



ЦЕНТР ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И СНИЖЕНИЮ РИСКА СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

КРАТКИЙ АНАЛИЗ

СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
ВЫЯВЛЕНИЯ И АНАЛИЗА РИСКОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ



Краткий анализ существующей институциональной системы выявления и анализа рисков в Кыргызской Республике

Построение институциональной системы выявления и анализа рисков в любой стране главным образом зависит от установленной в ней государственной политики и государственного устройства, а в контексте обеспечения безопасности в области охраны окружающей среды и чрезвычайных ситуаций – от построения и функционирования соответствующих государственных систем.

Построение государственных (институциональных) систем для выявления и анализа всех рисков, включая и рисков в области охраны окружающей среды и чрезвычайных ситуаций в Кыргызстане осуществляется на основе реализации Конституции Кыргызской Республики, а также других нормативно-правовых актов, международных соглашений и договоров, участницей которых является Кыргызстан.

Конституция Кыргызской Республики является отправной точкой для всей нормативной правовой базы в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, согласно которой всем гражданам республики предоставлено право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования, а также указано, что бережное отношение к окружающей среде, природным ресурсам священное дело каждого гражданина.

Основы государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов заложены в Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики.

В Концепции определены ключевые экологические проблемы, представляющие угрозу социально-экономическому развитию и здоровью населения республики, принципы и меры по их смягчению и предотвращению, а также определены направления и механизмы обеспечения экологической безопасности на кратко-, средне- и долгосрочный периоды.

Для решения задач, определенных Концепцией, реализуется Комплекс мер по обеспечению экологической безопасности Кыргызской Республики.

Основы государственной политики в области развития лесных экосистем определены в Концепции развития лесной отрасли на период до 2025 года, Национальной лесной программе на период до 2015 года и Национальном плане действий развития лесного хозяйства Кыргызской Республики.

Институциональная система выявления и анализа рисков в области обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и природопользования, гражданской защиты Кыргызской Республики

В Кыргызской Республике все мероприятия по выявлению и анализа рисков в области обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и природопользования, гражданской защиты осуществляются уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды, а также специально уполномоченными государственными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями, под общим руководством Правительства Кыргызской Республики.

Ведению Правительства Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды подлежат:

- ♦ осуществление управления, координации и контроля за деятельностью министерств, административных ведомств, объединений, предприятий, учреждений, организаций;

- ◆ контроль за ведением мониторинга и регулированием использования природных ресурсов на территории республики;
- ◆ утверждение методики определения платы за загрязнение окружающей среды;
- ◆ организация разработки концепций, утверждение, финансирование, реализация и контроль за осуществлением республиканских, межрегиональных, межгосударственных программ и планов по охране окружающей среды;
- ◆ организация ведения кадастров природных ресурсов;
- ◆ утверждение норм экологической безопасности, лимитов и нормативов природопользования;
- ◆ утверждение порядка и размеров возмещения ущерба, причиненного в результате нарушения природоохранного законодательства;
- ◆ утверждение положений о государственном контроле Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды и государственной экологической экспертизе Кыргызской Республики;
- ◆ утверждение положений о специально уполномоченных государственных органах по охране окружающей среды;
- ◆ принятие решений о приостановлении или прекращении осуществления ранее принятых схем, программ развития и размещения производительных сил, мелиорации, химизации и других решений, если их осуществление влечет ухудшение состояния окружающей среды;
- ◆ определение мест размещения полигонов по обеззараживанию и захоронению не утилизируемых токсичных, а также радиоактивных отходов;
- ◆ принятие решений об организации особо охраняемых природных территорий, объектов и включении их в природно-заповедный фонд Кыргызской Республики;
- ◆ утверждение порядка экологического страхования и использования фондов экологического страхования;
- ◆ обеспечение экологического образования и воспитания граждан;
- ◆ осуществление международного сотрудничества.

Уполномоченным государственным органом Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды и природопользования в настоящее время является Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (далее - Агентство) является государственным органом исполнительной власти по реализации политики и регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования.

Задачами Агентства являются:

- реализация политики и регулирование в сфере охраны окружающей среды и пользования природными ресурсами, а также учета, оценки состояния природных компонентов и ресурсов, в том числе лесохозяйства;
- предотвращение влияния возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду проведением государственной экологической экспертизы;
- установление и развитие международного сотрудничества Кыргызской Республики в сфере охраны окружающей среды, экологической безопасности и природопользования.

Структура Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики



В целях соблюдения требований хозяйствующими субъектами и субъектами предпринимательства природоохранного законодательства осуществляется государственный экологический контроль за охраной атмосферного воздуха, водных и земельных ресурсов, ресурсов биоразнообразия и лесных экосистем.

До 2012 года государственный экологический контроль проводился Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики.

С 2012 года контролирующие функции переданы созданной Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики.

Инициированная постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «О структуре Правительства Кыргызской Республики» от 23 декабря 2011 года № 1452-V реформа системы государственного управления в значительной степени затронула структуру участников охраны окружающей среды. Постановлением Правительства КР «Об организационных мерах в связи с реформой органов исполнительной власти» от 10 февраля 2012 года № 87 было уточнено распределение функций между государственными органами, однако в обновленных положениях некоторых государственных органов есть дублирующие элементы и не распределенные зоны ответственности.

