

Проект доклада 2-го ОРЭД Кыргызстана

Предложенные рекомендации

Часть I. Разработка, планирование и осуществление политики

ГЛАВА 1. Основные принципы разработки политики в области охраны окружающей среды и устойчивого развития

Рекомендация 1.1:

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

Рекомендация 1.2:

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

(а) Потребовать от министерств, комитетов и государственных агентств совмещения процессов законотворчества с планированием дальнейшего эффективного осуществления инициированных законов, например, за счет заблаговременной подготовки перечня законодательных актов, которые необходимо принять или дополнить, а также план выполнения с указанием конкретных временных рамок осуществления;

(б) Разработать общую процедуру для подготовки и утверждения уполномоченными министерствами, комитетами и агентствами дополнительных норм к вновь принятым законам, с указанием разумных временных рамок и в соответствии с требованиями участия общественности.

Рекомендация 1.3:

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

(а) Рассмотреть необходимость и варианты для поднятия статуса Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству до уровня министерства;

(б) Обеспечить активное участие Агентства в межсекторальной координации по вопросам устойчивого развития на национальном уровне либо инициируя его участие в Национальном совете по стратегическому развитию, либо за счет учреждения национального совета по устойчивому развитию, в котором оно будет играть ведущую роль.

Рекомендация 1.4:

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

(а) Инициировать консультации между уполномоченными центральными государственными органами, региональными и местными администрациями и органами местного самоуправления;

(б) На основе полученных результатов от вышеупомянутых консультаций разработать, законодательные рамки, разъясняющие сферы ответственности органов на каждом уровне, и обеспечить необходимые институциональные и организационные преобразования для создания постоянных механизмов такого сотрудничества.

ГЛАВА 2 механизмы соблюдения и правоприменения

Рекомендация 2.1:

(а) Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует разделить функции проведения проверок и выдачи разрешений, как на национальном, так и на региональных уровнях. Необходимо создать механизм обмена информацией, чтобы наладить взаимосвязь между выдачей экологических разрешений и проведением инспекторских проверок;

(б) Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует обеспечить подготовку инспекторов регионального уровня, с тем, чтобы уровень их знаний и навыков соответствовал высоким требованиям исполнения правоприменения. Для этих целей Агентство должно проводить регулярные тренинги инспекторов, используя поддержку международных проектов.

Рекомендация 2.2:

(а) Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует проследить, чтобы поправки, внесенные в проект Инструкций по проведению ОВОС и ГЭЭ, соответствовали наилучшим международным практикам и принять их как можно скорее;

(б) Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует использовать результаты проекта ОБСЕ/ ЕЭК ООН (ОВОС в трансграничном контексте: пилотный проект по осуществлению в Центральной Азии) для регулирования и применения трех существующих инструментов экологической оценки (ГЭЭ, ОВОС и ОЭЭ) в более систематичном и прозрачном, но упрощенном, виде.

Рекомендация 2.3:

Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует:

(а) Дифференцировать подходы и процедуры выдачи разрешений для крупных промышленных предприятий, для малых и средних предприятий (МСП) с целью упрощения процедур для МСП с незначительным уровнем воздействия на окружающую среду;

(б) Одновременно с этим, дифференцировать полномочия регулирующих институтов, так чтобы крупные промышленные предприятия попадали под юрисдикцию органов центральной власти, а МСП - под юрисдикцию межрегиональных управлений;

(в) Увеличить срок действия разрешения до 5-10 лет и более четко формулировать условия выдачи разрешений, оставляя возможность для их пересмотра, в случаях значительных изменений в процессе и объемах производства или изменений регуляторных требований;

(г) Постепенно ввести систему комплексных разрешений, основанную на принципе НДТ.

Рекомендация 2.4:

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

Рекомендация 2.5:

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

(а) Правительство должно увеличить размеры экологических штрафов. Другим вариантом может стать усиление наказания, когда нарушения длются дольше определенного периода или повторяются.

