



SEMINAR ON ENVIRONMENTAL SERVICES AND FINANCING FOR THE PROTECTION AND SUSTAINABLE USE OF ECOSYSTEMS

Geneva, 10-11 October 2005

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Азат Кененбаев
Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций КР.
E-mail: ovs@meed.bishkek.gov.kg, reia2000@mail.ru

г-жа Сахваева
Министерство сельского хозяйства КР

ВВЕДЕНИЕ

Вода в условиях Центральной Азии – это больше, чем товар, это – сама жизнь. Доступ к безопасной воде является основной потребностью человека, без воды не мыслимо существование человечества, т.к. только с применением воды возможно развитие сельского хозяйства, экономики.

Рациональное, эффективное управление процессом использования водных ресурсов, как на государственном, так и межгосударственном уровнях, важно, как с точки зрения сохранения экосистем и, в первую очередь качества вод, так и снижения уровня болезней и таких природных бедствий, как засуха, голод и т.п. на человека. Все эти факторы важны для устойчивого, поступательного развития региона.

Внедрение экономических рычагов в процесс использования водных ресурсов является одним из условий рационального и эффективного управления процессом использования водных ресурсов.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Кыргызстан расположен в северо-восточной части Средней Азии, в значительной удаленности от океанов, занимает значительную часть горной страны Тянь-Шаня и отчасти Памиро-Ала, общая площадь территории Кыргызстана составляет около 200 тыс.км².

Население Кыргызстана за последние 25 лет, с 1979 года возросло с 3,5 до 4,6 млн. человек или более чем на тридцать процентов. К 2010 году, согласно исследованиям Научно-исследовательского института экономики, количество населения составит 6,12 млн. человек или возрастет еще на 33 процента.

Горы, горные вершины являются аккумуляторами атмосферной влаги, формируют мощную речную сеть. Поверхностные водные ресурсы полностью формируются на территории республики и принадлежат трем основным бессточным бассейнам это:

- Аральского моря – 76%,
- озера Иссык-Куль – 11%
- оз. Лобнор-12%

Суммарные водные ресурсы речного стока составляют около 50,0 км³.

Потенциальные ресурсы подземных пресных вод составляют 13,7 км³. Разведанные и утвержденные в установленном порядке на 34-х месторождениях запасы подземных вод составляют 3,5 км³. Водные ресурсы речного стока Республики используются на 20-25% в основном на орошение, остальной сток поступает на территорию соседних государств: Казахстан, Китай, Таджикистан, Узбекистан.

Наибольший объем воды используется из бассейнов рек Сырдарьи, Чу, озера Иссык-Куль и Талас. Вообще не используется сток реки Каркыра и бассейна Тарим.

В последние годы суммарный водозабор Кыргызстана на различные нужды не превышает 9,0 км³ в год, что составляет менее 20% от поверхностного стока рек, формируемого на территории республики.

Как видно, водные ресурсы, формируемые на территории Кыргызстана имеют важное значение для развития экономики соседних стран.

Распределение стока трансграничных рек, по водохозяйственным сооружениям межгосударственного пользования производится в соответствии с Нукусской Декларацией, принятой пятью государствами Центральной Азии, в которой записано: «мы согласны с тем, что центрально-азиатские государства признают ранее подписанные и действующие Соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам...» по принятым в советское время Протоколам и Положениями о делении стока.

В постсоветский период были приняты – межправительственные Соглашения от 17 марта 1998 года на трехсторонней основе - «О сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользовании» (Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан) и четырехстороннее «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарья» (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан), на двусторонней - «Об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас» (2000 г.). На основе рамочного Соглашения «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарья», ежегодно принимались Соглашения, в которых стороны принимали на себя конкретные по количеству и режиму взаимопоставок воды, угля, природного газа, топочного мазута, электроэнергии на двусторонней и многосторонней основе. Но практика жизни показала, на примере последних трех многоводных лет, что Республика Узбекистан не идет на подписание подобных ежегодных Соглашений. В результате отмечаются несогласованные действия по эксплуатации целого каскада водохранилищ в бассейне, а это, в свою очередь приводит к срыву взаимопоставок энергоносителей. Что, в свою очередь приводит к неблагоприятным последствиям в низовьях Сырдарьи.