Для предотвращения возможного негативного воздействия от планируемой хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду проводится государственная экологическая экспертиза предпроектной и проектно-сметной документации.

Она осуществляется Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. В Кыргызстане, наряду с государственной экологической экспертизой, осуществляется общественная экологическая экспертиза. Одним из основных принципов Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» является принцип учета общественного мнения. Общественная экологическая экспертиза является одной из форм проведения консультаций с общественностью.

Организационная структура экологического мониторинга в Кыргызской Республике, начиная с момента своего создания, была в значительной степени раздроблена. Различные функции мониторинга выполняют несколько различных министерств и ведомств, которые можно разделить на три основные части:

- ♦ мониторинг состояния окружающей среды;
- ♦ мониторинг воздействия на окружающую среду природных и антропогенных факторов;
- ♦ сбор, обработка, анализ данных и принятие решений (или конструирование решений для управляющих органов).

В республике функционируют следующие системы экологического мониторинга:

1. Мониторинг источников антропогенных воздействий (Управление экологического мониторинга Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР);
2. Мониторинг животного и растительного мира, включая лесные ресурсы (Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР);
3. Мониторинг землепользования (Госрегистр, Кыргызгипрозем);
4. Мониторинг геологической среды и грунтовых вод (Госагентство по геологии и минеральным ресурсам);
5. Мониторинг сельскохозяйственных угодий (Минсельхоз);
6. Мониторинг водных ресурсов (Департамент водного хозяйства и мелиорации Минсельхоза);
7. Мониторинг за изменением состояния окружающей природной среды (Кыргызгидромет при МЧС КР);
8. Мониторинг за состоянием хвостохранилищ (МЧС КР) .
9. Мониторинг воздействий факторов среды обитания на здоровье населения (Департамент санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения);
10. Внутриведомственный мониторинг воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду в различных отраслях промышленности.

Отдельная информация, имеющая непосредственное отношение к окружающей природной среде и рациональному природопользованию, накапливаемая и регулярно обновляемая, имеется также в Министерстве экономики, Министерстве транспорта и коммуникаций КР, Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования КР, Национальной Академии Наук КР и др.

Параллельно с общереспубликанской системой мониторинга состояния окружающей среды существует система ведомственного экологического мониторинга, т.е. мониторинга, выполняемого силами предприятий и ведомств.

Национальным статистическим комитетом КР осуществляется сбор информации об объемах сбросов, выбросов, размещения отходов, состоянии природных ресурсов и др. по установленным статистическим формам отчетности.

В настоящее время Кыргызстан сталкивается с многочисленными трудностями в поддержании и улучшении системы экологической информации. Отсутствует единая национальная система мониторинга.

На предприятиях проводится самостоятельный контроль, но есть проблемы в достоверности данных, так как лаборатории зачастую не аттестованы.

Основными задачами Управления экологического мониторинга Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР являются осуществление систематических наблюдений за состоянием окружающей среды и источниками антропогенного воздействия на нее.

Лаборатория Управления экологического мониторинга аккредитована в Национальной системе аккредитации на проведение исследований состояния объектов окружающей среды, а также промышленных выбросов и сточных вод.

Информация основывается на сборе данных от респондентов (хозяйствующих субъектов) и на данных от административных источников.

Практически не ведется необходимый мониторинг в таких важных сферах, как опасные отходы, тяжелые металлы, отсутствует морфологический учет отходов, которые сбрасываются на обычные наземные свалки (особенно в сельской местности) или складываются на предприятиях.

Не ведутся государственные кадастры объектов животного мира и объектов растительного мира. Ведение Водного кадастра прекращено. Формирование Земельного кадастра производится на основании государственных земельных отчетов за пятилетний период.

Для сохранения природных систем и обеспечения экологической безопасности необходимо адекватное финансирование. Существующее финансирование природоохранных мероприятий в Кыргызской Республике осуществляется по остаточному принципу. Несмотря на то, что объемы финансирования текущих затрат на охрану окружающей среды из государственного бюджета ежегодно увеличивались, существующих объемов не хватает для выполнения всех необходимых природоохранных мероприятий.

Основным источником финансирования природоохранных мероприятий являются средства международных доноров и средства Республиканского и местных фондов охраны природы и развития лесной отрасли.

Специально уполномоченными государственными органами непосредственно занимающимися вопросами выявления и анализа рисков в области обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и природопользования Кыргызской Республики являются:

- ♦ Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики;
- ♦ Министерство сельского хозяйства, мелиорации и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики;
- ♦ Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики;
- ♦ Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики (Кыргызгидромет);
- ♦ Министерство здравоохранения Кыргызской Республики;
- ♦ Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики;
- ♦ Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики и другие.

1. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики

Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики является уполномоченным государственным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор и контроль по вопросам экологической и технической безопасности.

Целью Госэкотехинспекции является осуществление государственного надзора и контроля за обеспечением соблюдения норм и требований безопасности жизни и здоровья людей, животного и растительного мира, окружающей среды и предупреждение негативных последствий.