(б) Органы правоприменения должны определить частоту проведения проверок по секторам промышленности и следовать методологии, чтобы привести в соответствие частоту с экологическим риском по секторам, вместо проведения фиксированных проверок один раз в год для всех предприятий. Проведение проверок без предварительного уведомления также должно быть возможным.

(в) Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству следует ввести практику проведения внутреннего аудита для служб, вовлеченных в процесс инспектирования и контроля.

ГЛАВА 3 Информирование, участие общественности и образование

Рекомендация 3.1:

Правительство должно незамедлительно рассмотреть ситуацию, сложившуюся в области экологического мониторинга в стране, разработать стратегию и план действия для неотложной модернизации и усовершенствования сетей мониторинга в соответствии с международными принципами и лучшими практиками. Такой план действий должен установить временные рамки и определить бюджеты, чтобы:

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

Рекомендация 3.2:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству, при сотрудничестве с Национальным комитетом по статистике, должны подготовить предложения для утверждения Правительством по усилению отчетности по вопросам охраны окружающей среды в стране. Эти предложения должны отображать законодательные требования и рабочие процедуры для регулярной отчетности основными предприятиями-загрязнителями в органы окружающей среды и статистики. Предложения также должны касаться периодической публикации результатов экологической экспертизы, основанной на показателях, на национальном и территориальных уровнях. Для этого нужно использовать Руководство ЕЭК ООН «По подготовке оценочных докладов по охране окружающей среды, основанных на применении экологических показателей», утвержденное в Белграде на Конференции Министров «Окружающая среда для Европы» (2007г.).

Рекомендация 3.3:

Чтобы значительно улучшить открытый доступ к экологической информации:

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

Рекомендация 3.4:

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству и Министерство юстиции должны закончить приведение национального законодательства в соответствие с

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

Рекомендация 3.5:

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

ГЛАВА 4 Международные соглашения и обязательства

Рекомендация 4.1:

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

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

Рекомендация 4.2:

Правительству следует:

- (а) Определить приоритетные МПС, которые необходимо ратифицировать и разработать планы действий для процедуры присоединения, включая разработку законопроектов.
- (б) В частности, продолжать подготовительную работу по ратификации Конвенции ЕЭК ООН о воздействии промышленных аварий и Протоколов к Конвенции КТЗВБР, в частности Протокола ЕМЕП и Протокола по тяжелым металлам;
- (в) Ратифицировать Протокол по проблемам воды и здоровья;
- (г) Обеспечить достаточное и стабильное финансирование для выполнения обязательств по ратифицированным международным природоохранным конвенциям.

Рекомендация 4.3:

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

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

Рекомендация 4.4:

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

ГЛАВА 5 Экономические инструменты и расходы на охрану окружающей среды

Рекомендация 5.1:

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

- (а) Пересмотреть систему сборов платежей за загрязнение, с целью упростить и представить необходимые законодательные изменения в Правительство на утверждение;
- (б) Оценить соответствующий уровень платы за определенные загрязняющие вещества, стимулировать изменения в поведении, приводя к большей заботе об окружающей среде;
- (в) Поручить задачи сбора платежей органам налоговой службы, без изменений в целевом назначении этих плат на природоохранные мероприятия.

Рекомендация 5.2:

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

Рекомендация 5.3:

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

Рекомендация 5.4:

Правительство вместе с Государственным агентством по охране окружающей среды и лесному хозяйству должно интегрировать экологические проблемы в планы развития и среднесрочные бюджетные программы в подробном виде и с четко-представленными финансовыми задачами. Экологические программы должны включать детальное рассмотрение производимых затрат, ожидаемых результатов и источников финансирования, так, чтобы они могли быть правильно измерены, проверены и оценены.

См. также Рекомендацию 1.1 в главе 1.

