности, тогда как государственный контроль является комплексным.

Взаимодействие – установление прямых и обратных связей между различными организациями.

Государственный сектор экономики – совокупность объектов государственной собственности и следующих субъектов:

Государственных унитарных предприятий;

Государственных учреждений;

Акционерных обществ, в уставном капитале которых в государственной собственности находится пакет голосующих акций, превышающих 50% или достаточный для принятия решений, входящих в компетенцию органов управления акционерным обществом.

Гражданское общество – форма добровольной самоорганизации конкретного человеческого сообщества, возникшая без давления со стороны государства, в рамках закона и государственных институтов. Это совокупность независимых, общественных, неправительственных организаций и каналов коммуникаций, напрямую не связанных с государством, но действующих внутри него, и оказывающих давление на власть. Гражданское общество предполагает право и реальную возможность для индивидуумов и отдельных групп населения свободной деятельности, включающей самостоятельное принятие решений, в том числе в сфере повышения уровня и качества своей жизни. Гражданское общество нигде и никому не дано «учредить сверху». Оно вырастает постепенно, спонтанно из корней, которые лишь отчасти можно описать в функционально- институциональных терминах.

Зеленый План (Green Plan) – В Европейском Союзе: долгосрочная комплексная национальная стратегия решения глубинных экологических проблем посредством интеграции природоохранных соображений в национальные стратегии и программы для всех областей деятельности.

Информационный клиринг – деятельность, направленная на сбор и распространение информации и/или материалов. Во многих случаях такая деятельность является начальным этапом проекта, ставящего своей целью проведение необходимых подготовительных мероприятий перед введением каких-либо изменений в определенной сфере ООС.

Имплементация/исполнение – практическое применение или превращение законодательства в конкретные решения полномочными органами, например, при выдаче разрешения или при разработке и осуществлении плана или программы. Это означает "ввод в действие" требований, заложенных в национальном законодательстве, таких, как получение разрешений и обеспечение соблюдения природоохранных норм.

Корпоративная Социальная Ответственность (КСО) – это общее понятие, обозначающее всю деятельность, направленную на объединение деловой активности с решением социальных и экологических задач.

Местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории аильного, поселкового и городского кенешей, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения через свои представительные, исполнительные и другие органы.

Местное самоуправление – гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан.

Общественность – одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы.

Органы местного самоуправления – представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, формируемые самим населением для решения под свою ответственность дел местного значения.

Общинные организации – добровольное объединение жителей определенной территории, созданное для совместной социально-значимой деятельности, предполагающее их личное трудовое участие, взаимовыручку, объединение членами имущественных паевых взносов, структуру самоуправления и механизма информационного обмена (сход, собрание, совет и т.д.).

Прозрачность – один из принципов правоприменения. Означает разъяснение того, какие санкции могут применяться в каких обстоятельствах и почему. Прозрачность необходима для того, чтобы помочь субъектам регулирования и другим заинтересованным сторонам осоз-

нать то, что от них требуют органы государственного контроля, а также то, что они могут ожидать от этих органов. Прозрачность также способствует поддержанию уверенности широкой общественности в том, что органы госконтроля в состоянии выполнять свои функции в системе государственного управления.

Ратификационная грамота – специальный документ, свидетельствующий о рассмотрении международного договора Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и выражающий согласие на обязательность международного договора для Кыргызской Республики.

Международная организация – означает межгосударственную, межправительственную организацию, а также неправительственную, некоммерческую организацию, осуществляющую свою уставную деятельность (имеющую свои официальные представительства или учрежденные ими организации) на территории не менее двух государств.

Межведомственное взаимодействие – сотрудничество различных уровней государственных структур по вопросам национальной важности с привлечением создаваемых по каждому конкретному случаю экспертных групп в целях разработки единой стратегии в процессе принятия решений.

Прямое регулирование – совокупность институциональных мер, направленных на прямое воздействие на природоохранные параметры деятельности предприятия – загрязнителей посредством регулирования используемых технологических процессов или продуктов, посредством запрещения или ограничения сброса определенных загрязнителей или посредством введения временных или территориальных ограничений в отношении определенных видов деятельности и т.п. К этим мерам относятся: нормативы, запрещения, разрешения, зонирование, квотирование, ограничения на использование и т.п.

Предпринимательский сектор – организации и предприятия, чья основная деятельность связана с производством продукции или услуг в целях продажи, в том числе находящиеся в собственности государства, частные неприбыльные организации, обслуживающие вышеназванные организации.