Задачами Госэкотехинспекции являются:

- ♦ государственный надзор и контроль за соблюдением требований нормативных правовых актов, технических регламентов по механической, сейсмической, пожарной, экологической, промышленной, энергетической, биологической, химической и радиационной безопасности

в отношении продукции (объектов) и/или связанных с ней процессов производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, использования, реализации, захоронений, размещений и утилизации;

- ♦ надзор за обеспечением соблюдения трудовых прав граждан, а также требований охраны труда;
- ♦ обеспечение исполнения обязательств по международным соглашениям в пределах своей компетенции;
- ♦ защита интересов государства и всех участников гражданско-правовых земельных отношений в соответствии с действующим земельным законодательством.

2. Министерство сельского хозяйства, мелиорации и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики:

Министерство сельского хозяйства, мелиорации и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики является центральным государственным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную политику в сфере сельского хозяйства, земельных, водных ресурсов, ирригационной и мелиоративной инфраструктуры, перерабатывающей промышленности.

Целью Министерства является обеспечение продовольственной безопасности, развития сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики.

Задачами Министерства являются:

- ♦ формирование единой государственной политики по развитию сельского, водного, рыбного хозяйства и перерабатывающей промышленности, а также по обеспечению ветеринарно-санитарной, фитосанитарной безопасности и безопасного обращения пестицидов и агрохимикатов;
- ♦ обеспечение внутренних потребностей государства в сельскохозяйственной продукции и повышение экспортного потенциала страны;
- ♦ определение приоритетных направлений и стратегии развития инновационных исследований, исходя из нужд производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции, а также общегосударственных интересов, содействие внедрению в практику производства достижений науки и техники;
- ♦ планирование межгосударственного распределения водных ресурсов, формирующихся на территории Кыргызской Республики, и в установленном порядке совместно с государственными органами республики регулирование межгосударственных водных отношений;
- ♦ обеспечение потребностей в водных ресурсах всех субъектов водопользования;
- ♦ проведение работ по охране земель и защите почв от деградации, упорядочению границ землепользователей.

3. Госкомитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики:

Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики в области промышленности, за исключением пищевой промышленности, топливно-энергетического комплекса и недропользования.

Целями Комитета являются выработка и реализация единой государственной политики в промышленности, топливно-энергетическом комплексе и сфере недропользования.

Задачами Комитета являются:

- ♦ повышение эффективности государственной политики в промышленности, топливно-энергетическом комплексе и недропользовании, а также обеспечение энергетической безопасности;
- ♦ создание благоприятных условий для развития промышленности и топливно-энергетического комплекса;
- ♦ разработка стимулирующих механизмов энергоэффективности, энергосбережения и использования возобновляемых источников энергии;
- ♦ создание условий для надежного снабжения потребителей энергетическими ресурсами, промышленными товарами и услугами;
- ♦ государственное регулирование вопросов недропользования и совершенствование системы управления государственным фондом недр;
- ♦ системное комплексное геологическое изучение недр.

Государственная система Гражданской защиты Кыргызской Республики

Государственная система Гражданской защиты Кыргызской Республики является общегосударственной системой, элементами которой являются органы управления, силы и средства государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и добровольных организаций Кыргызской Республики, выполняющей функции по защите населения и территории Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время.

4. Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики:

Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики является уполномоченным государственным органом исполнительной власти Кыргызской Республики, осуществляющим единую государственную политику в области Гражданской защиты, пожарной, радиационной безопасности, безопасности людей на водных объектах и гидрометеорологии.

Целью деятельности Министерства является выработка и реализация единой государственной политики в области Гражданской защиты, пожарной, радиационной безопасности, безопасности людей на водных объектах и гидрометеорологии.

Задачами Министерства являются:

- ♦ осуществление мониторинга и прогнозирования опасных природных, техногенных процессов и явлений, планирование мероприятий Гражданской защиты, подготовки органов управления, сил Гражданской защиты и населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;
- ♦ предупреждение, проведение превентивных защитных мероприятий от чрезвычайных ситуаций;
- ♦ организация и проведение поисково-спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, оценка их масштабов.

5. Государственное агентство по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики (Госрегистр):

Госрегистр Кыргызской Республики является органом государственного управления, осуществляющим координацию функционирования единой государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество, проводящим единую политику в области регулирования земельных отношений, развития рынка недвижимости, осуществляющим регистрацию прав на недвижимое имущество и обеспечивающим государственную защиту зарегистрированных прав на недвижимое имущество, а также топографо-геодезические и картографические работы в Кыргызской Республике.

Основными задачами Госрегистра Кыргызской Республики являются:

- ♦ проведение единой государственной политики по регистрации прав на недвижимое имущество, регулированию земельных отношений, земельному кадастру, землеустройству, геодезии и картографии, а также развитие рынка недвижимости;
- ♦ координация функционирования единой государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество, ведения единого государственного реестра прав на единицы недвижимого имущества (единый госреестр прав) и сделок с ним;
- ♦ проведение единой политики в развитии государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество, землеустройства, геодезии и картографии;
- ♦ ведение земельного кадастра и мониторинга земель, осуществление научно-исследовательских работ по использованию земельных ресурсов, землеустройству, геодезии и картографии, а также внедрение достижений науки и передового опыта в производство;
- ♦ участие в разработке комплекса мер по улучшению сельскохозяйственных угодий, повышению плодородия почв и охране земель;
- ♦ осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель и соблюдением земельного законодательства;

6. Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики:

Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики является государственным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор и контроль в области ветеринарной и фитосанитарной безопасности.