Поэтому в настоящее время Кыргызстаном разработан новый Проект Соглашения, который предстояло рассмотреть на очередном заседании Премьер-министров стран Центрально-Азиатского региона в г. Бишкеке. Но в связи с отсутствием делегаций Российской Федерации и Республики Узбекистан на заседании Совета Премьер-министров Организации «Центрально-Азиатское Сотрудничество» 25 марта 2005 года был принят Проект решения о создании Межправительственной рабочей группы, возглавляемую Вице - премьер - министрами для проработки проектов межправительственных Соглашений:

- по созданию Международного водно-энергетического Консорциума,
- об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарья;
- и Протокола об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов в 2005 году и в первом квартале 2006 года.

Парламентами обоих государств ратифицировано Соглашение «Об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу, Талас». Данное Соглашение в 2002 году было зарегистрировано в Организации Объединенных Наций.

В соответствии со статьей 5 данного Соглашения создана совместная Комиссия по межгосударственному использованию водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас (август 2004 г.), разработано Положение, которое утверждено Правительством Кыргызской Республики, его утверждение Правительством Республики Казахстан ожидается в ближайшее время. Для начала работы Комиссии – создание банка данных, разработка планов работ, оснащение средствами связи и т.д. необходимы финансовые средства.

Но еще до принятия двустороннего Соглашения с Республикой Казахстан сотрудничество по эксплуатации водохозяйственных сооружений межгосударственного значения в бассейнах рек Чу и Талас, находящихся на балансе Департамента водного хозяйства, ведется на межведомственном уровне. Начиная с 1996 года, ежегодно подписываются межведомственные Протоколы с определением объема работ на данных объектах, которые обязуется выполнить Республика Казахстан. За период 1996 - 2004 годы Республикой Казахстан выполнены работы на данных объектах на общую сумму – 202,2 млн.тенге или 60,7 млн. сомов. Данный опыт сотрудничества является положительным и может быть применен в практике взаимоотношений с другими странами.

Несмотря на столь громадные водные ресурсы, формируемые в нашей республике, обеспеченность питьевой водой населения составляет около 83 %. Это связано с отсутствием водопроводов в большинстве сельских сел и крайне неудовлетворительным техническим состоянием существующих 1016 водопроводов, из которых 64 не имеют зоны санитарной очистки и водоподготовки, на 111 не проводится обеззараживание подаваемой населению питьевой воды, 40 % водопроводов нуждается в капитальном ремонте, 38 водозаборных колонок и смотровых колодцев выведены из строя.

Тревогу вызывает техногенное загрязнение водных ресурсов. По данным Национального статистического комитета в 2002 г. в целом по республике сброшено 2270,4 млн.куб.м. (в 2001 г. сброшено 1156 млн.куб.м.), из них, в поверхностные водные объекты загрязненных и недостаточно очищенных – 13,8 млн.куб.м. (в 2001 г. – 7,5 млн.куб.м.). Объем сброса нормативно очищенных вод составил 108 млн.куб.м. (в 2001 г. – 134 млн.куб.м.).

Увеличение сброса загрязняющих веществ в водные объекты, ведет к загрязнению открытых водотоков, и, как следствие, наносит непоправимый ущерб не только водной флоре и фауне, но и в первую очередь, влияет на здоровье населения.

Особую тревогу вызывают комплексы по очистке сточных вод, которые за последнее десятилетие, если не развалились совсем, работают крайне неудовлетворительно.

Централизованные системы канализации с очистными сооружениями имеют только 28,4 % населения республики: городов, поселков городского типа и районных центров за пределами столицы.

Кроме того, в республике функционируют 120 сооружений по очистке сточных вод (ведомственных и муниципальных), совершенно не выполняют свои функции 84 (60 %). Сброс в водные объекты осуществляется с 41 комплекса по очистке сточных вод.

Ухудшение экономического положения создало серьезные проблемы в работе очистных сооружений. Учитывая экономическую несостоятельность предприятий жилищно-коммунального хозяйства и, в частности, муниципальных очистных сооружений, проблемы очистки и возмещение вреда, наносимого от сброса неочищенных сточных вод, являются для них одним из самых главных.

С учетом того, что территория республики расположена в зоне формирования стока трансграничных рек, проблема качественного состояния вод является очень важной и, особенно, для тех стран, которые используют воды рек в их низовьях.

В Кыргызской Республике, как и в большинстве стран СНГ, основополагающим принципом финансирования мероприятий, направленных на охрану окружающей среды и рациональное природопользование является принцип «загрязнитель платит», который

требует, чтобы загрязнители в полном объеме оплачивали затраты на соблюдение природоохранного законодательства.

