

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Комитет по экологической политике

ОБЗОРЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

КАЗАХСТАН

Второй обзор
сокращенная версия



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2010 год

ПРИМЕЧАНИЕ

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

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Резюме	5
Выводы и рекомендации	12
Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД	32

Предисловие

Подготовка второго обзора результативности экологической деятельности (ОРЭД) Казахстана началась в апреле 2007 года с проведения подготовительной миссии, в ходе которой была обсуждена и утверждена окончательная структура доклада. Миссия по обзору проходила с 10 по 19 сентября 2007 года. В группу международных экспертов вошли эксперты из Италии, Финляндии, Франции и Швеции и из секретариатов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Проект доклада по ОРЭД, переведенный на русский язык, был представлен Казахстану для подготовки замечаний и Специальной группе экспертов по результативности экологической деятельности для рассмотрения в марте 2008 года. В ходе своего заседания 17 и 18 апреля 2008 года Группа экспертов подробно обсудила доклад с экспертами, представлявшими правительство Казахстана, сосредоточившись, в частности, на выводах и рекомендациях, сделанных международными экспертами.

Рекомендации ОРЭД с предложенными Группой экспертов поправками был затем представлен на коллегиальное рассмотрение пятнадцатой сессии Комитета по экологической политике ЕЭК ООН 21 апреля 2008 года. В проведении коллегиального рассмотрения участвовала делегация высокого уровня из Казахстана. Комитет утвердил рекомендации, содержащиеся в этом отчете.

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

ЕЭК ООН хотела бы также выразить свою глубокую признательность правительствам Австрии, Болгарии, Германии, Нидерландов и Эстонии за их финансовый вклад, правительствам Италии, Финляндии, Франции и Швеции за предоставление экспертов для проведения этого обзора, а также ОЭСР, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Программе развития Организации Объединенных Наций за поддержку, оказанную программе ОРЭД и проведению настоящего обзора.

Резюме

Первый Обзор результативности экологической деятельности (ОРЭД) Казахстана был проведен в 2000 году. Настоящий, второй, Обзор имеет целью оценить прогресс, достигнутый Казахстаном в области природоохранной деятельности со времени проведения первого Обзора, а также возможности решения возникающих экологических проблем.

ОБЩИЙ КОНТЕКСТ

С 2000 года экономика Республики Казахстан получила значительное развитие, рост ВВП составил более 10 процентов в год, а темпы инфляции показали снижение на 8 процентов в среднем за период с 2002 по 2006 годы. Этот успех в развитии был вызван, главным образом, повышением уровня производства и экспорта нефти, полезных ископаемых и других товаров.

За период с 2000 по 2006 годы наблюдалось значительное снижение уровня бедности, составившее порядка 20 процентов. В то же время, официальный уровень безработицы остается высоким, и доля сектора теневой экономики, составляющая по расчетным данным 30 процентов от уровня ВВП, показывает незначительное снижение этого уровня.

Что касается охраны окружающей среды, несмотря на многообещающее развитие ситуации в этой области, Казахстану еще предстоит многое сделать. Бюджетные средства, выделяемые государством на охрану окружающей среды (0,5% от общегосударственного бюджета), слишком малы для страны со столь разнообразными и значительными экологическими проблемами. Выбросы парниковых газов в соотношении с ВВП, уровень которых достигает самых высоких показателей в мире, ситуация вокруг Аральского моря и озера Балхаш, резкое сокращение популяций осетровых рыб в Каспийском море, деградация земель и опустынивание, накопление переработанных промышленных отходов, радиоактивное заражение, промышленное загрязнение (в особенности, вызванное работой горнодобывающей и тяжелой промышленности) и неразвитая инфраструктура водоснабжения и управления твердыми бытовыми отходами составляют самые серьезные проблемы, с которыми сталкивается Республика Казахстан.

РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ

Рамки принятия решений и их осуществление

Казахстан определяет устойчивое развитие в качестве приоритета ... В 2006 году в Республике Казахстан была принята *Концепция перехода к устойчивому развитию на 2007 - 2024 годы (КПУР)* с долгосрочной перспективой, количественными целями и показателями измерения достигнутых результатов. В стране также созданы институты для внедрения этого подхода, такие как Национальный совет по устойчивому развитию. Концепция ставит задачу достижения баланса между экономическими, социальными и экологическими целями без нанесения ущерба конкурентоспособности экономики на международном уровне, а также ориентирует Казахстан на вхождение в группу 50 наиболее конкурентоспособных стран мира к 2012 году.

... Но действия, направленные на достижение устойчивого развития, не соответствуют намерениям. Основной упор делается на экономическое развитие, при этом страна не обращает должного внимания на важные социальные и экологические аспекты устойчивого развития. Концепция не обеспечивает инструментов для межсекторального подхода, и интеграция вопросов охраны окружающей среды в такие области, как энергетика, транспорт и сельское хозяйство, еще не достигнута. Фонд устойчивого развития “Казына” имеет потенциал для интеграции устойчивого развития в инвестиционные проекты. Однако на сегодняшний день усилия Фонда направлены исключительно на продвижение экономической диверсификации и конкурентоспособности, а экологические проекты или проекты, интегрирующие устойчивое развитие и экологические компоненты, пока еще остаются за рамками финансирования Фонда. Признавая факт значительного понижения уровня бедности в

Казахстане, многое еще остается нерешенным в области улучшения состояния окружающей среды, социальных условий и общего повышения качества жизни, в особенности, в сельских районах. Только в нескольких областях начата разработка собственных программ устойчивого развития и планов действий. В целом, участие гражданского общества в процессе стратегического планирования и реализации устойчивого развития остается относительно ограниченным.

Экологический кодекс 2007 года интегрирует основные законы и положения в области охраны окружающей среды, как существующие, так и недавно принятые. В кодексе также содержатся обязательства, принятые в рамках международных экологических конвенций. В соответствии с Экологическим кодексом был продлен срок действия разрешений с одного до трех или пяти лет, введено понятие комплексных экологических разрешений на основе наилучших доступных технологий, дифференцированный подход к регулированию деятельности крупных и малых предприятий, а также был повышен статус инспекционных служб и правоохранительных органов. Система комплексных разрешений пока широко не применяется, поскольку основные процедурные аспекты находятся на стадии разработки.

Повысился уровень правоприменения благодаря институциональным реформам ... Недавние законодательные изменения дали толчок реформам регулирования. Функция разработки политики и распорядительная функция разделены. Контролирующие органы также имеют автономный статус (кроме бюджетов). Казахстанские власти расширили использование комплексной инспекции, улучшили схему мониторинга предприятий, повысили уровень санкций и поддержали идею общественного порицания нарушений. Кроме того, как государственные так и негосударственные участники помогли повысить информированность о требованиях законодательства. Институциональные механизмы мониторинга выполнения законодательства были усовершенствованы за счет структурных и процедурных реформ и более рационального распределения ресурсов.

Большое количество проблем остаются нерешенными. Нормативно-правовые требования не всегда являются ясными и реалистичными. Стратегия “проверок и наказаний” в целях обеспечения соблюдения во многом остается нетронутой, и связанные с ней методы работы претерпели лишь минимальное совершенствование. Вероятность обнаружения и своевременного реагирования на несоблюдение остается низкой, и система гражданского, административного и уголовного принуждения все еще ориентирована на наложение санкций, а не формирование поведения соблюдения. Остается в силе некоторая обеспокоенность в отношении справедливости, пропорциональности и прозрачности требований соблюдения законности.

Министерство охраны окружающей среды (МООС) прекратило выполнение важных задач охраны окружающей среды с 2002 года, когда была перераспределена ответственность между разными министерствами. Компетенция в отношении охраны водных, лесных и природных ресурсов и их использования была передана ряду специализированных комитетов Министерству сельского хозяйства. Несмотря на эффективное сотрудничество между министерствами, в особенности, в области экологического инспектирования, ответственность за координацию должна быть более четко установлена в других сферах природоохранной деятельности.

Экологические институты по-прежнему испытывают проблему ограниченных возможностей и неэффективной внутренней организации... Например, распределение ресурсов в контролирующих органах не совместимо с нагрузкой работы по регулированию, которая постоянно повышается в последние годы. Очень высокая текучесть кадров свидетельствует о том, что условия работы не поддерживают полной “профессионализации” персонала в МООС и его подразделений.

... что препятствует продвижению Казахстана в области применения современных инструментов и практики. Например, безотлагательное применение комплексных разрешений затрудняется в силу ограниченных знаний производственных процессов и слабой финансовой оценки проектов. Кроме того, процедурные аспекты и содержание комплексных разрешений требуют уточнения. Несмотря на попытки улучшить методы инспектирования и внедрить подходы, основанные на рисках, вероятность

выявления несоблюдения остается низкой: проверки проводятся недостаточно часто и подлежат предварительному уведомлению. Инспектирующие органы не в полной мере укомплектованы кадрами; инспекторы недостаточно подготовлены и традиционно акцентируют большее внимание на соблюдение процедур (то есть, срок действия разрешений, своевременность подачи отчетов и платы за эмиссии в окружающую среду). Возможности установления соблюдения на основе улучшенного анализа отчетов, подаваемых регулируемым сообществом, используется на минимальном уровне. В целом, стратегия реагирования на несоблюдение приводится в действие, главным образом, фискальными задачами.

Мониторинг окружающей среды, участие общественности и экологическое образование

Со времени проведения первого Обзора результативности экологической деятельности мониторинг окружающей среды был усовершенствован. После спада, наблюдавшегося в 90-е годы (который был остановлен к 1997 году), мониторинг окружающей среды был восстановлен в таких сферах, как качество атмосферного воздуха, воды и радиационный мониторинг, с увеличением числа станций и постов мониторинга. Устаревшее оборудование и устройства были заменены благодаря увеличению финансирования из государственного бюджета. Эти достижения являются критически важными в данный момент, когда неблагоприятное воздействие на здоровье людей и экосистемы наблюдается в различных регионах в силу общего роста экономики и, в особенности, наиболее загрязняющих отраслей. Тем не менее, остаются существенные пробелы в сфере охвата и надежности мониторинга, например, в регионе Аральского моря мониторинг не ведется. Действующие сети мониторинга, как правило, не в состоянии связать уровни загрязнения с источниками выбросов и, определить, таким образом, те виды деятельности, которые проводятся с нарушением норм выбросов и/или стандартов качества окружающей среды в условиях нормальной эксплуатации.

С 2000 года Казахстан сделал значительный прогресс в улучшении доступа населения к экологической информации и привлечении общественности к принятию экологических решений.

Было принято несколько законодательных актов, положений и детальных процедур, направленных на повышение уровня участия общественности и выполнение обязательств Орхусской конвенции¹. Был создан Общественный экологический совет, служащий форумом для установления диалога; МООС сотрудничает с НПО, как на национальном, так и на местном уровнях. Несколько НПО принимали участие в открытых слушаниях, проводимых в ходе Государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) ряда крупных проектов. Однако проекты отраслевых стратегических документов не были представлены на общественные слушания, несмотря на то, что действующее законодательство предусматривает участие населения в ГЭЭ, по причине отсутствия соответствующих детальных процедур. Зачастую общественность привлекается для конкретных случаев, однако, такое участие не носит систематического характера, и в этой связи в стране нет прозрачных и четких рамок. Остаются нерешенные вопросы в отношении доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Недостаток образования и подготовки в области окружающей среды и устойчивого развития на всех уровнях привел к нехватке специалистов в государственном и частном секторах в контексте быстро развивающихся загрязняющих отраслей. Концепция экологического образования содержит в себе общие положения, однако, она не была введена в действие. Сотрудничество между министерствами, ответственными за охрану окружающей среды и образование, недостаточно, и в стране нет механизмов такого сотрудничества. Нет государственного органа, ответственного за продвижение неформального обучения и просвещения взрослого населения.

Международное сотрудничество и обязательства

Казахстан является стороной 24 многосторонних соглашений в области окружающей среды, 12 из которых были ратифицированы со времени подготовки первого Обзора результативности экологической деятельности. В условиях бурно развивающейся экономики страна позиционирует себя как крупного участника, как на региональном, так и на глобальном уровне. Одной из политических

¹ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

целей Республики Казахстан является гармонизация национального природоохранного законодательства с международными нормами и стандартами, в особенности, принятыми в Европейском Союзе. В стране разрабатывается политика и планы действий, направленные на выполнение требований ратифицированных конвенций, и зачастую Казахстан прибегает к иностранной помощи для их реализации.

Однако эффективность реализации этих международных экологических соглашений может быть усилена Несколько министерств и ведомств непосредственно отвечают за или участвуют в реализации отдельных МПС и международном сотрудничестве по отдельным вопросам охраны окружающей среды, и МООС является главным таким органом. Успех в международном сотрудничестве и проектах тесно связан с надлежащим сотрудничеством и координацией деятельности между МООС и другими министерствами, что еще недостаточно развито в Казахстане. Зачастую возможностей и выделяемых средств оказывается недостаточно для эффективной реализации. Страна задерживает ратификацию протоколов, которые позволят ввести в действие эти МПС, напр., Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН по изменению климата и протоколы к природоохранным конвенциям ЕЭК ООН. Особое значение имеет ратификация Киотского протокола, поскольку Казахстан сможет воспользоваться гибкими механизмами модернизации своего промышленного оборудования, одновременно сокращая выбросы парниковых газов.

МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Платежи за загрязнение окружающей среды доминируют над использованием экономических инструментов. Они налагаются на очень большое количество загрязняющих воздух и воду веществ, а также различные виды отходов, Налоги на экологически вредную продукцию играют минимальную роль. Положения о внедрении других инструментов (например, схем субсидирования более чистых технологий, реабилитационные фонды и внедрение рыночных схем торговли выбросами и компенсации за вред, нанесенный окружающей среде) содержатся в Экологическом кодексе 2007 года, однако, детальные процедуры их реализации не прописаны. Применение платежей за загрязнение окружающей среды связано с системой разрешений. Эта система является довольно сложной и обременительной в административном отношении. Отсутствует прозрачность расчета платежей. Важным изменением является сокращение в 2008 году количества загрязняющих веществ, включаемых в структуру платежей за загрязнение окружающей среды (хотя это количество намного выше, чем в странах ОЭСР)².

Государство продолжило получать значительные поступления от платежей за загрязнение окружающей среды. Вместе с экологическими штрафами эти поступления составили 0,3 процентов от уровня ВВП в 2006 году: 73 процентов всех поступлений составили платежи за загрязнение воздуха, 25 процентов – за образование отходов и 2 процента – за загрязнение воды. С 2002 года эти поступления направлялись в местные бюджеты без целевого экологического назначения. Похоже, эти платежи не имеют большого влияния на предприятия, которое бы создавало стимул сокращения загрязнения и повышения уровня инвестиций в снижение и контроль над загрязнением.

В период с 2001 по 2006 годы расходы на охрану окружающей среды составляли 1,2-1,3 процента от уровня ВВП; около половины всех расходов приходилось на инвестиции. В 2006 году 87 процентов расходования средств на инвестиции в охрану окружающей среды составляли отчисления предприятий, 7,5 процентов составили средства, предоставленные в рамках иностранной помощи, и лишь 5,5 процентов было выделено из государственного бюджета. 75 процентов средств экологических инвестиций было направлено предприятиями на охрану воздуха; средства, выделяемые из государственного бюджета, были направлены, главным образом, на охрану вод и восстановление земель. Очень мало средств было вложено в управление отходами. Быстрый экономический рост, наблюдающийся с 2000 года, привел к резкому увеличению финансовых поступлений и существенному увеличению государственных расходов. Между тем, охране окружающей среды не отводится достаточной значимости в планах государственного бюджета. Соответственно, прогресс в улучшении

² Организация экономического сотрудничества и развития

государственной экологической инфраструктуры управления отходами и очистки сточных вод остается недостаточным.

Расходы на охрану окружающей среды на местном уровне недостаточны для обеспечения надлежащих экологических услуг. Перечисления средств из центрального бюджета слишком ограничены, и местным властям не разрешается заключать прямых сделок с местными или иностранными банками или многосторонними финансовыми институтами. Это создает серьезное препятствие для финансирования необходимых улучшений в природоохранной инфраструктуре. Привлечение большего объема средств из центрального бюджета, на местных рынках капиталов и от международных финансовых институтов требует адекватных институциональных возможностей разработки экологических проектов с четко обозначенными целями и сроками, поддерживаемых обоснованной оценкой финансовых расходов (инвестиционные расходы, расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание) и устойчивыми финансовыми стратегиями. Весь этот потенциал все еще отсутствует на местном уровне.

ИНТЕГРАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ В СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ И ПРОДВИЖЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Энергетика и окружающая среда

Несмотря на некоторые улучшения, энергоемкость Казахстана остается одной из самых высоких в мире. Стремительный экономический рост привел к неуклонному росту энергопотребления. Внутреннее производство энергии, главным образом, за счет сжигания местного угля не сопровождалось внедрением чистых и более эффективных технологий. Связанные с этим воздействия на окружающую среду оказались очень серьезными, в особенности, это касалось загрязнения воздуха в результате использования низкокачественного угля. Энергоэффективность остается низкой и может значительно повыситься, например, за счет усиления мер энергосбережения и сокращения потерь энергии, что одновременно позволит снизить экологическое воздействие энергетического сектора.

Страна имеет значительный потенциал первичных источников энергии, а именно, угля, газа и нефти, а также возобновляемой энергии, такой как гидроэнергетика, ветровая и солнечная энергетика. Пятьдесят один процент внутренних потребностей покрывается за счет угля, 25 процентов за счет газа и 23 процента за счет сырой нефти. Возобновляемые источники (кроме крупных гидроэлектростанций) не используются в полной мере в силу отсутствия поддерживающего законодательства, стратегий и стимулирующих механизмов. Это не позволяет чистым энерготехнологиям конкурировать с имеющимися в стране большими запасами дешевого угля.