Задачи Государственной инспекции:

- ♦ предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства Кыргызской Республики путем проведения государственного надзора в области обеспечения ветеринарной и фитосанитарной безопасности;
- ♦ организация ветеринарно-санитарных, профилактических мер по предотвращению распространения заразных болезней животных;
- ♦ предупреждение и предотвращение ввоза, вывоза и распространения болезней, общих для человека и животных, и вредных организмов растений в пунктах пропуска через государственную границу Кыргызской Республики.

Краткий анализ существующей институциональной системы выявления и анализа рисков в Кыргызской Республике

Реформа экологической политики, законодательства и институтов в Кыргызской Республике

За последние 10 лет Кыргызстаном сделаны важные шаги по реформе экологической политики, законодательства и институтов. В рамках реформы регулирования были разработаны и обновлены рамочные экологические законы, законы о компонентах окружающей среды и другие соответствующие акты.

В рамках процесса реформирования экологической политики разработаны и приняты ряд законов экологической направленности, такие как, Земельный кодекс КР (1999 г .), Лесной кодекс КР (1999г.), Водный кодекс (2005г.), Законы КР: О недрах (1997г.), Об охране окружающей среды (1999г.), Об охране атмосферного воздуха (1999г.), Об экологической экспертизе (1999г.), О биосферных территориях в КР (1999г.), О животном мире (1999г.), О радиационной безопасности

населения КР (1999г.), О питьевой воде (1999г.), Об отходах производства и потребления (2001г.), О хвостохранилищах и горных отвалах (2001г.), Об охране и использовании растительного мира (2001г.), О горных территориях КР (2003г.).

В последние годы были разработаны и приняты Законы КР: «Об охране озонового слоя», «О ратификации Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях», «О государственном регулировании и политике в области эмиссии парниковых газов», «О ставках платы за пользование объектами животного и растительного мира», «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», «Об особо охраняемых природных территориях».

Однако реформа регулирования еще далеко не завершена. Законодательный процесс был в большей степени непоследовательным и привел к появлению многочисленных юридических пробелов и противоречий между законами, постановлениями и инструкциями.

Разработка подзаконных актов проходит еще медленнее и более непоследовательно, чем принятие рамочных законов. В силе остаются и многие регулирующие документы, введенные в действие еще в Советском Союзе. Многие важные разделы экологического законодательства нуждаются в пересмотре и приведению в соответствие с международными обязательствами по конвенциям, стороной которых является Кыргызстан.

При существующих более полутора сотен законов и нормативных актов в Кыргызстане нет четкости в системе правоотношений в области природопользования, что ведет к образованию конфликтов между природопользователями и местными сообществами, препятствует привлечению иностранных инвестиций в производство на территории КР, зачастую препятствует осуществлению полноценной природоохранной деятельности.

Отсутствие механизмов, регламентирующих водные и земельные правоотношения также является потенциальным источником возникновения социально-экологических и политических конфликтов.

В настоящее время Кыргызстан сталкивается с многочисленными трудностями в поддержании и улучшении системы экологической информации:

- ♦ отсутствует единая национальная система мониторинга.
- ♦ практически не ведется необходимый мониторинг в таких важных сферах, как опасные отходы, тяжелые металлы, отсутствует морфологический учет отходов, которые сбрасываются на обычные наземные свалки (особенно в сельской местности) или складироваться на предприятиях.
- ♦ не ведутся государственные кадастры объектов животного мира и объектов растительного мира.
- ♦ ведение Водного кадастра прекращено.
- ♦ формирование Земельного кадастра производится на основании государственных земельных отчетов за пятилетний период, что не в полной мере позволяет эффективно управлять земельными ресурсами.

Экономические механизмы природопользования включают платежи за загрязнение окружающей среды, платежи за использование природных ресурсов и др. Экономические механизмы природопользования служат двум целям: получению средств для финансирования природоохранной деятельности и созданию стимулов для сокращения загрязнения. Платежи за загрязнение окружающей среды являются одним из основных экономических инструментов, используемых в природоохранных целях в Кыргызской Республике. Платежами за загрязнение окружающей среды облагается большое число загрязняющих воздух и воду веществ, а также твердые отходы. Эти платежи связаны с системой предельно-допустимых выбросов/сбросов для каждого предприятия, указанных в природоохранных разрешениях. Экономический принцип «загрязнитель - платит» является фундаментальной основой экологической политики Кыргызстана. Разработаны и частично используются такие инструменты, как налоги, штрафы,

платежи по системе возвратных депозитов, залоговой цене, субсидиям, фискальные инструменты (налоговые и экологические инспекторы), платежи на покрытие затрат (водный сектор и отходы).

Существующее финансирование природоохранных мероприятий в Кыргызской Республике осуществляется по остаточному принципу. Несмотря на то, что объемы финансирования текущих затрат на охрану окружающей среды из государственного бюджета ежегодно увеличивались, существующих объемов не хватает для выполнения всех необходимых природоохранных мероприятий.