В отчетах о состоянии окружающей среды указывается о только слегка повышенном содержании загрязняющих веществ промышленного происхождения в районе Бишкека, столицы республики. И это несмотря на отсутствие, технически пригодных систем канализации. Это явление можно объяснить небольшим количеством сточных вод, сбрасываемых в реки, всего 5% относительно всего речного стока Кыргызстана. Системы канализации в значительной степени допускают просачивание в подземные воды, как это наблюдалось в городах Токмак и Каракол. Только 28% населения имеют доступ к системе канализации. Дополнительный элемент, который говорит в пользу исключения этого сектора – это большой объем капитальных затрат. Стоимость всего одного проекта по модернизации или прокладке канализационных коллекторов и очистных сооружений превысит несколько миллионов долларов. Особая природа, социально экономическая положение озера Иссык-Куль влияет на привлечение дополнительной помощи этому региону.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрим существующее законодательство нашей республики, касающееся водных ресурсов.

Основными Законами Кыргызской Республики, регулирующими отношения в сфере использования и охраны водных ресурсов являются:

- Конституция (5 мая 1993 года);
- Закон «О воде», 1994 г.;
- Закон «О лицензировании» 1997г;
- Закон «О питьевой воде», 1999 г.;
- Закон «Об охране окружающей среды» 1999 г.;
- Закон «О недрах» 1997 г.
- Водный Кодекс, принятый 12 января 2005 года.

В реализацию данных Законов существуют подзаконные акты, из которых следует отметить:

- «Правила охраны поверхностных вод в Кыргызской Республике» 1993 г.;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об отнесении водоемов к различным категориям водопользования»;
- Санитарные нормы и правила СанПиН № 4630-88.
- «Положение о водоохраных зонах и полосах водных объектов в Кыргызской Республике», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики 1995 года;
- «Инструкция по установлению предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты» 1993 г., утвержденная Главным государственным инспектором по охране природы и целый ряд других.

Национальным законодательством предусмотрено «Общее» и «Специальное» природопользование.

Общее природопользование осуществляется гражданами без какого-либо специального разрешения на то в силу естественных прав, возникающих и существующих как результат его рождения и существования (пользование атмосферным воздухом, водой для питьевых и лечебно-оздоровительных нужд и т.д.).

Специальное природопользование же по видам используемых объектов подразделяется на: землепользование, пользование недрами, лесопользование, водопользование, пользование растительным и животным миром, использование атмосферного воздуха.

Природоохранное законодательство предусматриваются 2 группы платежей, взимаемых за природопользование:

1. Платежи за использование природных ресурсов;
2. Платежи за загрязнение окружающей среды и причинения других вредных воздействий на природу.

В свою очередь, платежи за использование природных ресурсов подразделяются на:

- платежи за использование природных ресурсов в пределах допустимых лимитов;
- и платежей за использование природных ресурсов, превышающих допустимые пределы (лимит), которые вносятся в государственный бюджет в установленном порядке и используется на мероприятия по охране и оздоровлению окружающей среды.

Вторая группа платежей, вносимых за загрязнение окружающей среды состоит из: платежей за выбросы, сбросы, размещение отходов и другие виды загрязнения и негативного воздействия на природу.

Лимитирование подразделяется на:

- предельно допустимые нормы изъятия природных ресурсов из окружающей среды;
- предельно допустимые нормы выбросов, сбросов вредных веществ в окружающую среду, размещения отходов.

Плата за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы вредных веществ и размещение отходов) перечисляется юридическими и физическими лицами в беспорядном порядке на специальные счета государственных внебюджетных фондов охраны природы на основе разработанных Правительством и утвержденных Жогорку Кенешем ставок и нормативов платежей. Также, внесение платы за природопользование не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей среды, возмещения ущерба, причиненного им вследствие нарушения природоохранного законодательства, привлечения к ответственности за совершенное правонарушение.

Финансирование мероприятий по охране окружающей среды производится за счет:

- республиканского и местных фондов охраны природы;
- кредитов банков;
- средств предприятий, учреждений и организаций;
- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- других, не запрещенных законодательством источников.