Казахстан стремится к внедрению более устойчивой практики в энергетическом секторе ... За последние десять лет государство разработало стратегические документы и новое законодательство по возобновляемой энергетике, энергоэффективности и экологическому воздействию производства и использования энергии. Долгосрочная стратегия до 2024 года по эффективному использованию энергии и развитию альтернативных источников в контексте устойчивого развития находится на стадии межведомственных консультаций. Она включает в себя меры и цели повышения уровня использования возобновляемой энергии. Параллельно идет процесс постепенного совершенствования экологического законодательства. Экологический кодекс 2007 года предусматривает стимулы для продвижения реализации мер по охране окружающей среды в энергетическом секторе. Тем не менее, стратегии и законодательство должны найти конкретное применение через соответствующие меры реализации.

... хотя цены на энергию все еще регулируются и субсидируются государством. Тарифы слишком низкие для продвижения полной окупаемости затрат. Это является основным барьером на пути реализации мер энергоэффективности и привлечения инвестиций в энергосбережение, делая невозможным (среди прочих) внедрение новых более чистых и эффективных технологий на базе наилучших доступных технологий, таких как электростанции с комбинированным циклом, а также повышение эффективности сетей передачи и распределительных сетей. Власти Казахстана и

энергооператоры признают необходимость повышения тарифов для привлечения инвесторов, а также развития возможностей и совершенствования навыков через ноу-хау и передачу технологий.

Управление минеральными ресурсами и окружающая среда

Казахстан богат полезными ископаемыми. Промышленный сектор страны во многом основан на добыче и переработке полезных ископаемых. В 2004 году на горнодобывающий сектор приходилось около половины валового выпуска промышленной продукции и 20 процентов занятости. Стремительный экономический рост в стране связан, главным образом, с быстрыми темпами развития нефтегазового сектора, который, в то же время, создает значительное давление на окружающую среду.

Интенсивность экологических проблем в регионах добычи нефти и газа продолжала увеличиваться со времени проведения первого Обзора результативности экологической деятельности. Разработка новых месторождений, как на суше, так и в море, а также строительство трубопроводов, автомобильных и железных дорог, предприятий по переработке нефти и газа привели к росту загрязнения и продолжительным воздействиям на воду, воздух, почву, флору и фауну. Нет достаточного понимания серьезности последствий для окружающей среды, здоровья и безопасности от нефтегазовых операций. Эти последствия не подвергались должной оценке и не находили достаточного решения через принятие мер, разработанных в целях снижения уровня загрязнения. Их совокупное влияние, в особенности, в экологически чувствительном регионе Каспийского моря и его прибрежной зоне, серьезно недооценивается.

Горнодобывающая деятельность не соблюдает принципов устойчивости. Например, угольные шахты производят большой объем выбросов метана. Несмотря на то, что метан может привести к взрывам шахт, вызывая смертельные исходы и травмы, рекуперация метана является способом повышения безопасности, снижения загрязнения окружающей среды и получения доходов. Несколько совместных проектов угольного метана в настоящее время находятся в состоянии ожидания ратификации Киотского протокола. Поскольку горнодобывающая отрасль и металлургия генерируют выбросы парниковых газов и огромное количество отходов, эти отрасли вызывают большую озабоченность в отношении здоровья людей. В Казахстане нет специальной стратегии интеграции вопросов устойчивости в политику добывающего сектора, так же как и закона о состоянии здоровья и безопасности населения, занятого в горнодобывающем секторе.

Управление водными ресурсами для устойчивого развития

Казахстан приступил к модернизации водной политики на основе комплексного управления водными ресурсами. В 2003 году был принят новый Водный кодекс. Страна определила восемь речных бассейнов на своей территории, создала бассейновые водохозяйственные управления (БВУ) в каждом из них и подписала ряд международных соглашений о трансграничных речных бассейнах. Национальным органом управления водными ресурсами является Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства. КВР отвечает за разработку схем комплексного использования и охраны водных ресурсов на базе планов каждого из восьми бассейнов. На сегодняшний день эти планы находятся в зачаточном состоянии: они ориентированы, главным образом, на количественные вопросы управления, и не имеют программ действий и финансовых механизмов.

Политический стимул для дальнейшего продвижения является слабым, а необходимые институциональные изменения проходят медленно. Реформа водного сектора не сопровождалась усилением администрирования. В настоящее время различные институты, ответственные за отдельные аспекты водного управления (например, охрана окружающей среды, сельскохозяйственное использование, забор подземных вод и мониторинг качества воды), не обеспечивают должной координации своей работы. Комитет по водным ресурсам не имеет достаточных полномочий для осуществления такой координации.

В Казахстане принятие решений по комплексному управлению водными ресурсами находится на начальной стадии, так как отсутствует необходимая качественная техническая и финансовая

информация. Восемь ОРБ передают сведения о количестве используемой воды в Комитет по водным ресурсам, как это делалось раньше, однако, информация о качестве воды и принимаемых коррективных мерах предоставляется им в слишком ограниченном объеме. Национальные органы управления водными ресурсами не имеют достаточно детальных сведений для разработки соответствующей национальной политики. Более того, существующий потенциал все еще слишком ограничен в Комитете по водным ресурсам и ОРБ для принятия таких новых задач. Усилия в этом направлении уже были начаты при содействии международных организаций. В настоящее время информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) недостаточно используются для обмена навыками и опытом между казахстанскими специалистами.

Огромный дефицит инвестиций в техническое обслуживание всей водной инфраструктуры, наблюдающийся с 90-х годов, является предметом повышенной обеспокоенности. Восемьдесят процентов инфраструктуры устарело в ряде крупных городов, и межобластная распределительная сеть разрушена в ряде регионов. С момента принятия Программы питьевых вод и Программы сельского развития в 2002 и 2003 годах, соответственно, государство стало выделять больше средств на восстановление инфраструктуры питьевой воды (эти расходы увеличились с 5 миллионов долларов США в 2000 году до 200 миллионов в 2007 году). Восстановленные предприятия водоснабжения в ряде областей передана в собственность областным администрациям, которые принимают на себя ответственность за техническое обслуживание. Однако сложности остаются: в большинстве случаев областные органы управления не готовы и не имеют возможностей для надлежащего выполнения этой задачи. Более того, низкие цены на воду препятствуют оказанию качественных услуг водоснабжения. Не проводится мониторинг эффективности работы предприятий водоснабжения, а специалисты этих предприятий нуждаются в дальнейшей профессиональной подготовке.

Выводы и рекомендации

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

Устойчивое развитие является ключевой задачей для Казахстана. УР обычно рассматривается с точки зрения трех взаимозависимых и взаимоподкрепляемых основ, а именно: экономическое развитие, социальное развитие и охрана окружающей среды. Казахстанская *Концепция перехода к устойчивому развитию на 2007–2024 годы (КПУР)* направлена на достижение баланса между экономическим и социальным развитием и охраной окружающей среды, не ущемляя при этом международной конкурентоспособности экономики страны на международном уровне. Важно также учитывать связи между экономической активностью и окружающей средой для оптимизации неизбежных компромиссных решений с точки зрения всего общества. Это требует институциональных преобразований, которые обеспечивают соответствующее участие и интеграцию проблем экологической политики в эти стратегии развития. Национальный совет по устойчивому развитию, вместе с Министерством охраны окружающей среды, в роли исполнительного органа Совета, несет ответственность за осуществление *Концепции*. Однако, инструменты межсекторального подхода и интеграции окружающей среды в такие сферы, как энергетика, транспорт и сельское хозяйство все еще не достаточно развиты. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в вопросах снижения уровня бедности, многое еще предстоит сделать для улучшения социальных условий и повышения общего качества жизни, в особенности в сельских районах. В целом, участие гражданского общества в процессе стратегического планирования и реализации УР остается относительно ограниченным, но постепенно увеличивается.

Рекомендация 1.1:

Для достижения лучшего баланса между сферами экономической, социальной и экологической политики, Правительство, через Национальный совет по устойчивому развитию, должно:

- *усилить координирующую роль Министерства охраны окружающей среды в повышении уровня сотрудничества между компетентными министерствами для обеспечения адекватной интеграции экологических и социальных вопросов в секторальную политику и стратегии;*
- *наделить МООС ответственностью за проведение анализа проектов секторальной политики и стратегий на их соответствие принципам устойчивого развития;*
- *повысить уровень партнерства и прозрачности в разработке и реализации программ устойчивого развития на национальном и местном уровне с привлечением всех основных заинтересованных сторон, включая гражданское общество и НПО.*

Региональное планирование УР должно быть развито на территориальном уровне в восьми «зонах УР», соответствующих восьми речным бассейнам страны. В ряде регионов уже начата разработка собственных программ и планов действий по УР, например, в Балхаш-Алакольском бассейне, Алматы и Астане. Однако в других регионах, в частности, в сельских районах, прогресс еще не велик. Недостаток информированности и потенциала на местном уровне сдерживали разработку и реализацию действий, относящихся к *Концепции*. Региональные планы УР и программы территориального развития, частично выполняемые в сотрудничестве с международными организациями, используют отличающиеся друг от друга подходы, что может привести к дублированию и возникновению противоречий при отсутствии адекватного межсекторального сотрудничества и механизмов координации. Более того, национальных исследований и информации по УР на стадии реализации *Концепции* недостаточно. Совершенствования в этих направлениях позволят усилить видимость политики УР страны на международном уровне.

Рекомендация 1.2:

Для поддержки реализации Концепции перехода к устойчивому развитию на 2007–2024 годы на региональном и местном уровнях, в особенности, в сельских районах, Правительству следует:

- *усилить межсекторальное сотрудничество и координацию на региональном и местном уровнях через создание местных межсекторальных координационных советов и рабочих групп по разработке и реализации программ устойчивого развития;*

- *усилить развитие потенциала на местном уровне, например, через организацию обучения представителей местных органов управления разработке программ устойчивого развития на территориальном уровне, включая доступ к международному опыту в этой области;*
- *разработать образовательные программы и поднять уровень информированности общественности по вопросам устойчивого развития, включая обязанности местных органов и других основных заинтересованных сторон, включая широкую общественность.*

См. также Рекомендацию 3.6

Фонд устойчивого развития «Казына», созданный в 2006 году, является новым механизмом координации инвестиционных проектов. Он нацелен на развитие экономической диверсификации и конкурентоспособности. В принципе, стратегия, направленная на продвижение интеграции социальных и экологических аспектов в соответствующие отраслевые инвестиционные стратегии, может принести значительные социальные выгоды, обеспечивая продвижение УР. Однако на сегодняшний день такой стратегии нет. Очевидно, возникает необходимость расширения мандата Фонда, в который следует включить финансирование экологических проектов и проектов, интегрирующих компоненты УР и охраны окружающей среды.

Рекомендация 1.3:

Правительство должно в сотрудничестве с Фондом устойчивого развития «Казына» и другими заинтересованными сторонами разработать стратегию для эффективной интеграции принципов устойчивого развития и экологических аспектов в инвестиционную политику и проекты Фонда. Правительство должно также рассмотреть возможность расширения мандата Фонда, в который следует включить финансирование экологических инвестиций.

С 2002 года произошли изменения в распределении полномочий в области охраны окружающей среды в различных министерствах. Это включало в себя, среди прочих, тот факт, что ответственность за охрану водных, лесных и природных ресурсов и их использование сконцентрированы в одном министерстве – Министерстве сельского хозяйства. Специализированные комитеты, такие как Комитет водных ресурсов и Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства, также имеют полномочия, которые выходят за рамки охраны окружающей среды. Совокупность этих факторов может привести к нечеткому распределению ответственности за разработку мер охраны окружающей среды и к конфликту интересов. Несмотря на существование достаточно эффективного сотрудничества между различными министерствами в области экологической инспекции, все же существует некоторое дублирование выполняемых функций экологического управления.

Рекомендация 1.4:

Правительство должно четко определить линейную (горизонтальную) ответственность в вопросах экологической политики между различными министерствами и внутри них, включая обязанности по координации управления в области охраны окружающей среды. Это особо относится к сферам охраны природных, водных и лесных ресурсов.

Со времени проведения первого обзора, Казахстан усилил и усовершенствовал законодательные и политические рамки управления охраной окружающей среды. В 2006–2007 годах Казахстан сделал важный шаг интеграции основных экологических законов и положений в *Экологический кодекс*. В 2007–2008 годах был принят ряд подзаконных нормативных актов для улучшения применения Кодекса. *Экологический Кодекс РК* может явиться основой для дальнейшего улучшения законодательства в области охраны окружающей среды в соответствии с лучшими международными практиками.

Рекомендация 1.5:

Министерство охраны окружающей среды в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами на национальном уровне и с международными организациями должно совершенствовать экологическое законодательство, продолжая его гармонизацию с соответствующими Директивами ЕС.

Глава 2. Механизмы соблюдения и правоприменения

Со времени подготовки первого Обзора результатов экологической деятельности Правительство РК провело важные регуляторные и институциональные реформы, например, в *Экологическом кодексе* было введено понятие комплексных разрешений с условием внедрения наилучших доступных технологий, а также дифференцированный подход к регулированию крупных и мелких предприятий. Был поднят статус инспекционных органов и органов, обеспечивающих контроль соблюдения, а также были улучшены условия работы и поднят уровень подготовки. Правительство РК расширило использование комплексного инспектирования, улучшило схему производственного мониторинга, повысило уровень санкций и продвинуло социальное осуждение нарушений. Кроме того, государственные и негосударственные участники повысили знания о требованиях законодательства. Институциональные рамки мониторинга соблюдения были усовершенствованы за счет структурных и процедурных реформ, а также было увеличено количество выделяемых ресурсов.

Несмотря на указанные положительные изменения, многие проблемы остались нерешенными. Органы продолжают испытывать недостаток потенциала. Регуляторные требования не всегда ясны и реалистичны. Стратегия “проверок и наказаний”, применяемая к обеспечению соблюдения, не претерпела существенных изменений, а связанные с ней методы работы были усовершенствованы лишь минимально. Вероятность своевременного выявления и реагирования на несоблюдения остается низкой, а система гражданского, административного и уголовного правоприменения по-прежнему ориентирована на наложение санкций, а не на улучшение поведения, связанного с обеспечением соблюдения. Некоторые вопросы, вызывающие тревогу, остаются нерешенными: справедливость, пропорциональность и прозрачность правоприменения.

В этих условиях все еще необходимо внести глубокие изменения в институциональные и регулирующие рамки и стратегии по обеспечению соблюдения. Основные сферы, требующие совершенствования, представлены ниже.

Институциональное развитие

В соответствии с международными критериями, органы регулирования и контроля исполнения должны устанавливаться в качестве отдельных институтов с четкими законодательно установленными обязанностями. В вертикальной структуре полномочия принятия правоприменительных решений должен делегироваться на самый нижний уровень, на котором могут эффективно решаться вопросы. Органы национального уровня должны оказывать поддержку территориальным подразделениям в поддержании целостности, усилении потенциала, обеспечении методологического руководства и обучении персонала, а также в установлении соответствующих механизмов финансирования и измерения результатов работы. Внутренняя организация должна способствовать повышению коллективной работы, должны устанавливаться и поддерживаться эффективные рабочие отношения с другими организациями и ведомствами, чья деятельность имеет отношение к правоприменению в области охраны окружающей среды. Более того, компетентные органы требуют адекватных ресурсов (людских, материальных и финансовых) для эффективного выполнения своих функций. Решающим фактором является численность и, в особенности, качество трудовых ресурсов. Однако даже самые квалифицированные специалисты не могут выполнять свои роли без адекватного финансирования и вспомогательных средств.

В Казахстане этот критерий все еще остается недостижимым. Несмотря на то, что функции выработки политики и регулирования отделены, новым комитетам все еще не хватает бюджетной автономии. В то же время, МООС не устанавливает четких приоритетов для своих исполнительных подразделений. Более того, горизонтальные и вертикальные структуры противоречат друг другу, причем ТУООС подотчетны различным контролирующим органам МООС. Сильная текучесть кадров указывает на плохие условия работы, которые не позволяют обеспечить полной “профессионализации” государственных служащих, работающих в МООС и его подразделениях. Распределение ресурсов не соответствует регулирующей нагрузке, которая за последние несколько лет демонстрирует неуклонный рост.

Рекомендация 2.1

Министерство охраны окружающей среды должно продолжать усиление институциональных возможностей по обеспечению соблюдения законодательства. В частности, оно должно:

- обеспечить связь бюджетного планирования с планированием деятельности и предоставлять бюджетные средства, соответствующие масштабам регулирования и инспектирования;
- создать условия, удерживающие сотрудников и мотивирующие высокую эффективность работы.

Реформа стратегий и инструментов

Регулирование и обеспечение соблюдения – не конечная цель. Это скорее средство достижения соблюдения и повышения результатов деятельности в области охраны окружающей среды. При такой системе уполномоченные органы должны устанавливать регуляторные требования и разрабатывать свои стратегии таким образом, чтобы стимулировать добровольное соблюдение и предотвращение нарушений. Выбор отдельных инструментов или их сочетания будет зависеть от характеристики – в частности, истории соблюдения – регулируемого сообщества. Подходы к регулируемому сообществу должны быть справедливыми, последовательными, а также прозрачными и соизмеримыми. В целях эффективного и справедливого требования соблюдения природоохранного законодательства уполномоченные органы должны иметь доступ к полному комплексу неформальных, административных, гражданских и уголовных средств правовой защиты. Для имеющихся средств правовой защиты правила должны определять критерии выбора конкретного пути правоприменения.