Социальная мобилизация – комплекс мероприятий, направленных на вовлечение местных жителей в процесс решения социально-экономических проблем, с использованием собственных и привлеченных ресурсов, при активном участии населения в процессе принятия решений.

Сектор высшего образования – университеты и другие высшие учебные заведения, не зависящие от источников финансирования и правового статуса, а также находящиеся под их контролем, либо ассоциированные с ними НИИ, экспериментальные станции.

Устойчивое развитие – термин «устойчивое развитие» был определен в отчете Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию 1987г. (отчет Брунтланд) следующим образом: «развитие, которое отвечает нынешним потребностям и не ограничивает возможностей будущих поколений по удовлетворению их потребностей». Характеристики устойчивого развития можно определить как поддержание общего уровня качества жизни, поддержание постоянной обеспеченности природными ресурсами и отказ от нанесения долгосрочного ущерба окружающей среде.

Участие общественности – процесс, посредством которого люди могут влиять на принятие решений в сфере экологической политики. Участие общественности определяется правом людей участвовать в решениях, которые связаны с их жизнью.

Частный неприбыльный сектор – частные организации, не ставящие своей целью получение прибыли (профессиональные общества, общественные организации и т.д.) и частные индивидуальные организации.

Экологическая эффективность – эффективность использования природных ресурсов для удовлетворения потребностей человека, особое значение придается снижению уровня воздействия на окружающую среду на протяжении всего жизненного цикла продуктов и процесса.

Экономические инструменты – ряд инструментов, влияющих на экономическую стоимость предпринимаемых мер, стимулирующих экологически эффективное поведение и не регулирующих непосредственно их законность (к примеру, субсидии, платежи/налоги за загрязнение (выбросы/сброс сточных вод), а также торговля выбросами).

Экологическая политика – система принципов и целей деятельности по охране окружающей среды, а также общих методов и механизмов достижения таких целей.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ:

1. Конституция КР в редакции 2003 г.;
2. Положение о рекультивации (восстановлении) земель и порядке их приемки в эксплуатацию, утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12 июля 1993 г. N304;
3. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 июля 1993 года N324 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики» по состоянию на 1 Января 1993 года;
4. Закон КР «О защите государственных секретов», от 14 апреля 1994 г.;
5. Закон «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», от 5 июля 1995 г.;
6. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 августа 1996 г. N 402 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики» по состоянию на 1 января 1996 года;
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 июня 1997 г. № 345 «О неотложных мерах по сохранению почвенного плодородия земель»;
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 июня 1997 г. N 350 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики» по состоянию на 1 января 1997 года;
9. Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации», от 5 декабря 1997 г.;
10. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 июня 1998 г. N 377 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики» по состоянию на 1 января 1998 года;
11. Государственная программа «Земля» на период до 2005 г, утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 августа 1998 г. № 548;
12. Постановление правительства КР от 30 ноября 1998г. № 775 «О мерах по использованию отгонных пастбищ»;
13. Уголовный кодекс Кыргызской Республики, 1998 г.;
14. Земельный кодекс Кыргызской Республики, 1999 г.;
15. Положение о мониторинге земель сельскохозяйственного назначения Кыргызской Республики, Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 1 марта 1999 г. № 115;
16. Программа мониторинга земель сельскохозяйственного назначения Кыргызской Республики на период с 1999 до 2005 г. и последующие годы, Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 1 марта 1999 г. № 115;
17. Положение о государственном контроле за использованием и охраной земель в Кыргызской Республике от 20 декабря 1999 г. № 612;

Использованная литература и нормативно-правовые документы

18. Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» г. Бишкек от 16 июня 1999 г. N 54;
19. Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» г. Бишкек от 16 июня 1999 г. N 53;
20. Указ Президента КР № 239 от 21.07.1999 г. «О местных и республиканском фондах охраны природы и собственных средств природопользователей»;
21. Методические указания по мониторингу земель сельскохозяйственного назначения КР (утверждены приказом Госрегистратора КР от 3 августа 1999 г. № 51);
22. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 августа 1999 года N 444 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 1999 года»;
23. Закон КР «Об информатизации» от 8 октября 1999 г. N 107, в редакции Закона КР от 24 января 2002 г.;
24. Закон КР «О республиканском бюджете», 2000 г.;
25. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 августа 2000 г. N 507 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2000 года»;
26. Порядок определения стоимостной оценки (нормативной цены) земли сельскохозяйственного назначения, утвержден Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 2000 г. № 511;
27. Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11.01.2001 г.;
28. Положение о Министерстве сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики, утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 апреля 2001 г. №144;
29. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 апреля 2001 г. N 183 «О Государственном агентстве по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики»;
30. Закон КР «Об охране и использовании растительного мира», № 421 от 22 мая 2001 г.;
31. Положение «О порядке купли продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения», утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13.08.2001 г. № 427;
32. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 августа 2001 г. N 479 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2001 года»;
33. Закон Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» г. Бишкек от 13 ноября 2001 г. N 89;