В 1992 году в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики за №УП 239 были созданы Республиканский и местные фонды охраны природы. В целях финансирования приоритетных направлений охраны окружающей среды, решения экологических проблем республиканского масштаба (по охране природы, по воспроизводству природных ресурсов, по восстановлению потерь в природной среде, по ликвидации экологических последствий аварий, катастроф и возмещение причиненного ими ущерба, а также оказания содействия по развитию экологического образования и просвещения, профессиональной подготовке и повышению квалификации сотрудников органов охраны окружающей среды).

Финансирование природоохранных мероприятий осуществляется, в основном, за счет платежей за загрязнение окружающей среды, поступающих в фонды охраны природы и собственных средств природопользователей.

Финансирование природоохранных мероприятий из средств местных фондов охраны природы производится на основании Программы, согласованной с областными государственными администрациями.

В последнее время в мировой практике межгосударственных отношений все большее распространение получает механизм сокращения бремени внешней задолженности путем

зачета объемов бюджетного финансирования на экологические мероприятия. Другими словами это называется **«обмен долгов за экологию»**.

Обмен «долгов на проведение природоохранных мероприятий» - это один из источников финансирования экологической деятельности в условиях значительной долговой задолженности страны и способствует сокращению международного долга в обмен на экологические инвестиции. Учитывая сложную экологическую и экономическую обстановку и недостаток средств на финансирование природоохранных мер, «обмен долгов за экологию» станет уникальным и эффективным инструментом, позволяющим получить значительные средства в защиту природы, одновременно уменьшая бремя внешнего долга.

В рамках реализации указанной схемы в Кыргызской Республике проведена следующая работа:

- по инициативе Департамента экологии и мониторинга окружающей среды Министерства экологии и ЧС Кыргызской Республики распоряжением Премьер – министра Кыргызской Республики от 16 октября 2001 года № 392 создана Межведомственная комиссия по изучению механизма уменьшения внешнего долга по схеме «обмен долгов за экологию»;
- изучен опыт других стран, в частности Польши, о реализации механизма сокращения внешней задолженности путем зачета объемов бюджетного финансирования на экологические мероприятия;
- министерством экологии чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики подготовлен и направлен в Министерство финансов Кыргызской Республики перечень проектных предложений для реализации схемы «обмен долгов за экологию».

7 марта 2002 года кредиторы Парижского клуба согласились реструктуризировать внешний долг Кыргызской Республики. Это Соглашение последовало за одобренной 6 декабря 2001 года Программой Международного Валютного Фонда по Снижению Бедности и Содействию Экономическому Росту.

В соответствии с Соглашением на двухсторонней основе каждый кредитор может принять долг в обмен на природу, финансовую помощь, на обмен активами или обмен долга в местной валюте. На основании указанного документа 5 июня 2002 года в г.Берлин было заключено Межправительственное соглашение между Кыргызской Республикой и Германией по вопросу реструктуризации внешнего долга нашей республики.

Более детально вопрос конверсии долга обсуждался на Межправительственных консультациях по кыргызско-немецкому сотрудничеству в области развития, состоявшихся 17 июня 2002 года в Бишкеке. В соответствии с условиями Меморандума, Кыргызской стороне была дана возможность представить свои проектные предложения в области экологии, сокращения бедности и развития образования на сумму 350,0 тыс. евро. В результате переговоров указанная сумма была направлена на решение проблем здравоохранения.

Пользование недрами в Кыргызской Республике является платным. Система платежей при пользовании недрами включает:

1. Плату за право пользования недрами (бонус) – разовая плата собственнику ресурсов недр (государству) за предоставление права их освоения;
2. Плату за пользование недрами (роялти) – текущие платежи собственнику ресурсов (государству) за погашаемые запасы полезных ископаемых.

Освобождаются от платежей при пользовании недрами:

1. Собственники земельных участков, а также землепользователи, производящие сельскохозяйственную продукцию, при добыче в установленном порядке полезных общераспространенных ископаемых для собственных нужд;

2. Пользователи недр, ведущие геологические и другие работы по изучению недр, работы по прогнозированию землетрясений, инженерно-геологические изыскания, геоэкологические исследования, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без нарушений целостности недр;
3. Пользователи недр, получившие участки недр для образования особо охраняемых объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое и иное значение (геологические заповедники, памятники природы и др.).

3. ДОГОВОРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ.

Охрана государственного водного фонда заключается в планировании и реализации комплекса мер, направленных на сохранение вод, предотвращение, ограничение и устранение последствий загрязнения и истощения вод.