В настоящее время деятельность государственных органов в основном ограничивается реализацией отраслевых целей и задач, упуская тем самым исполнение взаимосвязанных вопросов, важных с точки зрения СРБ. Это обусловлено тем, что идея всестороннего и комплексного СРБ, несмотря на ее важность, до сих пор не внедрена в процесс планирования устойчивого развития, а также в отраслевые стратегии и меры. Данное обстоятельство усугубляется еще и тем фактом, что реформы по децентрализации, в части, касающейся СРБ, не проведены по отраслевым министерствам. В результате, деятельность государственных органов в сфере СРБ не разграничена, в частности на уровне органов местного самоуправления.

Кыргызстан с 2014 года приступил к строительству современной модели управления рисками природных и техногенных бедствий, основанной на принципах многостороннего партнерства, анализа рисков, с охватом всех видов опасностей, с целью последовательного внедрения международных стандартов, что в конечном итоге будет способствовать установлению условий комплексной безопасности и перехода к устойчивому развитию. Новая модель предполагает переход национальной системы управления рисками бедствий от ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций к снижению риска бедствий, предупреждению и повышению готовности к природным и техногенным бедствиям. Другой отличительной чертой предлагаемой модели является внедрение децентрализованных подходов в управлении рисками бедствий, с четким разграничением функций центральных и местных органов власти.

Национальный орган по охране окружающей среды (далее - ГАООСЛХ), с момента обретения независимости Кыргызской Республикой, претерпел неоднократные структурные преобразования, которые касались как понижения статуса, так и изменения функций. В настоящее время, ГАООСЛХ, не имея соответствующих полномочий, осуществляет одновременно разработку природоохранной политики и оказывает услуги, при этом ослаблены функции экологического контроля и надзора. До сих пор существует неясность в вопросах распределения полномочий и осуществления экологического контроля, проявляется межведомственный саботаж. На национальном и региональном уровнях органы охраны окружающей среды продолжают испытывать дефицит штатных сотрудников, значительный отток профессиональных кадров и отсутствие преемственности передачи знаний и опыта.

Разделения полномочий в области охраны окружающей среды между государственными органами и ОМСУ остаются неясными. Существует тенденция принятия политических решений в направлении упрощения требований бизнесу, без учета вопросов экологической безопасности. Наличие подобных коллизий порождает конфликты между местными жителями и хозяйствующими субъектами. Для предотвращения возможных негативных последствий проводятся оценка воздействия на окружающую среду, государственная и общественная экологические экспертизы. Однако процессуальные и технические аспекты этих инструментов требуют пересмотра в связи с новыми вызовами «зеленого» развития на основе международных подходов.

Меры ответственности не приводят к изменению поведения нарушителей, не стимулируют реализацию превентивной деятельности по охране окружающей среды и внедрение новых экологически более эффективных технологий. Суммы исков и штрафов значительно меньше, чем реальные затраты, необходимые для полного покрытия ущерба, наносимого окружающей среде хозяйственной деятельностью.

В стране разрушена и разрознена система экологического мониторинга состояния окружающей среды. Программа государственного мониторинга воды прибрежной зоны озера Иссык-Куль сокращена до 11 точек, в которых отбор проб осуществляется только в курортный

сезон, при этом, в 2012 году наблюдалось превышение ПДК в 4,6 раза. Имеются значительные проблемы как в системе сбора, обработки экологических данных, так и последующего их применения.

Природоохранная деятельность значительно ограничивается низким уровнем финансирования и наблюдается устойчивая тенденция уменьшения средств на охрану окружающей среды из государственного бюджета. Так, согласно Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2012 и прогнозе на 2013-2014 годы» расходы по направлению «Охрана окружающей среды» на 2012 год были предусмотрены на 9,7 % ниже уточненного бюджета 2011 года и составили всего порядка 0,1 % к ВВП или 0,4 % к общим расходам республиканского бюджета.

Реализация мероприятий по охране окружающей среды покрывается большей частью за счет средств специальных Фондов и проектов международных организаций, которые носят целенаправленный, но пилотный характер.

В настоящее время политика мер Кыргызстана по сохранению окружающей среды в целях устойчивого развития, согласно Стратегии устойчивого развития страны, сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: реформа системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользования; снижение вредного воздействия и минимизация негативных экологических последствий экономической деятельности; сохранение биоразнообразия и восстановление природных экосистем в условиях изменяющегося климата; продвижение принципов низкоуглеродного развития.

В Кыргызской Республике различными государственными органами, органами местного самоуправления, научными учреждениями, предприятиями, организациями и другими заинтересованными сторонами, включая международные организации, в соответствии с их функциями и полномочиями, мандами, целями и задачами ведется определенный учет как количества промышленных предприятий, мониторинг и контроль их производственной деятельности. Вся эта информация сосредотачивается в создаваемых ими информационных, информационно-аналитических, статистических базах и банках данных, которые имеют различные формы доступа.

Типы экологических угроз и критерии их оценки в Казахстане регламентированы и учитываются угрозы возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые при возникновении могут привести к негативным воздействиям на окружающую среду и экологию.

К примеру, к негативным воздействиям на окружающую среду и экологию могут привести такие ЧС техногенного характера как: все виды аварий, пожаров, взрывов, крушений, разливов нефтепродуктов, горючих и ядовитых веществ, прекурсоров и других веществ, авиакатастрофы, выбросов нефти, обрушения, завалов, нарушений технологических процессов, затоплений, загрязнений окружающей среды, гибели животных, выбросы, обнаружения (утраты), утечки сильнодействующих ядовитых веществ, биологически (бактериологических) опасных веществ, прорывов плотин (дамб, шлюзов) и так далее.