Последние изменения в правовой системе Казахстана дали стимул реформе регуляторных подходов. Самым важным является то, что стал возможным дифференцированный подход к регулируемому сообществу. Темпы реформ и их результаты будут зависеть от способности управлять изменениями, которые все еще нуждаются в развитии. Например, непосредственная реализация комплексных разрешений едва ли возможна из-за ограниченных знаний производственных процессов и экономической оценки проектов. Кроме того, процедурные аспекты и содержание комплексных разрешений требуют дополнительного уточнения. В то же время, упрощение регулирования МСП задерживается из-за отсутствия обязательных для исполнения правовых норм, которые должны быть приняты для каждого отдельно взятого сектора. Не придается должного значения ценности участия населения в установлении регуляторных требований; общественные слушания рассматриваются как процедурное бремя, а не как механизм управления экологическими и финансовыми рисками.

Несмотря на усилия, направленные на совершенствование практики инспектирования и принятие подходов, основанных на рисках, вероятность выявления несоответствия основным требованиям, таким как проекты нормативов эмиссий, остается низкой. В значительной степени это связано с процедурными недостатками (например, ограничения в отношении частоты проверок или обязательное предупреждение о проверке объекта за две недели до посещения), а также недостаточной подготовленностью штата и традиционным уклоном на соблюдении процедурных вопросов (т.е. действительность разрешений, своевременное предоставление отчетов и обеспечение платежей за загрязнение окружающей среды). Отсутствие экологических эталонных критериев в отдельных секторах – еще один симптом чрезмерного внимания на соблюдение процедурных вопросов. В то же время, возможности определения соблюдения через улучшенный анализ отчетов, предоставляемых регулируемым сообществом, едва ли рассматриваются должным образом.

Штрафы преобладают среди всех мер реагирования на несоблюдение. Несмотря на следование общим принципам, закрепленным в административном законодательстве, процесс исчисления штрафов остается довольно неясным. Резкое применение высоких штрафов после длительных периодов пассивного освобождения от ответственности подрывает доверие к органам экологического контроля за соблюдением. В целом, стратегия реагирования на несоблюдение, в основном, приводится в действие финансовыми целями.

Рекомендация 2.2

Чтобы способствовать повышению результативности экологической деятельности и соблюдению законодательства в регулируемом сообществе, Министерство охраны окружающей среды должно постепенно реформировать процедуры ОВОС и государственной экологической экспертизы и

инструменты обеспечения соблюдения законодательства, обращая должное внимание на ограниченные возможности. В этой связи МООС необходимо:

- упростить и сократить процедуры ОВОС и государственной экологической экспертизы для определенных проектов среднего и малого масштаба;
- внедрить недавно разработанные положения и процедуры перехода к комплексным разрешениям, выдаваемым крупным предприятиям, и продолжить формирование структуры экологических разрешений для крупных компаний, обеспечивая полное соответствие наилучшей международной практике; при этом следует установить соответствующие сроки и график;
- включить условия вывода из эксплуатации в экологические разрешения;
- для повышения вероятности выявления несоблюдения законодательства снять ограничения частоты проверок (в сочетании с усилением прозрачности) и развивать подход к инспектированию, основанный на рисках, при котором основное внимание уделяется крупнейшим загрязнителям и компаниям, допускающим систематические нарушения, а также проводить внеплановые проверки по мере необходимости;
- совершенствовать методы проведения проверок и уделять внимание проверке результатов деятельности в области охраны окружающей среды, включая техническое состояние оборудования;
- снизить бремя административной отчетности и укрепить потенциал МООС по использованию информации, содержащейся в отчетах предприятий, для принятия решений;
- ввести на пилотной основе требование восстановления экосистем, как составляющую режима экологической ответственности, вместо систематического наложения денежных штрафов;
- разработать и использовать прозрачные компьютеризированные средства оценки уровня штрафов. При реагировании на административные нарушения следовать пирамиде контроля над исполнением от мягких до более суровых санкций, способствуя укреплению доверия к Правительству.

Повторная оценка и коррективные действия

Уполномоченные органы должны иметь отдельные показатели для измерения, управления и объявления о прогрессе в достижении регуляторного соблюдения. Необходимо иметь адекватную систему управления результатами деятельности не только для проведения мониторинга, как это обычно делается, но также для разработки более подходящих инструментов и стратегий, а также повышения уровня ответственности.

Природоохранные органы Казахстана приложили усилия по совершенствованию системы управления результатами деятельности, однако, улучшения по-прежнему частичны и зачастую ограничиваются одной организацией без включения целого ряда органов, обеспечивающих функционирование регуляторного цикла. Одной из главных проблем является описательный характер информации о результатах деятельности, а, следовательно, ее слабая адаптация к принятию решений. Широкая общественность имеет доступ только к статистическим ежегодникам, в которых информация о соблюдении и правоприменении ограничивается выходными показателями, не имеющими полного соответствия измерению результатов. Отчеты о ходе работ компетентных органов не подлежат обнаружению.

Рекомендация 2.3

Чтобы способствовать повышению эффективности функционирования институтов, участвующих во всем цикле экологического регулирования, Министерство охраны окружающей среды в сотрудничестве с Агентством Республики Казахстан по статистике, Генеральной прокуратурой и другими партнерами должно улучшить систему управления результатами деятельности. Для этого МООС должно:

- пересмотреть показатели соблюдения законодательства и правоприменения в течение всего регуляторного цикла и сохранить лишь наиболее подходящие показатели;
- стандартизировать и нормализовать данные по соблюдению законодательства и правоприменению;
- проводить анализ и представлять данные по соблюдению законодательства и правоприменению в соответствующей форме, чтобы отразить процесс принятия решений;

- *создать комплексные, точные и удобные для пользователей системы управления данными, а также разработать базы данных общего доступа, содержащие информацию о разрешениях и инспекторских проверках;*
- *публиковать отчеты о проведенной работе, подаваемые всеми организациями, участвующими в экологическом регулировании и обеспечении выполнения законодательства.*

Глава 3. Информирование, участие общественности и образование

В настоящее время экологический мониторинг в Казахстане в таких областях как качество воздуха, воды и радиационная обстановка находится на стадии восстановления после упадка 1990-х годов. Начиная с 2000 года, увеличивается количество станций и пунктов мониторинга. Благодаря улучшенному финансированию из государственного бюджета, устаревшее оборудование и устройства заменяются новыми. Реконструирована и автоматизирована единственная трансграничная станция наблюдения за качеством воздуха. Казахстан успешно развивает сотрудничество с соседними государствами в области мониторинга качества воды на трансграничных водотоках.

Тем не менее, остаются значительные пробелы в охвате системой наблюдений. Не проводятся регулярные наблюдения на Аральском море. Количество пунктов наблюдения намного меньше, чем требуется согласно применимым положениям экологического мониторинга. Количество измеряемых показателей ограничено и качество получаемых данных вызывает сомнения по причине редкого снятия проб. В Казахстане не проводятся замеры содержания в воздухе ряда загрязняющих веществ, которые считаются в мире наиболее вредными для здоровья человека и окружающей среды. Фоновый мониторинг проводится лишь на одной станции. Хотя станции экологического мониторинга в стране дают возможность составить неплохое представление о подверженности населения загрязнению окружающей среды, они не всегда способны в полной мере отразить последствия каждого отдельного случая загрязнений. Более того, существующая сеть мониторинга качества воздуха, как правило, не позволяет связать уровни загрязнения воздуха с характером выбросов, что позволило бы определить действия, которые становятся причиной нарушения норм выбросов или качества воздуха при работе в штатном режиме.

Рекомендация 3.1:

Министерству охраны окружающей среды необходимо пересмотреть программу экологического мониторинга, проводимую «Казгидромет» для определения ее недостатков и противоречий, а также для разработки стратегии вместе с планом действий, направленными на дальнейшую модернизацию и обновление сетей мониторинга в соответствии с международными рекомендациями и передовым опытом. В таком плане действий должны быть указаны временные рамки и финансовые средства для:

(а) увязки целей мониторинга с основными экологическими проблемами общегосударственного и территориального масштаба, а также для использования мониторинга в качестве инструмента оценки выполнения мер по достижению целевых показателей экологической политики, определенных в государственных программах и планах;

(б) расширения перечня измеряемых показателей, в частности, включения показателей приземного озона, PM_{10} , тяжелых металлов и CO_2 в окружающем воздухе и биологических параметров в водных объектах;

(в) внедрения дополнительных фоновых и трансграничных станций мониторинга, в соответствии с согласованными на международном уровне рекомендациями;

(г) завершения перехода на автоматические замеры и улучшения контроля качества данных и процедур их хранения;

(д) корреляции данных о качестве окружающей среды с данными о выбросах предприятий с целью установить причинно-следственную связь, чтобы сообщать о ней органам контроля и выработки политики для принятия соответствующих мер;

(е) создания сети мониторинга в Приаралье.

В 2002 году в дополнение к отчетам о выбросах, направляемым в органы статистики, по закону «Об охране атмосферного воздуха» предприятия Казахстана также обязаны проводить инвентаризацию выбросов загрязняющих веществ. Предприятия фиксируют источники загрязнения в регистре стационарных источников загрязнения и их характеристик. Данные о выбросах, подаваемые в Агентство

по статистике, не сравниваются с данными в регистре, поскольку Агентство следует иной отраслевой номенклатуре. Более того, ввиду отсутствия в Казахстане надежных методик расчета, практически не ведется никакой отчетности о выбросах тяжелых металлов и СОЗ. В государственных отчетах статистики фиксируются лишь выбросы из стационарных источников. Все вышеперечисленное осложняет подготовку кадастров выбросов, которые Казахстан обязан предоставлять в соответствии с собственной экологической политикой, а также для отчета перед международными организациями.

Для соблюдения требований Экологического кодекса Казахстан внедряет изменения в собственную систему экологического контроля предприятий, введенную в действие в 2001 году. С этой целью МООС издал в 2007 году положение, обязывающее предприятия направлять отчеты по результатам экологического контроля собственных производственных процессов в территориальные органы МООС. Данное положение не описывает конкретных параметров, которые должны быть указаны в отчете. Это дает возможность представителям органов надзора трактовать содержание отчетности предприятий на собственное усмотрение, что может привести к злоупотреблениям и взяточничеству.

Рекомендация 3.2:

Министерству охраны окружающей среды и Агентству по статистике следует совместно пересмотреть требования к экологической отчетности предприятий и подготовить необходимые изменения для приведения в соответствие и оптимизации этих требований таким образом, чтобы отчетные данные предприятий способствовали, в соответствии с международными рекомендациями, подготовке кадастров выбросов и поступательному формированию территориальных и впоследствии общегосударственных регистров выбросов загрязняющих веществ и переноса загрязнителей.

Начиная с 2005 года, МООС занимается разработкой электронной базы данных по кадастрам (описям) природных ресурсов. В ней содержатся данные, дополненные картами, об управлении лесным хозяйством, охраняемых территориях, диких животных и рыбном хозяйстве на местном, областном и общегосударственном уровне. Планируется еще более усовершенствовать эту базу данных в ближайшем будущем, добавив данные по водопользованию и отходам. Однако нет никаких планов дополнить эти данные информацией о качестве окружающей среды, получаемой «Казгидрометом».

«Казгидромет» периодически издает бюллетени об экологическом загрязнении страны, а также других бассейнов и регионов. Среди правительственных органов бюллетени об экологическом загрязнении в стране распространяются лишь ежемесячно и ежеквартально на основании списка рассылки, утвержденного МООС. Что касается остальных организаций и частных лиц, то «Казгидромет» предоставляет свои информационные публикации за отдельную плату. На вебсайте предприятия представлена очень ограниченная экологическая информация и данные. По этой причине вебсайт требует обновления; на нем должна ежедневно публиковаться информация о качестве окружающей среды.

Рекомендация 3.3:

МООС следует пересмотреть инструкции «Казгидромета» по распространению информации для того, чтобы сделать данные и информацию об окружающей среде доступными всем желающим, в т.ч. правительственным органам всех уровней, предприятиям и производствам, а также широкой общественности. Ограничения, если таковые будут, не должны выходить за рамки предусмотренных в Орхусской конвенции, стороной которой является Казахстан. Кроме того, «Казгидромету» следует обновить свой сайт, разместив на нем все бюллетени и информацию о качестве атмосферного воздуха, воды и почвы, по результатам замеров сетями «Казгидромета».

Посредством разработки ЕГСМОС и ПР Казахстан предпринял эффективные шаги для улучшения координации экологического мониторинга и деятельности по сбору данных. Для организации и проведения ЕГСМОС и ПР МООС была создана межведомственная рабочая группа, которая способствовала согласованию между ведомствами Концепции Системы, а также типа, формата и графика обмена данных в рамках Системы. При сотрудничестве с рабочей группой в настоящий момент разрабатывается база данных кадастров природных ресурсов.

Кроме того, МООС инициировало разработку комплексной базы данных доступной через Интернет, которая будет охватывать, в дополнение ко всему прочему, данные о выбросах, сбросах, отходах, биоразнообразии и природных ресурсах. Планируется, что раз в два года после окончательного тестирования и утверждения структуры и режима работы базы данных будет осуществляться выбор компании для управления этой базой на основании проводимых тендеров. При таком подходе маловероятно, что данные будут собираться непрерывно, поскольку будет меняться обрабатывающая их организация. Более того, существует вероятность того, что сегменты базы, содержащие данные об экологии и природных ресурсах, могут дублировать имеющуюся базу данных кадастров природных ресурсов.

Рекомендация 3.4:

При поддержке межведомственной рабочей группы ЕГСМОС и ПР Министерству охраны окружающей среды следует пересмотреть планы по созданию в дополнение к базе данных кадастров природных ресурсов отдельной базы данных по окружающей среде таким образом, чтобы либо сделать эти две базы данных взаимодополняющими, либо значительно расширить первую базу данных, включив в нее массивы данных по выбросам, сбросам и качеству окружающей среды. Базы данных должны быть доступны ведомствам, которые подают информацию и широкой общественности, в соответствии с обязательствами по Орхусской конвенции.

В Казахстане было принято несколько законодательных актов, которые привели законодательную базу страны в соответствие с обязательствами по Орхусской конвенции. Условие об участии общественности в процессе принятия относящихся к экологии решений было включено в Экологический кодекс 2007 года. МООС издало ряд положений, которые подробно определяют связанные с вышеупомянутым процедуры. Приказом Министерства охраны окружающей среды был создан Общественный экологический совет. Территориальные ведомства МООС по разным вопросам сотрудничают с неправительственными организациями. Несколько таких организаций принимают участие в общественных слушаниях, организованных Государственной экологической экспертизой по ряду нескольких крупных проектов.

Несмотря на всю важность предпринятых шагов, работа далека от завершения. Современное законодательство Республики Казахстан предусматривает участие общественности в стратегической экологической оценке. Однако не прописана процедура такого участия. Как следствие этого, проекты документов стратегического значения не выносятся на общественные слушания. Рассылка проектов положений промышленным и хозяйственным объединениям для получения от них отзывов (см. раздел 3.4 выше) не может рассматриваться как участие общественности в широком смысле слова. За исключением нескольких случаев, когда общественность была вовлечена в обсуждение некоторых планов МООС, целенаправленных действий в этом направлении не предпринимается. Такие случаи вовлечения сами по себе не четко определенных основ прозрачных и четко определенных основ участия общественности. Остаются нерешенными вопросы, касающиеся доступа общественности к правосудию в связи с экологическими проблемами.

Рекомендация 3.5:

Правительству, в частности МООС и Министерству юстиции, следует завершить приведение национального законодательства в соответствие с требованиями Орхусской конвенции и рекомендуется принять меры для практического применения положений Конвенции властями и судами, особенно на местах. Для этого, кроме всего прочего, при сотрудничестве с Верховным судом Республики Казахстан, потребовалось бы подготовка стратегии, направленной на обучение государственных служащих и работников правосудия, а также внедрение эффективных механизмов, обеспечивающих доступ граждан к судам при нарушении их экологических прав или прав объединений, которые они представляют.

Экологический кодекс Республики Казахстан и Концепция перехода РК к устойчивому развитию содержат положения об экологическом образовании, подготовке и ОУР. Концепция экологического образования, принятая совместно МООС и Министерством образования и науки, содержит в себе общие положения, которые до настоящего времени не были приведены в исполнение. У Министерства образования и науки нет координационного центра, на который была бы возложена ответственность за

экологическое образование и ОУР. Сотрудничество между Министерствами и основными участниками недостаточное для того, чтобы реализовать стратегию ЕЭК ООН по ОУР.

Отсутствие концептуального подхода к экологическому образованию в школах вызывает сомнения в том, что большинство выпускников будут иметь целостное представление об экологических проблемах. Программы профессионально-технических учебных заведений не содержат курса по экологии. Программы вузов также не включают в себя важных предметов, таких как экологический менеджмент, экологическое право и экологический контроль. Ввиду отсутствия подготовки по вышеперечисленным дисциплинам, в государственном и частном секторах ощущается нехватка специалистов, в которых нуждается Казахстан как государство со стремительно развивающимися экологически вредными отраслями промышленности. Не определен государственный орган, который бы нес чёткую ответственность за неформальное и неофициальное экологическое обучение взрослого населения.