В соответствии с Законом «О воде», принятым в 1994 году: «водопользование, как и другие виды природопользования в Кыргызской Республике является платным, независимо от ведомственной принадлежности, гражданства, видов собственности. За исключением случаев пользования водой без применения сооружений или технических устройств, не влияющих на состояние вод, а также для тушения пожаров и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Но до настоящего времени в республике не принят Закон «Об установлении платы за пользование водными ресурсами», проект которого был разработан пять лет назад группой специалистов Департамента водного хозяйства.

Поливная вода подается структурными подразделениями Департамента водного хозяйства – районными управлениями водного хозяйства в соответствии с Законом «О тарифах за услуги по подаче поливной воды» на платной основе, начиная с 1995 года. Причем, тарифы за услуги по подаче поливной воды должны были устанавливаться ежегодно. Начиная с 1995 года, величина тарифов была увеличена в два раза в 1999 году. Решение об изменении тарифов принимает Парламент – Жогорку Кенеш. Причем, тарифы являются бюджетоформирующей статьей дохода и могут направляться на финансирование только водного хозяйства республики. Причем, в свое время было принято правительственное решение о том, что до 30% задолженности за поставку воды водопользователи могут оплачивать в натуральном выражении. Данный шаг был принят для того, чтобы фермеры встали «на ноги» и в дальнейшем смогли хозяйствовать на земле самостоятельно.

В нижеприводимой таблице приводятся данные по финансированию отрасли водного хозяйства.

Фактическое финансирование отрасли водного хозяйства

| Годы | Всего профинансировано, млн.\$ | в том числе за счет средств: | |
|------|--------------------------------|------------------------------|---------------------|
| | | госбюджета, млн.\$ | спецсредств, млн.\$ |
| 2001 | 5,64 | 3,95 | 1,69 |
| 2002 | 7,12 | 5,51 | 1,61 |
| 2003 | 8,42 | 6,58 | 1,84 |
| 2004 | 9,92 | 7,94 | 1,98 |

Что показывают приведенные данные?

1. бюджетное финансирование за последние четыре года увеличилось в два раза, а средства же, поступающие от водопользователей за услуги по поставке воды – всего на 17%.

2. специальные средства составляют всего лишь 31% от бюджетного.

Кроме того, необходимо заметить, что по исследованиям Всемирного Банка, финансирование отрасли должно быть примерно в пять раз выше фактического.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что тарифы за услуги по подаче поливной воды покрывают только на треть те затраты, которые несет водное хозяйство.

В настоящее время в республике при финансовой поддержке Всемирного Банка ведется работа по созданию **Ассоциаций водопользователей (АВП)**. АВП создаются в целях содержания ирригационной системы и обеспечения поливной водой собственников и пользователей земель сельскохозяйственного назначения на средства самих водопользователей, т.к. государству становится все труднее и труднее содержать целую отрасль.

Начиная с 2001 года, к настоящему времени на территории Республики созданы 430 АВП с орошаемой площадью 708,0 тыс. га, что составляет 66% от всей площади орошаемых земель.

Казалось бы – процесс позитивный- крестьяне объединяются для ведения хозяйства в АВП, берут на себя расходы по содержанию оросительной сети и так далее. Но параллельно этому отмечается негативный процесс – растущие долги АВП за услуги по поставке поливной воды перед водохозяйственными органами. Так, на сегодня суммарный долг ассоциаций водопользователей составил 22 млн. 752 тысячи сомов.

В январе 2005 года был принят Водный Кодекс Кыргызской Республики, который является как бы дополнением действующему законодательству. Согласно данного Водного Кодекса предстоит реформирование системы водного хозяйства в самостоятельный государственный орган, вводится разрешительная система водопользования, отмененная четыре года назад. В настоящее время Департаментом водного хозяйства ведется работа по разработке документов в реализацию Водного Кодекса.

ВЫВОДЫ

1. Ресурсы речного стока Кыргызской Республики оцениваются в 50км^3 в средний по водности год.
2. Объемы забираемой на все нужды воды не превышают $8,0\text{-}9,0\text{ км}^3$ в год, используются, в основном, на орошение.
3. Кыргызстан имеет положительный опыт сотрудничества по распределению стока трансграничных рек с соседними странами.
3. Существующая нормативно-правовая база действует не до конца.
4. Система платежей за природопользование, тарифов не покрывает тех затрат, которое несет государство.