Использованная литература и нормативно-правовые документы

34. Закон КР «О республиканском бюджете», 2001 г.;
35. Закон Кыргызской Республики «О ставке платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов)» г. Бишкек от 10 марта 2002 г. N 32;
36. Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» 15 марта 2002 г.;
37. Положение «О порядке предоставления в аренду и использования пастбищ», утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 июня 2002 г. №360;
38. Закон КР «О Международных Договорах Кыргызской Республики» (В редакции Закона КР от 27 июня 2002 г. N 110);
39. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 июля 2002 г. N 507 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2002 г.»;
40. Указ Президента КР «О мерах по дальнейшему развитию и государственной поддержке земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике» от 1 августа 2002 г. УП № 202;
41. Закон КР «О республиканском бюджете», 2002 г.;
42. Закон КР «О республиканском бюджете», 2003 г.;
43. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 4 июля 2003 года N 411 «Об итогах государственного учета земель Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2003 г.»;
44. Указ президента КР «О новых направлениях и мерах земельной и аграрной реформы» от 17 апреля 2004 г.;
45. Государственный земельный кадастр 1990 г.;
46. Исследование социально-экономических факторов, способствующих опустыниванию земель в Кыргызстане, и формулировка необходимой ответной стратегии. Отчет Национального консультанта Б.Г. Коваленко 2000 г.;
47. Кыргызская Республика: Общая оценка состояния страны, 2001 г.;
48. Всемирный Банк: «Доклад о горных системах и лесных массивах в Кыргызской Республике», ECSSD рабочий доклад № 33, сентябрь, 2001 г.;
49. Система ООН. «Кыргызстан: общая оценка страны (ООС)» Бишкек, 2002, 118 стр.;
50. «Участие общественности в принятии хозяйственных решений. Закон. Опыт. Рекомендации», Бишкек, 2000 г.
51. Отчет о наличии и распределений земельных угодий Кыргызской республики на 01.01.2003 г.;
52. Аналитический документ по проекту: «Разработка проектов развития территорий г. Бишкек и программ привлечения инвестиций на развитие территорий», г. Бишкек, 2003 г.;
53. «Право на доступ к правотворчеству. Закон. Опыт. Рекомендации», Бишкек, 2003 г.;

Использованная литература и нормативно-правовые документы

54. Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызстана 2001-2003 гг. Б.: 2003. - 150 с.;
55. Отчет по исследовательскому компоненту проекта: «Национальная самооценка потенциала по выполнению трех глобальных экологических Конвенций «ПРООН / ГЭФ, Исполнитель ОсОО «ДиалекТИ-КОН», Бишкек, 2004 г.
56. A Report and Recommendations for Canadian Foreign Policy in the Circumpolar Arctic of the Calgary Working Group <http://www.carc.org/calgary/r8.htm>;
57. Coastal Zone Management, <http://rn4nr.nrcan.gc.ca/4nrforum/coast-e.htm>;
58. Ecosystem Effects of UV-B Radiation, <http://rn4nr.nrcan.gc.ca/4nrforum/eco-e.htm>;
59. Departments and Agencies of Canada <http://www.canada.gov>;
60. Department of Fisheries and Oceans Act , <http://laws.justice.gc.ca/en/F-15/48259.html>;
61. Regulation and Support for Aquaculture in Canada, <http://ocad-bcda.gc.ca/eregulationandsupport.html>;
62. The Role of the Federal Government in Aquaculture, <http://ocad-bcda.gc.ca/eregulationandsupport.html>;
63. Legislative and regulatory review of aquaculture in Canada, Март 2001г. <http://ocad-bcda.gc.ca/eregulationandsupport.html>;
64. Commissioner for Aquaculture Development Releases Legal Review of Aquaculture, <http://ocad-bcda.gc.ca/eregulationandsupport.html>;
65. Canadian Interjurisdictional Cooperation, <http://ocad-bcda.gc.ca/eregulationandsupport.html>;
66. Sustainable Development Act, C.C.S.M. c. S270, <http://www.canlii.org/mb/laws/sta/s-270/20040802/whole.html>;
67. Sustainability Guidelines for Local Governments, School Divisions, Universities, Colleges and Regional Health Authorities Regulation, Man. Reg. 4/2004, <http://www.canlii.org/mb/laws/regu/2004r.4/20040802/whole.html>;
68. Administrative Science Quarterly The architecture of cooperation managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances, http://www.findarticles.com/cf_0/m4035/4_43/54133747/print.jhtml;
69. Institutional aspects of Sustainable Development in Australia, <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/austral/eco.htm>;
70. ECONOMIC ASPECTS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN AUSTRALIA, <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/austral/eco.htm>;
71. English-Russian Glossary of Terms used in Environmental Enforcement and Compliance Promotion, OECD, 2002;