Рекомендация 3.6:

Министерству образования и науки при сотрудничестве с МООС и прочими министерствами, ответственными за определенные области профессиональной подготовки (например, Министерством здравоохранения), следует создать межведомственный механизм координации по образованию для устойчивого развития (ОУР). Такой механизм должен предусматривать участие специалистов дошкольного, школьного, профессионально-технического и высшего образования, а также неофициального и неформального образования, и представителей прочих заинтересованных сторон, включая НПО и СМИ, что способствовало бы реализации на общегосударственном уровне стратегии ЕЭК ООН по ОУР.

Глава 4. Осуществление международных соглашений и обязательств

Казахстан продолжает реализацию активной политики в области международного сотрудничества по охране окружающей среды. Республика Казахстан принимала участие в крупных глобальных и региональных экологических форумах, продолжила развитие двухстороннего и многостороннего сотрудничества и ратифицировала ряд многосторонних природоохранных соглашений (МПС) со времени подготовки первого Обзора результативности экологической деятельности (см. Приложение II). Гармонизация национального природоохранного законодательства с международными нормами и стандартами, в частности, с Директивами ЕС, является одной из политических целей Казахстана, и страна прилагает усилия по достижению этой цели. Принятие в 2007 году *Экологического кодекса* является важным шагом в этом направлении. В целях выполнения требований ратифицированных конвенций были разработаны или разрабатываются политика и планы действий, и зачастую страна прибегала к международной помощи для их реализации.

МООС является главным государственным органом, ответственным за реализацию национальной политики международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Другие министерства и ведомства, в частности, Министерство сельского хозяйства и Министерство по чрезвычайным ситуациям, также непосредственно отвечают или принимают участие в выполнении определенных МПС и международном сотрудничестве по отдельным экологическим вопросам. Однако сотрудничество и координация действий МООС и других министерств оказывается недостаточной. Кроме того, МООС воспринимается как более слабый государственный орган по сравнению с другими министерствами. МООС не имеет достаточных ресурсов и потенциала для реализации национальной политики в области международного экологического сотрудничества. Анализ усилий Республики Казахстан в этой области, проведенный МООС, подчеркивает выгоды международного сотрудничества для страны и достижения страны, однако не содержит в себе критической оценки пробелов и недостатков реализации. Несмотря на то, что Казахстан присоединился ко многим глобальным и региональным экологическим соглашениям, он не проявил должных усилий по ратификации протоколов, которые создают условия функциональности этих МПС, напр., Киотский Протокол РКИКООН, и всех протоколов Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Рекомендация 4.1:

Министерство охраны окружающей среды в сотрудничестве с другими соответствующими министерствами должно создать соответствующие механизмы для обеспечения надлежащей

координации всех мероприятий на национальном уровне, связанных с реализацией многосторонних природоохранных соглашений (МПС) и двухстороннего и многостороннего сотрудничества.

Рекомендация 4.2:

Министерство охраны окружающей среды должно провести анализ существующих недостатков в реализации МПС, ратифицированных страной, а также важности еще не ратифицированных МПС. Особое внимание должно уделяться протоколам к тем конвенциям, к которым Казахстан присоединился. На основе указанного анализа МООС должно:

(а) разработать комплекс мер в отношении конкретных МПС, выполнение которых может быть улучшено; такие меры могут включать в себя определение финансовых потребностей, включая предложения, направляемые международному сообществу с просьбами о финансировании;

(б) подготовить проекты законодательных актов о ратификации протоколов приоритетного значения для Казахстана, в частности, протоколов к пяти конвенциям ЕЭК ООН и Монреальской, Копенгагенской и Пекинской поправок к Монреальскому протоколу Венской конвенции о защите озонового слоя, и представить их на рассмотрение Правительства, а затем Парламента.

Киотский Протокол имеет особое значение для Казахстана, поскольку изменение климата оказывает потенциальное негативное воздействие на землепользование, качество почвы, наличие воды, биоразнообразие и, в конечном итоге, экономику страны. Казахстан может воспользоваться выгодами гибких механизмов в рамках Киотского Протокола по модернизации своих промышленных объектов одновременно с мероприятиями по сокращению выбросов ПГ.

Рекомендация 4.3:

Правительство должно ускорить процесс ратификации Киотского Протокола, чтобы привлечь больше средств для финансирования инвестиций в чистые энергетические технологии, которые одновременно позволят повысить энергоэффективность.

Глава 5. Экономические инструменты для охраны окружающей среды

В Казахстане система платы за эмиссии достаточно сложна и обременительна с административной точки зрения. Огромное количество различных загрязняющих воздух и воду веществ облагаются платой за эмиссии. ЛНЭ определяются на основании медико-санитарных норм, которые отражены в ПДК загрязняющих веществ для данной области или района, а не на основе наилучших имеющихся в отрасли технологий. Принцип расчета платежей не имеет прозрачности. Плата за эмиссии не дифференцируется по отдельным основным загрязняющим веществам, а взимается совокупно за выбросы в атмосферу и воду, измеряемые в так называемых «условных тоннах». Критерии установления отдельных уровней ставок платы за эмиссии неизвестны, и, похоже, имеет место существенная доля дискреционного подхода. ЛНЭ в сочетании с высоким (десятикратным) множителем, применяемым к выбросам сверх установленного предела, побуждает компании к выбору достаточного высокого предела выбросов во избежание штрафов за несоблюдение норм. Это связано с риском развития коррупции. Отсутствие должного внимания к основным загрязняющим веществам и источникам загрязнения означает, что система платы за эмиссии в окружающую среду не может эффективно управляться с учетом ограниченных ресурсов МООС, а именно, неадекватных возможностей надзора за соблюдением (см. Главу 2).

Экологическая эффективность такой системы сбора платы за эмиссии не установлена, то есть, не определена степень, в которой установленная платы стимулирует сокращение уровня загрязнения. Отсутствие должного внимания к основным загрязняющим веществам и источникам не позволяет более или менее точно определить соотношение платы за эмиссии и предельных расходов на ее снижение. Такая система не способствует достижению конкретных экологических задач, которые, к тому же, не были установлены. Для местных органов управления плата за эмиссии выступает, главным образом, в качестве инструмента привлечения бюджетных доходов. В целом, существующая система не работает по принципу «загрязнитель платит».

Продолжение начатой реформы системы разрешений – верное направление на пути к значительному уменьшению числа загрязняющих воду и воздух веществ, в отношении которых применяются ЛНЭ и связанная с ними плата за эмиссии. Однако перечень загрязняющих веществ, включаемых в разрешения, остается достаточно длинным не только по сравнению с международными стандартами, но и с точки зрения ограниченных государственных ресурсов, имеющихся для разработки экологической политики, ее реализации и мониторинга. Кроме того, требуется направить усилия на предприятия, являющиеся основными источниками загрязнений.

Рекомендация 5.1:

Министерству охраны окружающей среды следует пересмотреть существующую систему платы за эмиссии в целях:

- *ограничения применения платы за эмиссии только к основным загрязняющим веществам и основным источникам загрязнения;*
- *постепенного повышения ставок платы за эмиссии до уровней, обеспечивающих адекватные стимулы применения более чистых методов производства;*
- *совершенствования «смеси» стимулов, основанных на экономических инструментах, и законодательных мер с помощью:*
 - *«привязки» лимитов нормативов эмиссий (ЛНЭ) к характерной для данного сектора наилучшей имеющейся технологии;*
 - *установления в ходе консультаций с промышленными предприятиями и другими основными заинтересованными сторонами целей по сокращению выбросов основных загрязняющих атмосферных воздух и воду веществ;*
 - *совершенствования финансовых стимулов капиталовложений со стороны предприятий в чистые технологии, а также для большего соблюдения международных систем экологического управления, таких как ISO 14001.*

Экологический кодекс определяет законодательную основу для управления отходами. Однако в Казахстане не разработана национальная стратегия и план действий в отношении промышленных и бытовых отходов, включая большое количество отходов, накопленных в результате горнодобывающей деятельности за многие десятилетия. Предприятия несут ответственность за организацию сбора и удаления производимых ими отходов. Они платят пользовательские сборы соответствующим специализированным обслуживающим компаниям и/или городской системе удаления отходов. Плата за эмиссии также взимается с отходов разных отраслей промышленности, что не является общепринятым в международной практике. Так же обстоит дело с платой за эмиссии в воду и атмосферу: неясны критерии, определяющие конкретную шкалу тарифов по разным категориям отходов. Это дает основание полагать, что они рассматриваются, в основном, как источник бюджетных поступлений. В любом случае, такая система «двойного обложения» не обоснована. Адекватные цены на услуги сбора, переработки и утилизации отходов должны быть достаточными для создания эффективных стимулов минимизации отходов, в т.ч. утилизации отработанных материалов. Токсичные материалы, которые не поддаются нужной обработке и опасны для общественного здравоохранения, следует запретить.

Рекомендация 5.2:

МООС в сотрудничестве с региональными и местными властями и другими заинтересованными сторонами следует повысить эффективность общего управления твердыми бытовыми и промышленными отходами. Этот процесс должен включать, среди прочего:

- *развитие национальной системы управления отходами и связанного с этим специализированного законодательства в части мониторинга, переработки, удаления и вторичного использования отходов;*
- *совершенствование существующей системы платежей, взимаемых за образование и удаление отходов, через:*
 - *установление пользовательских сборов за услуги, связанные с промышленными и твердыми бытовыми отходами, в размерах, стимулирующих сокращение объемов отходов;*
 - *отмену платы за эмиссии для образованных промышленных отходов;*
- *внедрение эффективных стимулов для вторичного использования отходов;*

- *совершенствование стимулов для соблюдения международных стандартов экологического управления, таких как ISO 14001.*

Предприятия должны платить за выбросы выхлопных газов автотранспорта. Хотя такая плата взимается пропорционально ежегодному потреблению автомобильного топлива, она не привязана к нормам выбросов автомобилей. Более того, связанные с этим затраты очень низки и не создают должного стимула использования транспортных средств, оказывающих меньшее воздействие на окружающую среду. Кроме того, трудно обосновать, почему эта плата за эмиссии не взимается с гораздо более многочисленной группы частных легковых автомобилей, которые в совокупности являются намного более серьезным источником загрязнения, чем автотранспорт предприятий, без учета затрат на администрирование этих платежей. Первым шагом к сокращению выбросов автотранспортных средств должно стать применение норм токсичности «Евро 2» к новым автомобилям, начиная с 2008 года. Крайне необходимо повышать стимулы экономии топлива и продвигать более широкое использование топлива высокого качества, в особенности, по содержанию серы. Текущие акцизы на бензин очень низки по международным стандартам и, более того, не обеспечивают стимулов использования топлива более высокого качества.

Рекомендация 5.3:

Правительству следует принять меры, направленные на уменьшение экологической нагрузки, оказываемой выбросами выхлопных газов автотранспортом. Такие меры могли бы включать в себя следующее:

- *оглашение сроков перехода в среднесрочной перспективе на стандарты выбросов выхлопных газов «Евро-3» и «Евро-4»;*
- *постепенное повышение акциза на бензин и дизтопливо, а также отмена дискриминирующей платы за эмиссии выхлопных газов автотранспорта предприятий;*
- *применение дифференцированного акциза, чтобы способствовать переходу к топливу с низким содержанием серы;*
- *налоговые стимулы для сдачи в утиль старых автомобилей и приобретения новых (возможно, в сочетании с особыми временными финансовыми стимулами, предоставляемыми продавцами автомобилей);*
- *строгий технический контроль за выбросами выхлопных газов.*

Ситуация в секторе водных ресурсов Казахстана вызывает серьезную озабоченность, отражаясь в плохом состоянии городских систем водоснабжения и инфраструктуры очистки сточных вод. Низкие тарифы не позволяют коммунальным службам водоснабжения получать доходы, которые бы превышали суммы, необходимые на покрытие эксплуатационных расходов сверх того уровня, который требуется для надлежащего ремонта и технического обслуживания, не говоря уже о новых капиталовложениях в расширение и модернизацию инфраструктуры водных ресурсов. Низкие тарифы не дают стимулов более экономичного водопользования, и это отражается на высоком показателе водопотребления на душу населения. Увеличение тарифов было ограничено озабоченностью регулирующего органа (АРЕМ) в отношении потребительской способности групп населения с низкими доходами. Однако систематическая оценка потребительской способности в отношении повышения тарифов в городах и сельской местности не проводилась.

Рекомендация 5.4:

Правительству следует принять меры, которые приведут к более экономному водопользованию, улучшат финансовое положение систем коммунального водоснабжения и обеспечат их долгосрочную финансовую устойчивость. Это могло бы включать в себя следующее:

- *увеличение ставок за водозабор до уровня, способствующего экономии воды;*
- *реформа тарифной системы в секторе водоснабжения путем постепенного повышения тарифов до уровня, который обеспечит достаточное финансирование, чтобы покрыть оперативные, ремонтные и восстановительные расходы, и перехода к полной окупаемости коммунальных услуг;*
- *использование целевых субсидий для решения вопросов платежеспособности водопользователей с низким доходом;*

- *дальнейшее распространение счетчиков воды среди водопользователей, подсоединенных к сети водоснабжения;*
увеличение эксплуатационной независимости администрации предприятий водоснабжения от местных властей путем заключения контрактов, базирующихся на показателях работы.

Глава 6. Расходы на охрану окружающей среды

Экологический сектор Республики Казахстан претерпел длительный период хронического недостатка инвестиций в материальную инфраструктуру и людские ресурсы. В связи с этим, экологические потребности довольно значительные. За последние годы совокупные расходы на охрану окружающей среды отражали тенденцию неуклонного роста, однако, этот рост обеспечивался, главным образом, за счет сектора промышленных предприятий, который традиционно вносил львиную долю расходов на охрану окружающей среды в Казахстане. Расходы промышленных предприятий на охрану окружающей среды обусловлены, главным образом, традиционной системой регулирования (командно-контрольные меры) в сочетании с экономическими инструментами. Существует обширная сфера совершенствования данного политического сочетания, среди прочих, за счет радикального пересмотра текущей и во многом неэффективной системы сбора платы за загрязнение окружающей среды и широкого применения экономически эффективных методов регулирования и налогов на экологически вредную продукцию (см. Главу 5).

Наряду с общими государственными расходами расходы государства на охрану окружающей среды значительно возросли. Однако они остаются очень малыми в соотношении с общими государственными расходами и расходами на душу населения. Это позволяет предполагать, что окружающей среде не отводится высокий приоритет в государственном перечне приоритетов. Более того, очень мало известно об экономической эффективности государственных расходов на охрану окружающей среды.

Однако финансовое состояние государственного сектора значительно улучшилось, главным образом, за счет быстрого роста доходов от нефти и газа. Сбережения НФРК резко повысились за последние годы. Это, в принципе, должно предусматривать увеличение отчислений в центральный и местные бюджеты для поддержания финансирования экологических проектов, которые имеют высокий уровень социальных выгод в соотношении с социальными затратами.

В данном контексте важно то, что МООС может оказаться «услышанным» в механизмах взаимодействия центральных и местных органов власти, направленных на выработку среднесрочных рамок государственных расходов. Это также будет способствовать интеграции охраны окружающей среды в стратегии развития сектора. В данном контексте следует особо отметить потенциальную роль Фонда устойчивого развития «Казына» в продвижении совместно с МООС и другими участниками эффективной интеграции экологических задач в экономическую диверсификацию и стратегии конкурентоспособности.

Рекомендация 6.1:

Чтобы лучше учитывать воздействие на окружающую среду и связанные с этим потребности в инвестициях на охрану окружающей среды:

- Правительство должно стремиться к достижению более высокого приоритета вопросов охраны окружающей среды в рамках государственного бюджетного планирования;*
- Правительство должно обеспечить адекватное участие Министерства охраны окружающей среды и других заинтересованных сторон в межведомственных механизмах и институтах, таких как Фонд устойчивого развития «Казына», которые разрабатывают стратегии промышленного развития, включая привлечение прямых иностранных инвестиций;*
- МООС должно усилить ресурсы, выделяемые на мониторинг и оценку программ, предусматривающих крупные затраты, для того, чтобы обеспечить достижение установленных экологических целей и экономически эффективного использования средств.*

Большая часть расходов государственного сектора приходится на местный уровень. Однако экологические задачи зачастую выходят из поля зрения при распределении бюджетных средств в условиях конкурирующих секторальных приоритетов за ограниченные доходы. Это отражается в том,

что в последние годы расходы на охрану окружающей среды из местных бюджетов были значительно ниже поступлений в местные бюджеты от сбора платежей за загрязнение окружающей среды. Широкое использование доходов от платежей за загрязнение окружающей среды в других, не связанных с экологией, целях идет вразрез с принципом «платит загрязнитель». Эта проблема уже была указана в первом Обзоре результативности экологической деятельности Казахстана, но не была решена (см. Статус осуществления Рекомендации 2.1 первого Обзора в Приложении 1). Существуют более эффективные налоговые инструменты по сравнению с платежами за загрязнение окружающей среды, способные увеличить доходы государства, необходимые для финансирования неэкологических программ на местном уровне. В этом же контексте следует отметить, что перевод средств из национального в местные бюджеты на покрытие расходов по охране окружающей среды не является убедительным.

Рекомендация 6.2:

Правительство должно продолжить усилия по обеспечению эффективного использования всех доходов от платежей за загрязнение окружающей среды на финансирование мер по охране окружающей среды. Это могло бы принимать форму прямого финансирования приоритетных правительственных проектов и/или частичного возврата этих поступлений загрязняющим предприятиям для создания стимулов для экологических инвестиций.