Также, к примеру, к негативным воздействиям на окружающую среду и экологию могут привести такие ЧС природного характера как: землетрясения, геологические опасные явления (оползни, обвалы, осыпи, осадка земной поверхности - нарушение функционирования других отраслей хозяйства), метеорологические опасные явления (сильный ветер (смерчи и шквалы), крупный град, сильный дождь (ливень), сильный снегопад, сильная метель (снежные заносы), сильный мороз, сильная жара, заморозки, засуха, сильные пыльные (песчаные) бури, гидрологические опасные явления, природные пожары, инфекционные болезни и отравления, лучевые поражения, заболевания и гибель животных, растений, астрономические опасные явления, ухудшение радиационной обстановки, появление аномальных атмосферных явлений и так далее.

По каждому угрозам, установлены определенные предельные нормы и концентрации, то есть пределы при превышении которых это может привести в ЧС и негативным последствиям для на окружающую среду и экологию.

Необходимо отметить, что на интернет ресурсах, сайтах можно размещено достаточно информации о проводимой деятельности, результатах, есть информационные материалы, статистические и другие данные, отчеты и доклады и так далее.

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР, МЧС КР и другие государственные органы, уполномоченные решать задачи в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в соответствии с возложенными на неё функциями и полномочиями, осуществляет мониторинг и контроль, владеют информацией, занимается сбором, систематизацией, хранением, обновлением, картированием и распространением экологической информации по соответствующим экологическим угрозам.

Типы **экологических угроз и критерии их оценки** в Кыргызстане регламентированы Правительством КР и учитываются угрозы возможных чрезвычайных ситуаций экологического характера, которые при возникновении могут привести к негативным воздействиям на окружающую среду и экологию.

К примеру, к негативным воздействиям на окружающую среду и экологию могут привести природные и техногенные ЧС, а также такие ЧС экологического характера как: катастрофические просадки, оползни, обвалы земной поверхности из-за выработки недр, наличие тяжелых металлов (в том числе радионуклидов), других вредных веществ в почве (грунте) сверх предельно допустимых концентраций, интенсивная деградация почв, опустынивание, засоление, заболачивание и другие, кризисные ситуации, связанные с истощением природных ископаемых, кризисные ситуации, вызванные переполнением хранилищ (свалок) промышленными и бытовыми отходами, резкие изменения погоды или климата в результате антропогенной деятельности, превышение предельно допустимых концентраций вредных примесей в атмосфере, значительное превышение предельно-допустимого уровня городского шума, образование обширной зоны кислотных осадков, температурные инверсии над городами, резкая нехватка питьевой воды, истощение водных ресурсов, загрязнение водных ресурсов, резкое изменение способности биосферы к производству ресурсов, исчезновение видов животных, растений и другие. По каждому угрозам, установлены определенные предельные нормы и концентрации, то есть пределы при превышении которых это может привести в ЧС и негативным последствиям для на окружающую среду и экологию.

Необходимо отметить, что на интернет ресурсах, сайтах можно размещено достаточно информации о проводимой деятельности, результатах, есть информационные материалы, статистические и другие данные, отчеты и доклады и так далее.

К примеру, на сайте <http://mes.kg> – МЧС КР размещена ежегодно обновляемая электронная книга «Мониторинг и прогноз возможной активизации опасных процессов и явлений на территории КР», которая содержит обширную информацию по республике и в разрезе областей, и по видам ЧС по ЧС.

Например, есть специальный раздел: Территориальный прогноз природной, техногенной и экологической опасностей в Кыргызстане, в которую территориальный прогноз экологической опасностей предоставляется Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства.

Проблема в какой-то мере заключается в том, что имеющаяся информация зачастую разрознена, так как находится в разных источниках, чтобы разобраться уходит очень много времени.

Как показал анализ, в Кыргызстане отсутствуют единые национальные системы мониторинга в сфере обеспечения промышленной безопасности, в силу чего не в должной мере ведется необходимый мониторинг в таких важных сферах, как вредные и опасные технологические производства, опасные отходы, создающим риски возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Об этом свидетельствует и то, что среди большого потока разрозненной информации, заложенных в различных информационных базах как в Казахстане, так и в Кыргызстане, зачастую очень сложно проанализировать состояние дел в этой сфере, найти единый источник информации - единую базу данных, которая бы именно специализировалась на сборе и анализе данных по промышленным

опасным производствам, создающим риски возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Практика показывает, что эффективность мероприятий по обеспечению готовности и адекватного реагирования на чрезвычайные ситуации во многом зависит от наличия информации и информированности. Пробелы в информировании во время экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации и ликвидации их последствий могут негативно отразиться на ходе проведения спасательных и других неотложных работ, гуманитарных операций, тем самым снижая эффективность реагирования в целом, а также ограничивая взаимодействие между всеми участниками реагирования.