ГЛАВА 6 Устойчивое управление и охрана водных ресурсов

Рекомендация 6.1:

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

Рекомендация 6.2:

Правительство, вместе с международными донорскими организациями и соседними государствами, находящимися под влиянием, должно предпринять неотложные действия для ликвидации угрозы, которую урановые хвостохранилища представляют для здоровья населения и окружающей среды, включая водные объекты.

Рекомендация 6.3:

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

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

Рекомендация 6.4:

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

- (а) Провести оценку состояния оросительной инфраструктуры и оценки затрат восстановления;
- (б) Выработать наиболее приоритетные и рентабельные действия;
- (в) Увеличить ассигнования финансовых ресурсов государственного бюджета на эти цели;
- (г) Увеличить тарифы, установленные ассоциациями водопользователей, стремясь к полному возмещению стоимости эксплуатационных затрат и затрат на обслуживание поливной воды в кратчайшие возможные сроки.
- (д) Прилагать усилия по привлечению иностранных доноров и новых инвестиций.

Рекомендация 6.5:

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

Рекомендация 6.6:

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

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

ГЛАВА 7 Управление земельными ресурсами и их охрана

Рекомендация 7.1:

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

Рекомендация 7.2:

Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности должно обеспечить применение наилучших методов в сельском хозяйстве, включая органическое земледелие, и устойчивое управление земельными и водными ресурсами. С этой целью должна быть

усилена работа службы распространения сельскохозяйственных знаний. Там, где фермеры не могут себе этого позволить, такие услуги должны предоставляться бесплатно.

Рекомендация 7.3:

Правительство должно гарантировать, что децентрализация управления пастбищным хозяйством и развитие местных фермерских кооперативов должным образом отражены в законопроекте «О пастбищах» и должно представить законопроект на утверждение в Парламент. В дополнение к законопроекту, должна быть разработана и осуществлена государственная программа по распространению традиционных методов животноводства, а также современных, научно-обоснованных и экологически благоприятных технологий животноводства, управление пастбищным хозяйством на базе общин, сохранение пастбищ и их восстановление.

Рекомендация 7.4:

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

Рекомендация 7.5:

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

ГЛАВА 8 Сохранение биоразнообразия и устойчивое управление природными ресурсами

Рекомендация 8.1:

Правительство должно увеличить эффективность управления природными ресурсами и сохранения биоразнообразия, создав единый координационный орган для охраняемых природных территорий, и рационального управления лесным, рыбным и охотничьим хозяйством. Необходимо также рассмотреть повышение категории охраны для существующих лесных и охотничьих угодий.

Рекомендация 8.2:

Агентство должно разработать национальную стратегию и план действий, касающийся особо охраняемых природных территорий. В частности стратегия должна быть направлена на:

- Различные цели и потребности отдельных охраняемых природных территорий;
- Расширение и/или создание новых охраняемых природных территорий;
- Вопросы подчинения на национальном, региональном и местном уровнях;
- Увеличение деятельности по усилению потенциала координирующего органа;
- Усовершенствование управления людскими ресурсами;
- Стабильное финансирование охраняемых территорий.

Рекомендация 8.3:

Агентство должно усилить законодательную базу для сохранения разновидностей, находящихся под угрозой. План восстановления по выведению из списка или перевода в более низкую категорию риска занесенных в Список видов должен регулироваться положениями Красного Списка.

Рекомендация 8.4:

Агентство должно разработать государственную систему мониторинга биоразнообразия с показателями, рекомендованными международным сообществом и адаптированными на национальном уровне, а также с системами сбора и обработки данных и инструментов участия.

Рекомендация 8.5:

Агентство должно разработать комплексную национальную стратегию, программу и план действий, чтобы гарантировать рациональное использование биологических ресурсов и обслуживание экосистем (водно-болотные угодья, пастбища, леса, охотничьи и рыбные хозяйства). Эта программа должна основываться на Национальной лесной программе, интегрируя ее и используя похожий принцип участия и межсекторальный подход