Местным органам власти не разрешается участвовать в прямых сделках с отечественными или иностранными банками либо многосторонними финансовыми институтами. В условиях ограниченного финансирования со стороны центрального правительства это может стать серьезным барьером финансирования экологической инфраструктуры, которая требует намного большего улучшения. Привлечение большего количества средств от центрального правительства, местных рынков капитала или многосторонних финансовых институтов требует адекватного местного институционального потенциала разработки экологических проектов с установлением четких целей и сроков, обусловленных обоснованной оценкой финансовых затрат (инвестиционные расходы, расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание) и устойчивыми стратегиями финансирования. В обобщенном смысле, это также подтверждает необходимость создания ССРР на уровне местных органов управления, используемых в качестве механизма усиления государственного финансового управления и повышения эффективности расходов.

Рекомендация 6.3:

Правительство должно усилить местный потенциал планирования, финансирования и реализации мер по охране окружающей среды. Среди прочего, это могло бы включать:

- *развитие потенциала управления проектами, включая анализ, оценку и разработку проекта, а также потенциала финансового планирования и управления;*
- *наделение муниципалитетов большими полномочиями, позволяющими делать прямые заимствования на местных рынках капиталов и участвовать в прямых контрактных отношениях с международными финансовыми организациями и иностранными донорами. Соответствующие проекты должны быть согласованы с экологическими приоритетами, установленными в планах территориального развития.*

Глава 7 Энергетика и окружающая среда

За прошедшее десятилетие, правительство разработало документы стратегического значения, а также новые правовые нормы, касающиеся возобновляемых источников энергии, рационального использования энергии и экологических последствий энергопроизводства и энергопотребления. Например, из Концепции перехода к устойчивому развитию на 2007 - 2024 гг. (2006 г.) и дальнейших уточнений ее положений применительно к энергетическому сектору в Проекте концепции рационального энергопотребления и развития альтернативных источников энергии в условиях устойчивого развития до 2024 года, вырисовываются основные вопросы энергетической политики. Также требуют внимания вопросы энергетики связанные с политикой устойчивого развития на местном уровне.

Основными недостатками экономики Казахстана остаются высокая энергоемкость и ее экологические последствия, особенно выбросы в атмосферу, связанные с использованием угля низкого качества. Существуют большие возможности для более рационального использования энергии, усиления мер по энергосбережению и сокращению энергопотерь, а также сведения к минимуму воздействий энергетического комплекса на окружающую среду. Однако разработанные стратегии и законодательство еще должны найти свое конкретное применение в соответствующем механизме реализации.

Рекомендация 7.1:

Министерство охраны окружающей среды должно установить более строгие экологические требования к электростанциям с целью уменьшения выбросов загрязняющих веществ и совершенствования оборудования для мониторинга и контроля.

Необходимы капиталовложения в более экологичные энерготехнологии. Для этого требуются соответствующие финансовые средства и квалифицированные кадры. В этом смысле особенно полезными могли бы оказаться т.н. гибкие механизмы Киотского протокола: экологически чистый механизм развития и СО. Они способствовали бы привлечению инвесторов и мобилизовали бы внутренние ресурсы, благодаря передаче научно-технического опыта и технологий. С учетом ратификации протокола, которая должна состояться в ближайшее время, для СО уже подготовлены несколько проектных предложений.

См. Рекомендацию 4.3 в Главе 4.

Основными недостатками экономики Казахстана остаются высокая энергоемкость и ее экологические последствия, особенно выбросы в атмосферу, связанные с углем низкого качества. Существуют значительные возможности для более рационального использования энергии, усиления мер по энергосбережению и сокращению энергопотерь, а также сведения к минимуму воздействий энергетического комплекса на окружающую среду. Однако разработанные стратегии и законодательство еще должны найти свое конкретное применение в соответствующем механизме реализации. Достижение целевых показателей должно обеспечиваться с помощью эффективных инструментов и необходимого планирования, а также мониторинга за исполнением намеченных мер. Например, гораздо более рационального использования энергии можно было бы добиться при более активном участии энергосервисных компаний. Кроме того, весьма полезными для профильных министерств могли бы оказаться научно-технический опыт и знания, накопленные в процессе долгосрочного сотрудничества международных организаций.

Возобновляемые источники энергии в Казахстане развиты слабо, несмотря на то, что страна обладает огромным потенциалом использования таких источников, прежде всего, в гидроэнергетике, энергетике ветра и солнца. Для развития и продвижения этих областей энергетики необходимы действенная законодательная база и четкая система стимулов и поощрений. Для форсирования проектов ощущается нехватка нормативных документов и специальных программ (например, для прямого финансирования строительства объектов или прочих механизмов финансирования при участии банковского сектора, что стимулировало бы спрос). Создание местных производственных мощностей, использующих технологии возобновляемых источников энергии (например, солнечную энергию) в сочетании с применением надлежащих стимулирующих спрос механизмов финансирования, могло бы значительно снизить затраты, и тем самым способствовать увеличению доли возобновляемых источников в энергетике всей страны и достижению соответствующего снижения выбросов СО₂. Кроме того, желательно усилить научно-техническую подготовку в области технологий энергосбережения, чего возможно добиться путем развития ЭСКО. Такого рода средства и программы способны создать конкуренцию между возобновляемыми и традиционными источниками энергии, особенно в удаленных районах не подключенных к основной электросети и находящихся вне досягаемости поставщиков электричества из традиционных источников.

Рекомендация 7.2:

С целью продвижения к более устойчивым параметрам производства и использования энергии:

(а) Правительству следует:

- *принять Проект концепции рационального энергопользования, энергосбережения и развития альтернативных источников энергии в контексте устойчивого развития до 2024 года и разработать надлежащие законодательные документы, такие как коммерчески реализуемые сертификаты по возобновляемым источникам энергии, для достижения своих целей;*
- *срочно разработать и реализовать меры по рациональному энергопользованию и энергосбережению, а также программы производства, передачи, распределения и потребления электро- и теплоэнергии;*
- *сформировать среду, благоприятную для работы энергосервисных компаний;*
- *проводить эффективную разъяснительную и информационную работу среди производителей и потребителей.*

(б) Министерству энергетики и минеральных ресурсов и Министерству охраны окружающей среды следует разработать механизмы и стимулы, которые сделают проекты с возобновляемыми источниками энергии жизнеспособными, включая обособленные системы, использующие возобновляемые источники, расположенные в отдаленных районах, не подключенных к основной энергосети.

Энергетика Казахстана все еще получает значительные государственные субсидии и тарифы на энергию для населения остаются низкими. Эти низкие тарифы до сих пор остаются значительным препятствием для принятия вышеперечисленных мер, поскольку они не способствуют инвестициям в рациональное использование энергии и проведения мероприятий по охране окружающей среды. Для притока капиталовложений необходимы более высокие тарифы на энергоносители. Повышение тарифов увеличило бы доходы энергокомпаний, тем самым, высвободив дополнительные финансовые средства, которые могли бы быть использованы для реконструкции электростанций и инфраструктуры, а также для увеличения мощности и эффективности производства.

Необходимость повышения тарифов ясна как правительству, так и энергокомпаниям. Остается открытым вопрос о том, каким образом правительство это сделает и сделает ли вообще. Применение принципов рынка и конкуренции между распределительными организациями и поставщиками могло бы дать необходимый толчок. Как бы то ни было, необходимо довести информацию о необходимости таких изменений до производителей и потребителей заранее, дав им таким образом возможность адаптироваться к новым условиям. Значительное повышение тарифов на энергоносители, вероятно, должно сопровождаться целевой помощью малоимущим слоям населения.

Рекомендация 7.3:

Правительству следует:

- *способствовать установлению тарифов на энергоносители в надлежащих размерах, обеспечивающих возмещение издержек производства и стимулирующих снижение энергопотребления;*
- *разработать целевые социальные меры для обеспечения энергоснабжением наиболее уязвимых групп населения.*

Глава 8. Управление минеральными ресурсами и окружающая среда

Стремительный экономический рост Казахстана, который связан, главным образом, с быстрым развитием нефтегазовой отрасли, способствовал также созданию значительного экологического прессинга. Глубина экологических проблем в регионах добычи нефти и газа продолжала усиливаться со времени проведения первого Обзора результативности экологической деятельности в 2000 году. Развитие новых наземных и морских месторождений, строительство трубопроводов, автодорог, железных дорог, нефте- и газоперерабатывающих предприятий привело к росту уровня загрязнения, который имеет кумулятивное долгосрочное воздействие на воду, воздух, почву, фауну и флору. Нет достаточного уровня понимания серьезных экологических последствий, последствий для здоровья и безопасности, связанных с развитием горнодобывающих и нефтегазовых операций, которые не получают своевременной оценки и не устраняются посредством мер, предназначенных для сокращения загрязнения. Их кумулятивный эффект, в особенности, на экологически чувствительные районы Каспийского моря и его прибрежные зоны недооценивается.

Рекомендация 8.1:

Для снижения серьезного неблагоприятного воздействия на окружающую среду, здоровье людей и безопасность со стороны деятельности по добыче минеральных ресурсов, в том числе нефти и газа, особенно в регионе Каспийского моря:

(a) Министерство энергетики и минеральных ресурсов, совместно с горнодобывающими, нефтяными и газовыми компаниями и научными кругами, должно провести комплексную оценку кумулятивного эффекта операций по добыче минеральных ресурсов, в том числе нефти на новых и действующих нефтяных месторождениях и проведении других связанных с этим операций, на Каспийское море и его береговую зону. Министерство охраны окружающей среды должно провести государственную экологическую экспертизу этой деятельности;

(b) Правительство должно разработать и реализовать меры по снижению уровня загрязнения с учетом принципа «загрязнитель платит». Оно должно также увеличить объем финансирования для охраны, мониторинга и контроля окружающей среды в зонах добычи и переработки минеральных ресурсов.

Правительство Республики Казахстан передало запасы угля и метана угольных шахт частным добывающим операторам в рамках их контрактов на эксплуатацию. Разработчики проекта добычи метана угольных шахт должны заключить договор с угольными операторами на добычу и эксплуатацию метана. Однако в стране нет комплексных и согласованных правовых рамок для проектов добычи метана. В настоящее время ряд проектов по добыче метана угольных шахт запланированы к реализации в рамках Киотского Протокола, который еще не ратифицирован. Схема совместных проектов в рамках Киотского Протокола приведет к снижению метановых эмиссий и повышению безопасности добычи. Это может также повлиять на энергетические рынки в результате выгодной выработки электроэнергии с использованием метана, учитывая растущий спрос на газ в стране и регионе. Подъем мировых цен на природный газ также повышает экономическую привлекательность инвестиций в проекты добычи метана угольных шахт.

Рекомендация 8.2:

Правительство, в сотрудничестве с другими основными заинтересованными сторонами, должно продолжить подготовку проектов добычи метана угольных шахт, которые могут получить поддержку за счет гибких механизмов Киотского Протокола.

См. также Рекомендацию 4.3 в Главе 4.

Горнодобывающие компании знают о рисках безопасности, связанных с метаном угольных шахт, и понимают связанные с этим экологические вопросы. Экологические стандарты и стандарты безопасности повышаются, однако, растет также и стоимость разработки, которую некоторые компании не могут покрывать самостоятельно, требуя помощи от государства. Безопасность угольных шахт – ключевая проблема открытых карьеров и подземных шахт в Казахстане. Однако пока в стране не принят закон о шахтах и безопасности. В последние годы многочисленные смертельные случаи и травмы, связанные с взрывами метана в шахтах, показали заниженную оценку важности этой проблемы и потребности в эффективных стандартах безопасности шахт.

Рекомендация 8.3:

Министерство труда и социальной защиты населения и Министерство здравоохранения, в сотрудничестве с Министерством по чрезвычайным ситуациям, должны подготовить закон о безопасности и охране здоровья на шахтах и соответствующие нормативные положения в соответствии с международными стандартами для обеспечения здоровья и безопасности шахтеров в Казахстане. Правительство должно также предоставить необходимые средства в помощь соблюдения таких стандартов компаниями, которые не в состоянии понести всех затрат самостоятельно.

Казахстан делает значительные усилия в продвижении на пути расширения диверсификации экономики с переходом от нефти и газа к продвижению устойчивого развития, включая создание для этой цели правовых рамок, национальных институтов и фондов. Однако эффективность недавно созданных институтов, таких как фонд «Казына», и их цели устойчивого развития затруднены в силу отсутствия

квалифицированных кадров, развития отечественной технологии, инновационных идей и четких критериев оценки проекта. Очень часто новые проекты принимаются или отклоняются с недостаточной оценкой их задач устойчивого развития и жизнеспособности. Необходимо придать статус приоритетности проектам, направленным на повышение экологических показателей в горнодобывающей промышленности, металлургии и нефтегазовой промышленности, а также стратегическим проектам обеспечения безопасного, справедливого и устойчивого развития путем соблюдения высоких экологических стандартов, стандартов состояния здоровья и безопасности. Особое внимание следует уделить повышению прозрачности и управления, а именно, в контексте Инициативы прозрачности добывающей отрасли. Эти задачи еще невозможно ставить из-за слабого потенциала этих новых институтов (см. Рекомендацию 1.3 в Главе 1 и Рекомендацию 6.3 в Главе 6).

Казахстан должен также воспользоваться текущим благоприятным экономическим контекстом для более эффективного развития и использования своего научного потенциала и создания благоприятной среды для внедрения предприятиями инноваций в горнодобывающую и нефтегазовую отрасли. Внедрение беспроигрышных схем будет способствовать взаимодействию горнодобывающих компаний с местными поставщиками, рабочими и исследовательскими институтами. Создание технических центров в специализированных сферах деятельности и различных географических регионах позволит развивать и внедрять новые инновационные технологии в отрасли. Ссылочные документы ЕС по наилучшим доступным методам, основанные на Директиве Европейского Сообщества о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (2008/1/ЕС), которые дают детальное описание наилучших доступных технических решений для большого числа процессов промышленного производства и управления отходами горнодобывающей промышленности, могут служить полезным руководством для этого подхода.

Рекомендация 8.4:

(а) *Правительство должно способствовать и поддерживать научные исследования и опытное производство, а также внедрять инновации в горнодобывающую и нефтегазовую отрасли путем создания Центров инновации и более чистых технологий в таких областях, как добыча нефти, металлургия и управление окружающей средой.*

(б) *Министерство охраны окружающей среды и Министерство энергетики и минеральных ресурсов должны приступить к деятельности по разработке и реализации образцов наилучшей практики в процессах переработки сырья и разработать показатели соответствия. Эти образцы наилучшей практики должны стать обязательными в среднесрочной перспективе.*

Глава 9. Устойчивое управление водными ресурсами

Со времени проведения первого Обзора результативности экологической деятельности благодаря новым законам и стратегиям усовершенствованная водная политика вносит вклад в продвижение комплексного управления водными ресурсами на обширной территории Республики Казахстан. Через проекты международного сотрудничества были подготовлены элементы, необходимые для этой новой политики, подписаны различные соглашения и конвенции по международному сотрудничеству в области трансграничных бассейнов. Были также созданы бассейновые советы в каждом из 8 бассейнов в целях повышения уровня участия сторон.

Тем не менее, в силу слабых политических стимулов, реформа и укрепление администрирования водного сектора еще не получила реального развития со времени написания первого Обзора. Одной из главных причин является отсутствие согласованности и координации функций по управлению водными ресурсами между различными административными органами. В настоящее время различные органы, ответственные за отдельные аспекты управления (напр., охрана окружающей среды, сельскохозяйственное использование, забор подземных вод, мониторинг качества воды) работают разрозненно или конкурируя друг с другом. Несмотря на то, что Комитет по водным ресурсам входит в состав Министерства сельского хозяйства (главного водопользователя), он не имеет достаточных полномочий, независимости и доверия перед другими органами и организациями, участвующими в управлении водными ресурсами, для осуществления координации их функций. Между тем, государство принимает свои решения без удовлетворительного обзора всех вопросов управления водными ресурсами. Более того, низкий статус КВР в административной иерархии также ослабляет способность

обсуждения критических вопросов трансграничных водных ресурсов. Выработка удовлетворительного компромисса между странами Центральной Азии и Китаем требует заключения соглашений на самом высоком уровне, в основе которых будут лежать более полные данные и комплексное планирование.

Существует острая необходимость остановить снижающее производительность перетягивание полномочий между различными органами, участвующими в различных аспектах управления водными ресурсами, и наладить взаимодействие в их работе и принимать решения на основе более полной информации между секторами. Необходимо обеспечить принятие решений на высоком уровне и улучшение координации между министерствами. Необходимо заполнить существующий пробел между органами государственной власти, в которых решения зачастую принимаются без учета других мнений.

Рекомендация 9.1:

Правительство должно поручить Национальному совету по устойчивому развитию принятие решений высокого уровня и координацию по основным вопросам, касающимся охраны и использования водных ресурсов.

Национальный совет по устойчивому развитию потребует высококачественной технической и финансовой информации для принятия решений. Такая информация, отсутствующая в настоящее время, могла бы быть предоставлена национальным органом, работающим непосредственно с восьмью речными бассейновыми организациями. Национальный орган может быть создан через реорганизацию действующего Комитета по водным ресурсам МСХ, что позволит сохранить текущую иерархическую связь с 8 бассейновыми управлениями. Это обеспечит лучшую координацию действий в водном секторе, начиная с подготовки плана комплексного управления водными ресурсами (КУВР). Для этого необходимо сделать следующее: (а) улучшить управление базой данных; (б) провести экономический анализ для определения финансовых ограничений; (в) наладить коммуникацию, организовать общественные слушания и повышение осведомленности; (г) проводить мониторинг воды и моделирование данных. В частности, этот орган будет нести ответственность за выполнение определенных заданий, которые в настоящий момент не покрываются не одним административным органом. Так, например, он будет разрабатывать программу действий по восстановлению минимального уровня качества воды для многоцелевого использования, координировать управление данными, разрабатывать и управлять национальной программой по водному мониторингу и внедрять принципы «пользователь платит» и «загрязнитель платит».