Использованная литература и нормативно-правовые документы

72. Supporting Environmental Cooperation in Central Asia, Asian Development Bank, 2002;
73. Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызстана 2001-2003гг, г. Бишкек, 2004г.;
74. Оценка результатов продвижения Кыргызской Республики к устойчивому развитию, Национальный обзор к РИО+10, 2002г.;
75. Годовой отчет за 2002г, ГАНИС, www.kyrgyzpatent.kg;
76. Рабочие материалы НАН КР за 2003г.;
77. Регион: первичный уровень формирования национальной инновационной системы, Открытая Экономика; Актуальные проблемы формирования Российской инновационной системы, Иванов В.В., Москва 2002г.;
78. Л.П. Фаткина, А.Я. Бутыркин, А.Я. Фаткин «Финансово-кредитный механизм стимулирования инновационной деятельности», (учебное пособие), Москва, 1998г.
79. «Право на общественное участие. Закон. Опыт. Рекомендации.», Бишкек, 2003 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Центрально-Азиатская инициатива по устойчивому развитию	6
• Международные процессы	6
• Основные цели и обязательства	12
Аналитический обзор	13
• Системный уровень	13
- Политическая система общества	13
- Национальные стратегии и программы	16
- Законодательство	28
- Финансовое обеспечение природоохранной деятельности ...	52
• Институциональный уровень	55
- Процедура рассмотрение документов по международному сотрудничеству	58
- Контрольные полномочия Правительства КР	62
- Энергетический сектор	85
- Научный и информационно-образовательный потенциал	94
- Кадровый потенциал	100
- Доступ к информационным ресурсам	102
• Индивидуальный уровень	104
- Некоммерческие организации	104
- Местные сообщества	105
- Хозяйствующие субъекты	106
• Межсекторальное взаимодействие	107
- Возможности для межсекторального взаимодействия в КР ...	109
- Разработка стратегий и программ развития	109
- Совместное участие в проектах	114
- Разработка и реализация проектов на местах	115
- Другие виды межсекторального взаимодействия	119
- Проблемы межсекторального взаимодействия и рационального природопользования и устойчивого развития	120
- Формы и виды государственной поддержки	120

Международный опыт	126
Общие выводы	137
Рекомендации	147
Приложение 1	151
Приложение 2	168
Приложение 3	172
Список сокращений	175
Глоссарий	177
Список используемой литературы	181

КОНТАКТЫ ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

Коалиция «Партнерская инициатива»
Кыргызская Республика, 720028
г. Бишкек, 7-30-1
тел\факс: (996-312) 47-83-72
CoalitionPI@rambler.ru

Общественное объединение
«Независимая экологическая экспертиза»
председатель – Печенюк Олег Викторович
Кыргызская Республика, 720028
г. Бишкек, 7 мкр., 30., кв.1
тел\факс: (996-312) 47-83-72
expertise@infotel.kg

Информационно-образовательный центр "Green Women"
Со-директор – Сапожникова Людмила Яковлевна
Со-директор – Путалова Елена Викторовна
Кыргызская Республика, 720040
г. Бишкек, ул. Тоголока Молдо, 21, кв.3
Тел.: (996-312) 21-01-48
sapojnikova@rambler.ru
putalova_elena@mail.ru

Общественное объединение "FOLK ART"
председатель- Халмурзаева Гаухар Баймурзаевна
Кыргызская Республика, 720023
г. Бишкек, 10-36-27
тел.: (996-312) 42- 54 - 64
gaukharh@rambler.ru