На основе проведенного анализа выработаны нижеследующие рекомендации:

Специально уполномоченным государственным органам, непосредственно занимающихся вопросами выявления и анализа рисков в области обеспечения экологической и промышленной безопасности, охраны окружающей среды и природопользования, при содействии Центра по чрезвычайным ситуациям и снижению риска стихийных бедствий в городе Алматы (ЦЧССРБ), рекомендуется:

- ♦ создать/обновить/усовершенствовать имеющиеся базы данных по различным опасностям, в том числе по промышленным/техногенным опасностям, с целью дальнейшего использования информации для улучшения мониторинга и контроля за обеспечением безопасности производств, оценки и снижения риска возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- ♦ обновить и довести информацию о результатах оценки основополагающих факторов риска бедствий природного и техногенного характера и оценки возможных социально-экономических последствий в случаях их возникновения до заинтересованных сторон, включая население в местах их пребывания, в том числе через СМИ;
- ♦ укрепить потенциал кризисных центров, информационных источников информации в вопросах информационного обеспечения процессами управления чрезвычайными ситуациями посредством изучения и внедрения в практику передовых достижений международных организаций и государственных органов зарубежных стран и улучшения обмена передовым опытом;
- ♦ развить и укрепить информационно-коммуникационные системы сбора, обработки данных и анализа информации с учетом обеспечения разделения данных по основным показателям, параметрам и характеристикам;
- ♦ разработать и внедрять в практику единые терминологии, стандартизированные формы и системы, направленные на достижение единообразия процессов приема, сбора, обработки, хранения, защиты, анализа и обмена информацией;
- ♦ внедрить в практику опыт работы международных мониторинговых систем и сетей по природным, техногенным, экологическим, климатическим и другим видам угроз и потенциальным чрезвычайным ситуациям;
- ♦ улучшить работу по повышению общественной осведомленности населения о возможных рисках возникновения опасных факторов чрезвычайных ситуаций и их взаимосвязи с изменением климата, деградацией окружающей среды, миграцией и другими негативными процессами;
- ♦ реализовать меры по обеспечению открытости, прозрачности и доступности информации о состоянии окружающей среды и возможных экологических угрозах, совершенствование систем сбора, обработки и взаимного обмена экологическими данными;
- ♦ создать единую государственную систему мониторинга и прогнозирования опасных природных и техногенных процессов и явлений, чрезвычайных ситуаций, позволяющую аккумулировать всю полезную информацию в этой сфере в единой базе данных, сопряженной с другими для обмена необходимыми данными.

- ♦ Единая база данных по различным опасностям, в том числе по промышленным/техногенным опасностям, должна создаваться и работать по принципу «единого окна», позволяющего каждому гражданину удовлетворить свое право на заблаговременное получение доступной информации о риске возникновения опасных факторов чрезвычайных ситуаций, которым он и его семья могут подвергнуться в местах проживания/пребывания, и о мерах, которые он может/должен предпринять для обеспечения своей безопасности.

Центру по чрезвычайным ситуациям и снижению риска стихийных бедствий в городе Алматы (ЦЧССРБ), при сотрудничестве и взаимодействии с соответствующими государственными органами, научными учреждениями Кыргызстана, Казахстана и соседних государств, международными и неправительственными организациями, средствами массовой информации, рекомендуется:

- ♦ создать региональную базу данных по различным опасностям, в том числе по промышленным/техногенным опасностям, с целью дальнейшего улучшения мониторинга и контроля за обеспечением безопасности производств, оценки и снижения риска возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- ♦ реализовать меры по внедрению в практику современных методик картирования технологического риска и возможности для использования других инструментов, таких как инструмент для быстрой экологической оценки (Flash Environmental Assessment Tool (FEAT)). В этих целях, скоординировать свои действия с УКГВ ООН, ЮНЕП, которые могут оказать техническое содействие в проведении региональных тренингов по обучению и внедрению в практику инструмента для быстрой экологической оценки (Flash Environmental Assessment Tool (FEAT)), с использованием потенциала ЦЧССРБ;
- ♦ оказать содействие по внедрению на региональном уровне международных мониторинговых систем и сетей по природным, техногенным, экологическим, климатическим и другим видам угроз и потенциальным чрезвычайным ситуациям;
- ♦ оказать содействие в повышении общественной осведомленности населения региона о взаимосвязи риска бедствий с изменением климата, деградацией окружающей среды, миграцией для обеспечения дальнейшего межсекторального фокуса в программах снижения риска бедствий на местном, национальном и региональном уровнях;
- ♦ оказать содействие в обеспечении на региональном уровне открытости, прозрачности и доступности информации о промышленных опасностях, состоянии окружающей среды и возможных техногенных и экологических угрозах;
- ♦ принять на себя функции регионального информационно-аналитического и координационного центра по вопросам обеспечения готовности и реагирования на чрезвычайные экологические ситуации масштабного и трансграничного характера;
- ♦ оказать содействие на региональном уровне в совершенствовании систем сбора, обработки и взаимного обмена информацией;
- ♦ реализовать меры по созданию на базе Центра Регионального Научно-Технического Совета по чрезвычайным ситуациям (РНТС ЧС), в составе национальных и международных специалистов-экспертов в области сейсмической, экологической, пожарной, радиационной, промышленной, гидрогеологической и других сферах безопасности, и обеспечение её деятельности в целях снижения риска стихийных бедствий, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- ♦ создать информационный портал – веб-сайт Центра в качестве информационного ресурса с регулярным размещением на нем информации касательно состояния системы гражданской защиты в государствах Сторон, наличии угроз чрезвычайных ситуаций, предупреждениях и информировании населения, международных, неправительственных организаций и других заинтересованных лиц;

- ♦ создать информационный ресурс Центра в сетях Facebook, Instagram, и других социально-информационных сетях с целью информирования и распространения информации в области снижения риска бедствий, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- ♦ оказать содействие в унификации информационно-коммуникационных систем и баз данных компетентных органов государств региона, а также в налаживании регулярного обмена полезной информацией.