Рекомендация 9.2:

Правительство должно создать соответствующую структуру с достаточно высоким статусом, которая будет заниматься планированием комплексного управления водными ресурсами, и отвечать за обеспечение координации действий в водном секторе. Это может быть сделано путем реорганизации Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства таким образом, чтобы он обладал полномочиями по разработке и реализации государственной политики в области использования и охраны водных ресурсов.

Для достижения различных целей Рекомендации 9.2 и принятия новых задач, которые власти Казахстана намерены выполнять в ближайшие годы, необходимо наращивание потенциала и развитие новых навыков штатных сотрудников. Проекты международного сотрудничества могут предоставить большой объем информации и оказать поддержку. Активное сотрудничество с другими странами Центральной Азии в области управления водными ресурсами позволит разделять выгоды различных текущих проектов, выполняемых в разных странах. Такой шаг уже инициирован членами Межгосударственной комиссии водной координации в Центральной Азии с созданием обучающей сети водных ресурсов, но этот шаг должен в дальнейшем продвигаться и развиваться. Казахстанская водная администрация (КВА и БВУ) может также распространять новые навыки через улучшение сетевой работы существующих, хотя и ограниченных, возможностей на национальном уровне. Современные средства, такие как информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются эффективными и позволяют персоналу совместно работать, находясь в разных географических районах, и объединять свои соответствующие информацию, опыт и знания. Такие меры являются выгодными, например, организация координационных встреч между сотрудниками, имеющими одинаковые обязанности и задачи в разных БВУ, может осуществляться без высоких затрат. Такие встречи, которые могут организовываться и

координироваться экспертами КВР или рекомендованного национального агентства высокого уровня, позволят повысить эффективность работы на уровне БВУ, а также обмен новыми навыками и опытом.

Рекомендация 9.3:

Правительство должно поддерживать наращивание потенциала и обучение новых групп для сопровождения реформы по переходу к комплексному управлению водными ресурсами в организации водного сектора. Современные средства, такие как информационно-коммуникационные технологии, должны поддерживаться, чтобы обеспечить получение полной и надежной информации о состоянии водных ресурсов.

Создавая большие пробелы в инвестициях в техническое обслуживание сетей питьевого водоснабжения и канализации с начала 90-х годов, Казахстан истощает наследие инфраструктуры советского времени и откладывает столь необходимую модернизацию. Восемьдесят процентов инфраструктуры устарели в ряде областных центров, и межобластные распределительные сети разрушены в ряде регионов. С момента восстановления государственных капиталовложений для финансирования Национальной водной программы руководство предприятий водоснабжения стало ключевым союзником руководства речных бассейнов с точки зрения эффективных и устойчивых инвестиций в водный сектор. КУВР обеспечит ценную поддержку выработки четкой политики в отношении водных ресурсов и выбора наиболее адаптируемых водных ресурсов для водоснабжения и наилучшие меры по водопользованию и охране.

Необходимо внедрять другие меры совершенствования, направленные на улучшение управления в системе предприятий водоснабжения, например, корректировка цен на воду, повышение качества обслуживания, мониторинг эффективности предприятий водоснабжения и обучение специалистов водоснабжения. Эти действия должны предприниматься органами управления речными бассейнами в сотрудничестве на всех соответствующих уровнях и под надзором КВР.

Рекомендация 9.4:

Правительство должно внедрять механизмы управления предприятиями водоснабжения (Водоканалами) в целях восстановления эффективных инвестиций в системы водоснабжения и канализации.

См. также Рекомендацию 5.4.

Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД

ЧАСТЬ I. СТРУКТУРА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1. Законодательные и институциональные инструменты охраны окружающей среды

Рекомендация 1.1

Дальнейшая работа над правовой структурой охраны окружающей среды должна быть сконцентрирована на разработке подзаконных актов и законов, необходимых для заполнения пробелов в законодательстве (озон, биоразнообразие, флора) и для полного вступления в силу уже существующих законов. Приоритетными должны быть подзаконные акты по осуществлению экологического мониторинга, выполнению процедур экологической экспертизы, созданию системы экологического страхования (включая схему обязательств) и по уточнению процедур участия общественности, а также по осуществлению права доступа к экологической информации. Старые советские законодательные инструменты, которые все еще применяются, должны быть модернизированы. Необходимо создать в Министерстве Департамент природоохранного законодательства, для координации работ по всему природоохранному законодательству. См. Рекомендации 3.1, 5.1, 7.1, 8.1, 9.1, 13.1.

С 2000 года Казахстан принял ряд законов и подзаконных актов с целью заполнения существующих пробелов в законодательной базе. В 2007 году, после выхода ежегодного Послания Президента РК 2006 года, в стране был принят Экологический кодекс. Экологический кодекс направлен на гармонизацию национального природоохранного законодательства с положениями Многосторонних природоохранных соглашений (МПС) с учетом наилучших достижений других стран в области природоохранного законодательства в целях обеспечения перехода к новым стандартам и совершенствования системы государственного экологического контроля. Экологический кодекс был разработан за один год. Основные части природоохранного законодательства, такие как Закон «Об охране атмосферного воздуха» и Закон «Об охране окружающей среды», а также порядка 80 нормативных законодательных актов вошли в состав положений Экологического кодекса. На момент принятия Экологического кодекса не было разработано более 40 подзаконных актов по причине столь коротких сроков, выделенных для подготовки Экологического кодекса. К апрелю 2008 года были приняты все необходимые 46 подзаконных актов. Департамент правового обеспечения и международного сотрудничества Министерства охраны окружающей среды (МООС) является органом, ответственным за все аспекты природоохранного законодательства и координацию всех соответствующих видов деятельности.

Рекомендация 1.2

Необходимо пересмотреть и расширить Национальный план действий по охране окружающей среды так, чтобы он стал единым основным планом систематизированной природоохранной деятельности. Включенная в план деятельность должна быть подкреплена финансовым обеспечением. После пересмотра должно сохраниться соответствие другим документам по стратегической политике. Измененный план должен быть опубликован и передан в Парламент. Должен быть согласован и опубликован механизм регулярного обновления Плана. См. Рекомендацию 14.2.

Реализация Национального плана действий по охране окружающей среды (НПДООС) закончилась в 2000 году. В 2003 году страна приняла Концепцию экологической безопасности на 2004-2015 годы, которая может рассматриваться в качестве варианта НПДООС. Принятый в 2004 году, План мер на период с 2004 по 2006 годы определяет действия по реализации последующих этапов Концепции. В 2004 году была принята Программа по охране окружающей среды на 2005-2007 годы. План мер на период с 2007 по 2009 годы был принят в 2007 году. Деятельность и проекты в рамках программы включают в себя информацию об ответственном государственном органе, сроки реализации и стоимость. Эти сведения являются предварительным условием включения любого проекта или программы в годовой государственный бюджет. Однако в стране нет инструментов мониторинга

реализации мер и государство при проведении оценки может полагаться только на отчеты о реализации и информацию о расходах проекта.

Рекомендация 1.3

Необходимо оптимизировать и сделать более прозрачными полномочия и обязанности организаций, осуществляющих экологическое управление. В этом процессе необходимо усовершенствовать связи в пределах Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также с другими министерствами и ведомствами. Должны быть определены организации, ответственные за управление радиоактивностью и должен быть назначен департамент, ответственный за подготовку отчетов о состоянии окружающей среды. Должно быть усилено экологическое инспектирование, прежде всего за счет проведения обучения, предоставления необходимого оборудования и средств. См. Рекомендацию 6.5.

После 2000 года реструктуризация в Правительстве РК повлекла за собой изменения в органах охраны окружающей среды. Министерство охраны окружающей среды, заменившее собой Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, уже не несет ответственности за геологию и охрану водных, земельных, лесных ресурсов и биологического разнообразия. Эти функции были переданы другим министерствам. Остается неясным, привели ли указанные изменения к улучшению качества охраны окружающей среды в этих областях. Сотрудничество между министерствами в некоторой степени ослабло в силу конфликтов интересов между различными государственными органами после нового распределения функций. На сегодняшний день благодаря двум требованиям, заключающимся в официальной координации между государственными органами и личном взаимодействии между сотрудниками различных министерств, было усилено сотрудничество между государственными органами, и обязанности были более четко определены. Ответственность за управление радиоактивностью передана Министерству энергетики и минеральных ресурсов. Ежегодно Казахский научно-исследовательский институт экологии и климата (КазНИИЭК) занимается подготовкой Национального доклада о состоянии окружающей среды в рамках государственной бюджетной программы “Научное исследование по охране окружающей среды”. Работа ведется под управлением Департамента устойчивого развития и научно-аналитического обеспечения Министерства охраны окружающей среды. Несмотря на то, что была проведена определенная работа по усилению экологических инспекций, потенциал оценки производственных процессов и результатов деятельности в области охраны окружающей среды остается ограниченным в силу ряда причин, таких как недостаточное знание производственных процессов, отсутствие практического опыта и недостаток оборудования для ведения мониторинга.

Рекомендация 1.4

Необходимо создать интегрированную систему экологической информации. Система должна определять порядок распространения экологической информации. Начать следует с инвентаризации экологической информации, имеющейся в Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды и в других государственных организациях. Систематическая публикация реестра будет способствовать доступу к экологической информации. См. Рекомендации 10.1 и 12.4.

Были приняты законодательные и институциональные меры для улучшения координации экологического мониторинга и сбора данных, проводимых различными государственными органами, за счет развития Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов (ЕГСМОС и ПР). В 2001 году Правительство РК утвердило Правила создания и проведения ЕГСМОС и ПР. В 2005 году МООС создало Межведомственную рабочую группу по организации и проведению ЕГСМОС и ПР. В ее состав вошли сотрудники МООС, других государственных органов и научно-исследовательских институтов. В мае 2007 года МООС указало вид информации, подлежащей обмену, а также формат и график обмена информацией в рамках ЕГСМОС и ПР. Другие шаги продвижения ЕГСМОС и ПР включали в себя принятие в 2006 году МООС совместно с другими государственными органами Концепции ЕГСМОС и ПР и внедрение ее элементов в Экологический кодекс 2007 года.

В 2004 году МООС инициировало создание модели единой базы данных, размещенной в Интернете и включающей в себя четыре основные группы данных, одной из которых является группа данных о

выбросах, сбросах, отходах, биоразнообразии и природных ресурсов. С 2005 года Информационно-аналитический центр МООС занимается разработкой электронной базы данных о кадастрах (инвентаризации) природных ресурсов. Эти мероприятия проводятся в рамках реализации Решения Правительства РК 2000 года “О создании единой системы государственных кадастров природных объектов Республики Казахстан на основе цифровых геоинформационных систем”. В Экологическом кодексе 2007 года повторно подтверждается создание таких кадастров и баз данных.

Рекомендация 1.5

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды должно уделять больше внимания сотрудничеству с НПО для улучшения осведомленности по экологическим вопросам. Возможное сотрудничество также может быть установлено в сфере экологического образования. Сотрудничество с Министерством Науки и образования может быть реализовано на основе совместного финансирования программ по экологическому образованию. Необходимо проводить обучающие программы для специалистов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также специалистов областных управлений охраны окружающей среды. См. Рекомендацию 10.1.

Приказом министра окружающей среды был создан Общественный экологический совет по охране окружающей среды. В его состав вошли представители национальных природоохранных НПО. Члены Совета принимают участие в расширенных совещаниях Коллегии (Совета) МООС и представляют комментарии к обсуждаемым проектным документам. Территориальные управления по охране окружающей среды (ТУООС) МООС сотрудничают с НПО в различных формах. Например, Алматинское ТУООС подписало соглашение о формальном сотрудничестве с 22 самыми активными природоохранными НПО города. С 2004 года МООС оказывает финансовую поддержку деятельности природоохранных НПО. В 2007 году МООС выделило 10 миллионов тенге на реализацию 4 проектов НПО. ТУООС также получают бюджетные средства для поддержки местных НПО.

С 2005 года Информационно-аналитический центр МООС администрирует работу Центра переподготовки и повышения квалификации в области охраны окружающей среды и природопользования. Кроме того, Казахстанский научно-исследовательский институт экологии и климата (КазНИИЭК) организывает специализированные технические курсы для предприятий. Академия государственного управления, главный государственный институт подготовки государственных служащих, включила в свою программу обучения предметы по охране окружающей среды. В Министерстве образования и науки (МОН) нет координирующего лица, ответственного за экологическое образование или образование в интересах устойчивого развития (ОУР). План действий по реализации Государственной программы развития образования на 2005–2010 годы МОН не содержит в себе мероприятий по экологическому образованию или ОУР. Сотрудничество между двумя министерствами, а также между министерствами и другими сторонами (НПО, университетами, деловым сообществом и т. д.) является неэффективным.

Глава 2. Инструменты регулирования и экономические инструменты

Рекомендация 2.1

Казахстан должен приложить сознательные и весомые усилия для того, чтобы привлечь общественные средства к управлению и решению экологических проблем, в качестве необходимого условия устойчивого развития. Экологические платежи, посткпающие в государственный или региональные бюджеты и/или фонды охраны окружающей среды должны, действительно должны расходоваться на финансирование природоохранных проектов, инвестиций и выдачу ссуд под небольшие проценты. Если уровень этих платежей не может быть сохранен для покрытия необходимых затрат на природоохранные цели, их ставки необходимо снизить, а потери в жоходах компенсировать за счет увеличения ставок других налогов и платежей. См. Рекомендацию 8.6.

Государство продолжило выделение средств на решение экологических проблем, хотя эти средства были весьма ограниченными. За последние годы государственные расходы на охрану окружающей среды, в среднем, составляли лишь 0,5 процентов от общего уровня государственных расходов. В период с 2002 по 2005 годы преобладающая особенность расходов средств местных государственных

бюджетов заключалась в том, что такие расходы были намного ниже поступлений от платежей за загрязнение окружающей среды. Только в 2006 году уровень расходов, в среднем, сравнялся с уровнем поступлений от платежей за загрязнение окружающей среды.

Рекомендация 2.2

Необходимо создать систему освобождения от налогов или «налоговых выходных», которая бы позволила оставлять часть платежей за загрязнение на предприятии для последующего инвестирования природоохранных мероприятий. В дальнейшем часть платежей за загрязнение может быть использована для развития систем кредитования природоохранных мероприятий под небольшие проценты.

В стране нет ощутимых налоговых стимулов, способствующих расходованию средств частным сектором на охрану окружающей среды. Поступления от платежей за загрязнение окружающей среды (или их часть), полученных от предприятий, не передаются обратно предприятиям для финансирования мероприятий по сокращению уровня загрязнения и контролю. В стране нет также системы гибких кредитов предприятиям для финансирования мер по охране окружающей среды.

Рекомендация 2.3

Пересмотр существующей практики управления фондами охраны окружающей среды должен помочь сокращению разногласий и несоответствий между экологическими условиями в различных регионах страны.

Фонды по охране окружающей среды и резервирование платежей за загрязнение окружающей среды были отменены в 2002 году. Государственное финансирование охраны окружающей среды поступает из общегосударственного и местных бюджетов.

Рекомендация 2.4

Процесс усовершенствования системы выдачи экологических разрешений и ОВОС необходимо развивать и дальше, с тем, чтобы система могла лучше отвечать требованиям новых условий и нужд. Необходимо начать учитывать технологические критерии при выдаче разрешений. См. Рекомендацию 11.2.

Реформа системы ОВОС и выдачи разрешений была, во многом, движима международной практикой. Система ОВОС стала более открытой для участия общественности, и ее процедуры стали более прозрачными. В то же время, ОВОС охватывает почти все предприятия, независимо от их размера. Система не охватывает текущих потребностей с учетом действующей структуры регулируемого сообщества, в которой главное место занимают малые и средние предприятия (МСП). Отдельные экологические разрешения, охватывающие один вид среды, были интегрированы в единый документ, и новый Экологический кодекс предусматривает введение с 2008 года комплексного экологического разрешения для крупных предприятий. Условия, предусмотренные в комплексных разрешениях, будут основаны на наилучших доступных технологиях (НДТ). Однако недостаток потенциала создает препятствия для успешного осуществления данного подхода.

Глава 3. Международное сотрудничество

Рекомендация 3.1:

Национальное природоохранное законодательство должно строиться с учетом международных норм и стандартов, оно должно быть осуществимым и обязательным для выполнения. Основным приоритетом казахстанской экологической политики должно стать точное выполнение, соблюдение и принудительное применение природоохранное. См. Рекомендацию 1.1.

Экологический кодекс, принятый в 2007 году, является попыткой унификации национального природоохранного законодательства и его гармонизации с международными нормами и стандартами, в частности, с законодательством ЕС. При этом, действующие механизмы реализации природоохранного законодательства все еще остаются неэффективными. Для соблюдения требований ратифицированных международных соглашений в области охраны окружающей среды был разработан или разрабатывается

ряд политических программ и планов действий. Министерство охраны окружающей среды, главный государственный орган, ответственный за реализацию национальной политики в области международного сотрудничества по охране окружающей среды, не имеет достаточных ресурсов и потенциала для реализации национальной политики и международного сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды. Главные политические документы в области охраны окружающей среды и устойчивого развития не указывают отдельные области международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды.

Рекомендация 3.2

Необходимо усилить региональное сотрудничество в Центральной Азии, в особенности по проблеме трансграничных водотоков, и нацелить его на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, вместо простого преследования экономических интересов. При разработке регионального плана действий по охране окружающей среды должен необходимо учитывать более интегрированный подход к решению региональных проблем.

Казахстан принимает активное участие в развитии двухстороннего и регионального сотрудничества в области охраны окружающей среды. Он имеет двухсторонние соглашения по вопросам охраны окружающей среды более, чем с десятью странами, включая соседние государства, расположенные в Центральной Азии. Особое значение в региональном сотрудничестве придается вопросам трансграничных водных объектов. По соглашению между Казахстаном и Кыргызстаном была создана комиссия по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас. Деятельность комиссии получила положительную оценку и рассматривается в качестве примера для стран Центральной Азии в отношении усилий, направленных на расширение сотрудничества в области трансграничных вод.

Для решения крупных региональных проблем в 2001 году был разработан Региональный план действий по охране окружающей среды (РПДООС). Однако отсутствует информация относительно последующих действий РПДООС на национальном уровне, а так же о региональных и двухсторонних программах и проектах, основанных на РПДООС. Можно предполагать, что план по усилению регионального сотрудничества и интегрированного подхода к региональным проблемам не был реализован в полной мере.

Рекомендация 3.3

Необходимо сохранить и в полной мере передать в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды возможности и опыт Национального Экологического Центра. На национальном и региональном уровнях необходимо повышать уровень информированности, о международных экологических конвенциях, их социальном, экономическом и политическом значении через проведение специального обучения и реализацию образовательных программ, предназначенных для представителей всех уровней власти и всех слоев населения. Казахстан должен стремиться к ратификации всех основных международных конвенций в соответствии с результатами оценки значимости этих конвенций для страны.

Национальный экологический центр прекратил свое существование. Департамент правовой поддержки и международного сотрудничества МООС несет ответственность за организацию и реализацию международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, а также выработки политики по соблюдению международных соглашений в области охраны окружающей среды и координации их выполнения. Было разработано несколько образовательных программ и программ обучения, главным образом, на национальном уровне, в целях повышения информированности о международных экологических соглашениях.

Казахстан является стороной 24 многосторонних природоохранных соглашений (МПС), 12 из которых были ратифицированы после подготовки первого Обзора результативности экологической деятельности. Однако Казахстан не ратифицировал большое количество протоколов, обеспечивающих действие упомянутых МПС, например, Киотский протокол к РКИК ООН и протоколы к Конвенциям ЕЭК ООН.

ЧАСТЬ II. УПРАВЛЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЕМ И ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Глава 4. Контроль качества атмосферного воздуха

Рекомендация 4.1

Необходимо установить и максимально привести в соответствие с показателями Всемирной организации здравоохранения краткосрочные и годовые предельно допустимые концентрации отдельных загрязнителей. В законодательстве в сфере охраны атмосферного воздуха необходимо учесть пределы допустимых выбросов, рассчитанные на основе применяемой технологии для новых и реконструированных источников загрязнения. Существующие источники должны получить достаточно времени для достижения установленных ограничений выбросов.

Нормативы качества атмосферного воздуха все еще не приведены в соответствие с нормативами и руководящими принципами ВОЗ. Для приведения существующих источников в соответствие с лимитами в экологические разрешения Казахстана включен новый элемент, а именно, план мероприятий по охране окружающей среды, который является инструментом, способствующим поэтапному улучшению экологических показателей.

Рекомендация 4.2

Эксплуатацию программ мониторинга качества воздуха и метеорологического контроля необходимо, по крайней мере, вернуть на уровень 1990 года, чтобы они были применимы хотя бы для минимума целей управления качеством воздуха. С целью подготовки к будущим требованиям системы управления качеством воздуха, необходимо разработать новую стратегию мониторинга, с учетом национальных и местных нужд, а также пересмотреть существующие стандарты качества атмосферного воздуха. См. Рекомендацию 14.6.

За период с 2000 по 2007 годы количество стационарных постов мониторинга увеличилось втрое. В настоящее время в Казахстане действуют 10 новых передвижных лабораторий. Система претерпевает модернизацию. Повышение ассигнований бюджета для развития мониторинга в период с 2006 по 2008 позволит финансировать 29 автоматических постов мониторинга и 9 передвижных лабораторий, которые будут созданы в стране к началу 2009 года. Стратегия мониторинга еще не выработана.

Рекомендация 4.3

Существующие финансовые средства для снижения загрязнения воздуха, в первую очередь, должны выделяться производящему наибольшее количество выбросов энергетическому сектору, в котором существуют благоприятные возможности для снижения выбросов с наименьшими затратами за счет внедрения чистых технологий и использования чистых видов топлива. См. рекомендацию 13.2.

Никакие специфические вопросы в отношении энергетического сектора не рассматривались при распределении финансовых средств, направленных на сокращение уровня загрязнения воздуха. При этом, вопросы использования чистых видов топлива и технологий были включены в государственные стратегии и директивные документы, такие как Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007 – 2024 годы. Ожидается включения конкретных мероприятий в планы реализации Концепции. Основная часть инвестиций в сокращение загрязнения воздуха и меры контроля поступает от предприятий. И лишь ограниченный объем государственных средств выделяется на финансирование мер по охране воздуха, включая сектор энергетики.

Рекомендация 4.4

Как законодательные меры, так и экономические стимулы должны способствовать прекращению использования этилированного бензина и устранения незаконного этилирования неэтилированного бензина. См. Рекомендацию 14.5.

Использование этилированного бензина было официально прекращено в 2003 году. Однако, есть свидетельства незаконного использования импортируемого этилированного бензина, а также незаконного этилирования неэтилированного бензина.

Рекомендация 4.5

Необходимо ввести систему регулирования технических параметров ввозимых автомобилей. Налоги и сборы на автомобили со снижающими выбросы техническими характеристиками должны быть относительно низкими. Необходимо обеспечить большую эффективность проверок, в ходе которых контролируется техническая работа автомобиля.

Понятие технического регулирования было введено законом, вступившим в силу в 2003 году, который распространяется на все сектора. В соответствии с упомянутым законом должны быть разработаны отдельные положения. В этом контексте Министерство охраны окружающей среды подготовило проект постановления Правительства о выбросах в атмосферный воздух транспортными средствами, которое устанавливает нормативы выбросов токсичных выхлопных газов, допустимые уровни шума и качества топлива. Эти требования были приведены в соответствие со стандартом Евро 2/II. С 2008 года Правительство намерено применять стандарты выбросов транспортных средств Евро 2 к новым автомобилям. Однако указанные стандарты не будут распространяться на транспортные средства, которые уже используются в стране. Нет планов внедрения дифференцированных налогов на топливо в целях продвижения использования бензина с низким содержанием серы. Для пассажирского автотранспорта ставка ежегодного налога на транспортное средство зависит от объема двигателя. Однако на автомобили, произведенные в Содружестве Независимых Государств (СНГ), возраст которых превышает 6 лет, распространяются льготные налоговые ставки, несмотря на то, что такие автомобили приносят больше загрязнения, чем импортируемые из других регионов транспортные средства аналогичного возраста.

Глава 5. Управление бытовыми и промышленными отходами в восточных областях

Рекомендация 5.1

Принятие и соблюдение закона об отходах должно рассматриваться в качестве необходимого условия внедрения современной системы управления отходами, включая соответствующие меры по развитию потенциала на региональном и местном уровне. После принятия закона, необходимо разработать и ввести в действие соответствующие нормативные и методологические подзаконные акты. См. рекомендацию 1.1.

Изменение, внесенное в Закон «Об охране окружающей среды» в 2004 году учитывало современную систему управления промышленными и бытовыми отходами. Было принято семь подзаконных актов. Начато строительство полигонов для захоронения отходов, отвечающих требованиям законодательства. Положения об управлении отходами, учитывающие международные стандарты, относящиеся к отходам, были внесены в Экологический кодекс, принятый в 2007 году. Система классификации отходов была отрегулирована в соответствии с Базельской конвенцией и Директивами ЕС.

Рекомендация 5.2:

Посредством разработки программы управления отходами необходимо обеспечить координацию процесса управления отходами на различных уровнях власти. Программа должна быть направлена на устранение нежелательных различий экологических условий в различных регионах страны. Кроме того, еще до окончания подготовки стратегии управления отходами следует обратить внимание на решение следующих проблем:

- *Расширение степени изъятия и переработки ценных компонентов из добытых руд и отходов металлургических предприятий;*
- *Внедрение сбора, сортировки и контролируемой утилизации отходов на всей территории страны, начиная с самых проблемных крупных городов, включая последовательное закрытие неконтролируемых свалок;*
- *Внедрение приватизации по сбору, транспортировке и утилизации бытовых отходов во всех крупных городах, в том числе использование отходов в энергетических целях;*
- *Создание возможностей для безопасной переработки и утилизации медицинских отходов;*
- *Развитие и финансирование систем мониторинга всех установок по утилизации отходов. См. Рекомендацию 9.2*

Экологический кодекс устанавливает нормы, определяющие права собственности на отходы и присвоения отходам, не имеющих собственника, статуса муниципальной или государственной собственности. Министерство охраны окружающей среды отвечает за создание нормативной системы удаления отходов и установление платы за их хранение. По состоянию на 2006 год, все областные программы охраны окружающей среды должны включать в себя раздел по управлению отходами. Начат процесс ликвидации неконтролируемых свалок отходов. В больших городах функционирует городская система сбора мусора. Сбор и вывоз бытовых отходов пока еще остается в городской собственности и, в целом, является проблематичными. Медицинские отходы подвергаются безопасному сжиганию в специализированных печах, установленных на свалках. В целом, сектор управления отходами требует значительных улучшений.

Рекомендация 5.3

Агентство по статистике совместно с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и местными администрациями должно и дальше совершенствовать систему статистической информации и отчетности о производстве, переработке и утилизации промышленных и бытовых отходов, включая подготовку перечня загрязненных территорий и реально существующих или заброшенных свалок.

В 2006 году Агентство по статистике ввело две новые статистические формы для сбора данных о бытовых отходах. На момент подготовки второго Обзора результативности экологической деятельности результаты сбора указанных данных еще не были установлены.

Глава 6. Управление радиоактивно загрязненными территориями

Рекомендация 6.1

Необходимо получить от Российских официальных властей и из архивов (военных, экологических, СЭС), а также из всех других возможных источников, включая международные, документы об отходах урановых шахт (месторасположении и т.д.), зонах безопасности, ядерных взрывах, хранилищах радиоактивно загрязненных материалов, экологическому мониторингу и об исследованиях радиационного излучения, классифицировать их, оценить и передать всю информацию (все географические детали) для рассмотрения и дальнейшего принятия решений на национальном, региональном и местном уровнях.

АО “Волковгеология” занимается зонированием территорий страны, зараженных радиоактивными отходами в результате ранее проводимых мероприятий по добыче урана, а также определяет границы участков. Он сотрудничает с санитарно-эпидемиологической службой Министерства здравоохранения в создании так называемых радиационных и гигиенических паспортов (параметров) зараженных территорий. Эти мероприятия реализуются в рамках Государственной программы 2004 года “О радиационной безопасности Республики Казахстан”. Национальный ядерный центр проводит радиологические оценки и оценки окружающей среды на территории бывшего ядерного испытательного полигона в Семипалатинской области. На землях, ранее считавшихся безопасными, были выявлены зоны радиоактивного заражения.

Рекомендация 6.2

Радиометрическая сеть Гидромета должна быть восстановлена и оснащена современными технологиями измерений и анализа. Необходимо внедрить стандартные процедуры измерения, оценки и отчетности. Наиболее важными являются территории с высокой природной или антропогенной радиоактивностью. Следует включить в перечень объектов мониторинга уровень содержания радона. См. Рекомендацию 14.4.

“Казгидромет” проводит мониторинг радиоактивного заражения атмосферы с помощью ежедневных измерений гамма-радиации и радиоактивных атмосферных осадков в городах.

Рекомендация 6.3

Для дальнейшего использования загрязненных территорий и материалов, необходимо разработать нормы и инструкции, основанные на допустимом уровне радиоактивности. Решения о дальнейшем

использовании должны приниматься на региональном или местном уровне после рассмотрения оптимальных последствий очистки или безопасного захоронения радиоактивности на полигонах и перспектив их использования. В рамках программы необходимо вовлекать население в процесс принятия решений.

В рамках государственной программы 2004 года “О радиационной безопасности Республики Казахстан” АО “Волковгеология” устанавливает участки, зараженные радиоактивными веществами в результате разработки урановых месторождений в прошлом в целях ведения регулярного радиологического мониторинга.

Рекомендация 6.4

Необходимо разработать эффективную концепцию хранения радиоактивных отходов горных разработок и обогащения урана и других природных ресурсов, отходов военных и мирных ядерных взрывов, отходов промышленного применения радиоактивных материалов и функционирования ядерных реакторов, с учетом специфических особенностей отдельных территорий и принципов ALARA. См. Рекомендацию 9.4.

Экологический кодекс устанавливает требования по использованию радиоактивных материалов, атомной энергии и обеспечению радиоактивной безопасности при переработке радиоактивных веществ и отходов. Он также содержит требования, предъявляемые к предприятиям хранения и утилизации отходов. Программа консервации уранодобывающих предприятий и ликвидации последствий разработки урановых месторождений на 2001–2010 годы была принята в 2001 году и реализуется в настоящее время (см. Вставку 8.3 Главы 8).

Рекомендация 6.5

Необходимо пересмотреть распределение обязанностей по управлению зараженными территориями и радиационной защите. Комитет по атомной энергетике следует отнести в подчинение Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды с целью определения стратегических приоритетов. См. Рекомендацию 1.3.

Управление и регулирование зараженных территорий и радиационная защита находятся в ведении Министерства энергетики и минеральных ресурсов (МЭМР). Комитет по атомной энергетике входит в состав МЭМР. Однако комитет взаимодействует с Министерством охраны окружающей среды по вопросам, связанным с зараженными территориями и защитой от радиации.

Рекомендация 6.6

Оздоровительные и реабилитационные меры и проекты, подготовленные для Семипалатинского испытательного ядерного полигона (СИЯП) должны быть адаптированы для других территорий, которые подверглись сходным воздействиям. Следует использовать и внедрять опыт, полученный на СИЯП

Мероприятия выполняются в целях обеспечения мониторинга и безопасности условий хранения радиоактивных материалов и отходов. В 2001 году была утверждена и в настоящее время реализуется Программа консервации уранодобывающих предприятий и ликвидации последствий разработки урановых месторождений на 2001–2010 годы. Опыт, полученный на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне, имеет ограниченное применение в силу уникальности объекта.

ЧАСТЬ III: УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СЕКТОРОВ И ПООЩРЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Глава 7. Управление водными ресурсами и их качеством

Рекомендация 7.1

Необходимо как можно скорее пересмотреть Водный Кодекс. Измененный закон должен быть направлен на повышение эффективности водопользования и сокращение загрязнения вод. Он должен определять качество потребляемой воды, нормы сбора сточных вод, а также нормативные и

правовые инструменты, необходимые для достижения целей этого закона. См. Рекомендацию 1.1 и 14.1.

В 2003 году был принят новый Водный кодекс. Кодекс устанавливает современный подход к управлению водными ресурсами. Несмотря на то, что вода остается исключительной собственностью государства, а обязанности различных государственных органов частично совпадают, роль государства определяется более четко и отделяется от роли субъектов экономической деятельности. В законодательстве был внедрен принцип комплексного управления водными ресурсами (КУВР), но никаких экономических инструментов или государственного финансирования не было создано для проведения в жизнь этого принципа. Одним из первых препятствий стало отсутствие кадров, обладающих научными знаниями и необходимыми навыками для реализации принципа КУВР.

Рекомендация 7.2

Необходимо создать институциональную структуру, которая объединит объекты водоснабжения, НПО, частный сектор и группы населения для обмена взглядами, опытом и подготовки решений по проектам в области водоснабжения и канализации. Обязанности по установке стандартов должны быть рационализированы для того, чтобы избежать различий в управлении водными ресурсами, осуществляемом различными участвующими организациями. Институциональные изменения должны способствовать подготовке планов действий для бассейнов, подвергающихся высокой степени риска, включая реки, озера и подземные воды.

Законодательные рамки для создания советов речных бассейнов были закреплены Водным кодексом 2003 года, и советы речных бассейнов были организованы при поддержке ПРООН. Однако много дополнительной работы предстоит еще сделать в этом направлении. Приоритетом на национальном уровне является разработка консультационных механизмов для проведения законодательной реформы. На местном уровне необходимо усилить участие общественности в вопросах, касающихся водоснабжения и канализации для обеспечения соответствия предлагаемых новых услуг потребностям населения и готовности оплачивать эти услуги. Четко определенные справочные данные и выработанная система управления качеством необходимы для проведения мониторинга и установления стандартов.

Рекомендация 7.3

Необходимы меры по усовершенствованию долгосрочной безопасности питьевого водоснабжения как городского, так и сельского населения. Они должны предусматривать определение запасов подземных вод и их охрану, а также разработку и применение процедур оценки для определения количества источников загрязнения, угрожающих качеству подземных вод в зоне потребления. См. Рекомендацию 14.1.

Была принята и в настоящее время реализуется секторальная программа “Питьевые воды” на 2002–2010 годы, финансируемая государством. Сумма, выделенная из государственного бюджета составляет порядка 100 миллионов долларов США. Несмотря на то, что государством были сделаны определенные начальные инвестиции в восстановление межрегиональной сети водоснабжения и распределения воды, капиталовложения в системы водоснабжения остаются недостаточными. В результате, системы продолжают устаревать, и безопасность городского снабжения питьевой водой остается под угрозой в связи с устаревшей инфраструктурой. В стране наблюдается дефицит квалифицированных кадров на национальном уровне для проведения мониторинга объектов водоснабжения, а также для инвестиционного управления на местном уровне.