Основными направлениями совершенствования деятельности в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности в Кыргызстане должны стать:

- ♦ четкое разграничение функций и задач, а также четкая координация действий, хозяйствующих и контролирующих государственных органов в области охраны окружающей среды, с безусловным исключением совмещения функций в одном органе;
- ♦ максимальная централизация всех контролирующих органов экологической направленности в рамках одного государственного органа, с устранением дублирования при осуществлении контрольных и правоприменительных функций и создание механизма защиты прав граждан и организаций в процесс такой деятельности;
- ♦ наделение органов государственного контроля в области охраны окружающей среды необходимыми и обоснованными полномочиями для принятия независимых и объективных решений по вопросам, связанным с проведением инспекций или осуществлении правоприменительных действий;
- ♦ достаточное техническое обеспечение контролирующих структур современными средствами мобильного аналитического контроля за уровнем загрязнения окружающей среды для максимального устранения расчетных методов оценок загрязнения;
- ♦ повышение эффективности системы экологической паспортизации хозяйствующих субъектов с целью упрощения, повышения информированности и возможности использования в электронном виде, совершенствование системы показателей контроля, комплексный подход к охране окружающей среды;
- ♦ приоритетность предотвращения и сокращения загрязнения, а не контроль "на конце трубы", усиление послезаказного контроля, участие и информирование общественности при рассмотрении заявок на выдачу комплексного разрешения;
- ♦ использование эффективных доступных технических методов контроля, в которых учитывается потребление воды, сырья и эффективное использование энергоресурсов.
- ♦ определение экологической емкости природных систем Кыргызской Республики и пределов их устойчивости, разработка экологически чистых и ресурсосберегающих технологий, производств, видов сырья, материалов, продукции и оборудования;
- ♦ изучение проблем сохранения биологического разнообразия, научных основ биобезопасности, исследование уязвимости природных систем и секторов хозяйственной деятельности к возможным глобальным и региональным изменениям климата;
- ♦ разработка научных основ определения экологических рисков и экономической оценки экологических преимуществ, исследование влияния изменения состояния окружающей среды на здоровье населения, анализ распространения чужеродных и генетически измененных видов живых организмов и разработка соответствующих методов контроля и снижения уровня негативных последствий этих процессов;
- ♦ организация систематизации накопленных знаний и координации научных исследований в области охраны окружающей среды.

Основными направлениями совершенствования институциональной политики в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности в Кыргызстане должны стать:

- ♦ укрепление координационного механизма экологической деятельности на основе Национальной (государственной) комиссии по устойчивому развитию и взаимодействующих с ней межведомственных экспертных рабочих групп и НПО;
- ♦ реформирование национальной системы управления природными ресурсами, природоохранной деятельностью в контексте децентрализации и демократизации принятия управленческих решений, возложение основной ответственности за практическую реализацию этих решений на органы местного самоуправления и субъекты природопользования;
- ♦ создание предпосылок для устойчивого финансирования природоохранной деятельности путем формирования благоприятного инвестиционного климата в стране для привлечения внутренних и внешних капиталовложений, донорской помощи;
- ♦ сокращение структурных реорганизаций и максимальная стабилизация структуры уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды;
- ♦ участие общественности в принятии экологически значимых решений, проведение общественной экологической экспертизы, проведение общественных слушаний по крупным хозяйственным проектам, которые могут оказать негативное влияние на окружающую среду;
- ♦ формирование общественного мнения по вопросам обеспечения экологической безопасности, возобновление общественного контроля по соблюдению природоохранного законодательства;
- ♦ формирование системы непрерывного экологического образования путем внедрения вопросов экологии и устойчивого развития в учебные программы всех уровней образования;
- ♦ подготовка специалистов, переподготовка и повышение квалификации кадров в области экологии для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования;
- ♦ внедрение новых и улучшение существующих общеобразовательных и специальных учебных планов/программ по экологии, способствующих более глубокому пониманию экологических проблем и необходимости рационального природопользования, государственная поддержка системы экологического образования.

Основными направлениями совершенствования системы мониторинга окружающей среды и информационного обеспечения в Кыргызстане должны стать:

- ♦ создание единой государственной системы экологического мониторинга окружающей среды и природных ресурсов;
- ♦ совершенствование нормативной базы, регламентирующей взаимодействие республиканских органов исполнительной власти, осуществляющих государственный экологический мониторинг и формирование фонда информационных ресурсов;
- ♦ совершенствование системы показателей, создание единой методологии экологического мониторинга республики в целях обеспечения достоверности и сопоставимости данных по отдельным отраслям экономики республики;
- ♦ обеспечение открытости и прозрачности информации о состоянии окружающей среды и возможных экологических угрозах;
- ♦ широкое распространение экологической информации среди населения по вопросам обеспечения экологической безопасности с вовлечением средств массовой информации, создание экологических сайтов в Интернете, издание экологических газет и журналов.