Рекомендация 7.4

Необходимо разработать всеобъемлющую водную стратегию и дополнительную программу ее реализации. Кроме вопросов питьевого водоснабжения, она должна затрагивать вопросы эффективности очистки сточных вод. Здесь возможно осуществление следующих мер:

- *Определение перечня приоритетных направлений для инвестиций в системы канализации и очистки сточных вод, включая строительство новых и ремонт старых объектов, планирование данных инвестиций и соответствующие финансовые мероприятия.*
- *Установка счетчиков на воду для всех пользователей.*

- *Определение долгосрочной стратегии установки цен на воду с покрытием всех инвестиционных затрат, затрат на обслуживание и функционирование всех водо-производящих систем и систем очистки сточных вод. В долгосрочной перспективе вызываемое социальное напряжение можно предотвратить принятием других, не ценовых, решений проблемы, с тем, чтобы не усложнять процесс водоснабжения и очистки вод.*
- *Обучение персонала объектов по очистке сточных вод о функционировании установок, контроле процессов и работе приборов и оборудования.*

Реформы проводятся медленно, не позволяя стране создать и принять комплексную водную стратегию для решения вопросов долгосрочного управления водными ресурсами. Однако наблюдается повышение качества управления водными объектами, а также расширение установки и применения водомерного оборудования, что будет способствовать необходимому изменению тарифов на воду.

Глава 8. Решение отдельных проблем в регионах Аральского и Каспийского морей

Управление проблемами Каспийского моря

Рекомендация 8.1:

Правовая структура необходимая для реализации Каспийской экологической программы должна быть срочно разработана и принята. Структура должна уточнить обязательства соответствующих ведомств для участия в реализации и должна регулировать основные координационные требования для решения проблем. В частности, обмен информацией между структурами-участниками должен стать обязательным, финансирование программы должно быть расписано по пунктам. См. Рекомендацию 1.1.

После 2000 года были разработаны и приняты положения, относящиеся к региону Каспийского моря. В большой степени они охватывают особые требования, предъявляемые к компаниям, работающим в регионе Каспийского моря. Они охватывают экономическую деятельность в регионе и обязательства предприятий, такие как мониторинг и предоставление экологической информации местным и национальным природоохранным органам. Информация предоставляется всеми сторонами, действующими в регионе и за его пределами, включая широкую общественность, печатными и электронными средствами. Экологический кодекс 2007 года содержит в себе положения, относящиеся к охране Каспийского моря.

Рекомендация 8.2

Компании (государственные и частные), занимающиеся добычей нефти, должны вносить определенный вклад в финансирование необходимых оздоровительных (восстановительных) действий. Финансирование пилотных проектов должно быть направлено на очистку замасоченных участков вследствие прошлой деятельности и на поиск передовых технологий для проведения этих мероприятий. Необходимо рассмотреть возможность создания фонда для привлечения средств нефтяной промышленности для финансирования восстановительных работ.

Крупные нефтяные компании принимают меры по охране окружающей среды, относящиеся как к текущему, так и прошлому загрязнению. Большинство этих компаний, включая “КазМунайГаз”, “Тенгизшевройл” (ТШО) и “Аджип”, получили сертификацию ISO 14001. Государственная компания “КазМунайГаз” разработала Комплексную программу по охране окружающей среды на 2006–2015 годы, направленную на принятие мер по ликвидации прошлых загрязнений. Нет никаких сведений о создании специализированного фонда финансирования восстановительных работ.

Рекомендация 8.3

Необходим подход по общирному территориальному планированию землепользования Каспийской прибрежной зоны. Он должен охватить экологические вопросы, основанные на инвентаризации покартографированию биоразнообразия, подготовленной тематической группой по охране биоразнообразия в г. Атырау. Первым шагом должно быть определение охраняемых зон дельты. См. Рекомендации 10.1 и 10.4.

Был принят План действий на 2005-2007 годы по реализации Программы по борьбе с опустыниванием в Республике Казахстан на 2005-2015 годы, который включает в себя мероприятия, реализуемые в прибрежной зоне Каспийского моря. Министерство энергетики и минеральных ресурсов разработало Комплексный план развития береговой зоны казахстанского сектора Каспийского моря, который был представлен другим министерствам на обсуждение и согласование. Мероприятия по защите от наводнений, песчаных заносов, восстановлению деградированных и зараженных участков, устранению незаконных мест свалки отходов в береговой зоне проводятся в Атырауской и Мангистауской областях. Была проведена предварительная работа по созданию нескольких природных заповедников в Атырауской и Мангистауской областях, включая Акжайыкский государственный природный заповедник в дельте реки Урал. В Мангистауской области была проведена оценка воздействия нефтегазовой промышленности на биоразнообразие. Процесс зонирования охраняемой территории северной части Каспийского моря в целях снижения воздействия морских работ на биоразнообразие находится на предварительной стадии.

Рекомендация 8.4

Необходимо восстановить систему экологического мониторинга Каспия в Казахстане. Программы мониторинга будут способствовать проведению (определенного) политического курса. Стратегические программы необходимо преобразовать в измеримые цели, а система мониторинга должна отражать их результативность.

В 2005 году на базе “Казгидромет” был создан Центр мониторинга Каспийского моря, расположенный в территориальном управлении “Казгидромет” в городе Атырау. Программа мониторинга Центра охватывает наблюдения за качеством воздуха в районе нефтяных предприятий, за осадками, качеством поверхностных внутренних и морских вод и донных отложений в районе размещения морских объектов нефтяной промышленности, за качеством почв в городских районах и районах расположения нефтяных объектов, а также за уровнем радиации в регионе.

Управление проблемами Аральского моря

Рекомендация 8.5

Казахстан, как член международного фонда по спасению Арала, должен способствовать более точной координации среди международных организаций-спонсоров и стран. Прозрачность по отношению к прогрессу и расходам на Программу по бассейну Аральского моря должна служить предпосылкой к ее эффективной реализации. К тому же, необходимо улучшить связь и обмен информацией по местным и национальным инициативам между странами-участниками.

Было разработано и реализовано несколько региональных проектов по улучшению ситуации в бассейне Аральского моря, включая “Проект по развитию потенциала в бассейне Аральского моря и проверке показателей устойчивого развития в бассейне Аральского моря”. На стадии реализации находится еще один проект под названием “Регулирование русла реки Сыр-Дарья и северной части Аральского моря”. Первая фаза проекта включает в себя финансирование в размере 64,5 миллионов долларов США в рамках займа, предоставленного Всемирным банком и софинансирования со стороны государственного бюджета Республики Казахстан в размере 21,3 миллионов долларов США. Проект направлен, среди прочих, на улучшение экологической ситуации в дельте реки Сыр-Дарья и в районе северной части Аральского моря.

Рекомендация 8.6

Политическая приоритетность в решении проблем Каспийского и Аральского моря должна быть отражена в увеличенном национальном финансировании проектов, направленных на восстановительные мероприятия, включая экологический мониторинг, исследования и контроль качества атмосферного воздуха, воды, почвы и продуктов. См. также Рекомендацию 2.1..

В 2003 году была принята Государственная программа развития казахстанского сектора Каспийского моря. В рамках этой программы, финансируемые из государственного бюджета, мероприятия включают в себя реабилитацию выведенных из эксплуатации нефтяных скважин и оценку воздействия на

окружающую среду мероприятий нефтяного сектора. В 2004 году была принята Программа комплексных мер по решению проблем региона Аральского моря.

Глава 9. Управление минеральными ресурсами

Рекомендация 9.1

Необходимо усовершенствовать и усилить существующую законодательную и нормативно-правовую основу для устойчивого управления минеральными ресурсами, в частности нормативные акты в отношении нефти и газа. Особое внимание нужно уделить внедрению эффективного механизма их реализации и введения в силу, в частности экономического механизма. См. рекомендацию 1.1.

Правовые рамки управления недрами существенно расширились с 2000 года. Основным законодательным актом, регулирующим вопросы недропользования, является Закон 1996 года «О недрах и недропользовании», в который несколько раз вносились изменения и дополнения (последние изменения были внесены в январе 2007 года). Упомянутые изменения и дополнения включают в себя требования по снижению воздействия на окружающую среду. В 2004 году существенные изменения в области охраны окружающей среды были внесены в Закон «О нефти» 1995 года. Изменения были внесены в регулирование использования и сжигания газа во время проведения нефтяных операций, а также включили в себя экологические требования, предъявляемые к нефтяным операциям в национальных охраняемых зонах северной части казахстанского сектора Каспийского моря. Однако пробелы в реализации и требовании соблюдения все еще представляют собой существенные проблемы и требуют дальнейшего совершенствования.

Рекомендация 9.2

Всеми возможными способами необходимо способствовать внедрению новых технологий для усовершенствования экологических характеристик горнодобывающей отрасли. Необходимо рассмотреть возможность оказания финансовой поддержки для создания центров чистых производств в горнодобывающих районах страны. См. рекомендации 5.2 и 11.3.

Не было разработано никаких особых стимулов, способствующих внедрению новой технологии, направленной на улучшение экологических показателей в горнодобывающей промышленности. В Экологическом кодексе 2007 года предусмотрена возможность получения горнодобывающими компаниями комплексных экологических разрешений (КЭР) на основе НДТ, однако это положение не нашло практического применения. В Павлодаре (один из основных горнодобывающих регионов страны) и Алматы функционируют два центра чистых производств. Однако нет информации о мероприятиях, проводимых этими центрами для продвижения более чистого производства в горнодобывающем секторе.

Рекомендация 9.3

Основным условием заключения договора об аренде месторождений должно стать наличие у компании полноценной системы экологического управления (СЭУ), разработанной в соответствии с международными стандартами экологического управления (серии ИСО 14000 или подобной). Необходимо стимулировать создание Кодекса экологического управления в горнодобывающей отрасли. Экологическое управление должно быть включено в учебные планы горнодобывающих учебных заведений в качестве одной из основных дисциплин, рекомендуется внедрение экологической подготовки персонала горнодобывающих предприятий всех уровней.

Природоохранное законодательство налагает на компании требование наличия плана мероприятий по охране окружающей среды для получения разрешения, однако, не содержит в себе требования наличия полной системы управления окружающей средой (СУОС) в соответствии с международными стандартами управления окружающей средой. Размеры платы за эмиссии в окружающую среду для компаний, сертифицированных в соответствии с ISO 14000, становятся ниже в силу применения коэффициентов снижения ставки. Налоговый кодекс предусматривает налоговые стимулы для компаний, сертифицированных в соответствии с ISO 14000 и ISO 9000. Программа подготовки по экологическому управлению, в особенности, для сотрудников горнодобывающего сектора, все еще находится на начальном этапе.

Рекомендация 9.4

Необходимо как можно скорее выполнить все приоритетные проекты по предотвращению или устранению загрязнения окружающей среды минеральным сектором, включенные в Национальный план действий по охране окружающей среды. Необходимо разработать, профинансировать и выполнить широкомасштабную программу по утилизации существующих отходов горнодобывающей промышленности, включая опасные и радиоактивные отходы. См. рекомендацию 6.4.

В Казахстане было реализовано и реализуется ряд проектов, направленных на предотвращение и устранение загрязнений окружающей среды горнодобывающим сектором. Однако многочисленные проблемы, связанные с загрязнением со стороны горнодобывающих предприятий, остаются нерешенными. В 2001 году была принята и в настоящее время реализуется Программа консервации уранодобывающих предприятий и ликвидации последствий разработки урановых месторождений на 2001–2010 годы. Проводится рекультивация ряда хвостохранилищ с радиоактивными отходами.

Рекомендация 9.5

Необходимо проводить мониторинг горнодобывающей деятельности в соответствии с международными экологическими стандартами и нормами. Чрезвычайно срочно необходимо внедрить эффективную систему государственного мониторинга, дающую достоверную экологическую информацию. В этом контексте следует осуществить разработанный Комитетом геологии и охраны недр план мониторинга в том виде, в каком он есть.

Экологический кодекс содержит более строгие требования производственного контроля и мониторинга. Комитет экологического контроля несет ответственность за обеспечение соблюдения компаниями, включая предприятия горнодобывающего сектора. Была усовершенствована система государственного мониторинга окружающей среды, однако, остаются существенные пробелы, связанные с охватом мониторинга.

Рекомендация 9.6

Создание геологического обзора подземных ресурсов является приоритетным направлением усовершенствования системы управления минеральными ресурсами. В этой связи наиболее важными являются техническая поддержка, создание интегрированной информационной системы и подготовка персонала.

Комитет геологии и недропользования Министерства энергетики и минеральных ресурсов выступает в качестве службы геологического надзора страны. Ответственность за охрану недр передана Министерству охраны окружающей среды.

Глава 10. Управление природой и лесами

Рекомендация 10.1

Прогрессивное внедрение всесторонней системы управления природопользованием и сохранения биоразнообразия должно быть направлено на (а) завершение создания законодательной базы (а именно, разработка правовых инструментов, регулирующих устойчивое использование и защиту компонентов природы, особенно растений) и повышение ответственности местной администрации, (б) подготовка программ научно-исследовательской деятельности и их адекватное финансирование, (в) совершенствование методов природопользования через проведение просветительских кампаний и повышение осведомленности населения. Систематическое совершенствование информации о всех присутствующих в стране видах и их возможном использовании, их местах обитания и возможных угрозах для их сохранения должны рассматриваться как предпосылки для внедрения такой системы управления. См. Рекомендации 1.4., 1.5, 8.3, 12.1 и 12.3.

Задачи сохранения биоразнообразия были включены в национальные политические документы. Эта работа включает в себя разработку планов действий и целевых показателей в отношении редких и исчезающих видов, мониторинга видовых популяций, включая мигрирующие виды, и совершенствование законодательных рамок. Концепция развития и размещения особо охраняемых природных территорий до 2030 года устанавливает целевой показатель, предусматривающий

расширение общей площади охраняемых территорий до 17,5 миллионов га (6,4% территории страны). Началась реализация мероприятий по созданию новых охраняемых территорий. Однако работа по выработке комплексной системы управления в целях природопользования и сохранения биоразнообразия должна быть продолжена.

Рекомендация 10.2

Система особо охраняемых территорий должна стать более репрезентативной, представляющей все типичные экосистемы страны, и обеспечивать надежную защиту всех находящихся под угрозой исчезновения видов. Категории охраняемых территорий необходимо согласовать с имеющейся международной практикой. Экосистемы пустынь, полупустынь, болотных угодий и других водных экосистем и их природных видов нуждаются в особенной защите. Внедрение чужеродных видов, особенно, в водные экосистемы, должно строго контролироваться. Требуются специальные научно-исследовательские мероприятия по усовершенствованию знаний о видах, местах обитания и биоразнообразии.

Концепция создания и управления охраняемыми территориями до 2030 года предусматривает создание 13 национальных парков (площадью более 2 100 га), 25 государственных природных заповедников (более 2 800 га) и 6 биосферных заповедника (670 000 га) при поддержке международных организаций. Категории охраняемых территорий гармонизируются с признанной на международном уровне практикой. Казахстан подал запрос на внесение участка Сары-Арка (степи и озера северного Казахстана) в перечень мирового наследия ЮНЕСКО. Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства пытается наладить контроль и предотвратить внедрение чужеродных видов в водные экосистемы.

Рекомендация 10.3:

Необходимо рассмотреть возможность создания новых лесных и генетических заповедников в тех регионах, где их недостаточно. Необходимо рассмотреть возможность расширения и централизации генетических банков полезных видов. Необходимо усилить меры по защите лесов от вредителей и пожаров. Необходимо рассмотреть возможность высадки лесов как основную цель управления лесами, для этого необходимо выделить достаточные средства.

В 2004 году Казахстан принял Программу “Леса Казахстана” на 2004-2006 годы. Ее реализация охватывала мероприятия по охране лесов, включая охрану от пожаров и вредителей, восстановление леса, облесение и улучшение возрастного состава лесов. Ежегодное финансирование из средств государственного бюджета на реализацию программы составляет порядка 80 миллионов долларов США.

Рекомендация 10.4

Необходимо срочно создать надежную сеть мониторинга биоразнообразия в морских и прибрежных экосистемах северного Каспийского региона, которая будет давать информацию, необходимую для эффективной защиты природы. См. рекомендацию 8.3.

Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства отслеживает виды рыб и ведет кадастр рыб (инвентаризацию) в Казахстане. Кроме того, он ведет периодические обзоры редких и находящихся под угрозой видов рыб (в частности, осетровых) и каспийского тюленя.

Рекомендация 10.5

Осуществление заявленных задач сохранения биоразнообразия должно быть поддержано существенными средствами, справедливо распределенными между административными уровнями, ответственными за их реализацию. Необходимо регулярно пересматривать и обновлять планы действий, предусматривающие сохранение биоразнообразия. Включенные меры должны быть согласованы со сроками и объемами финансирования. Необходимо создать механизм контроля над осуществлением данных мер.

Казахстан активно реализует меры, направленные на выполнение своих обязательств, принятых в рамках международных соглашений в области сохранения биоразнообразия. Страна получила

международную техническую помощь в данной области, государством были выделены средства из бюджета, а также в стране была реализована политика и проекты, оказавшие положительное воздействие (см. Раздел 4.3 Главы 4).

ЧАСТЬ III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СЕКТОРАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Глава 11. Внедрение чистых технологий в промышленности

Рекомендация 11.1

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, совместно с Министерством энергетики, индустрии и торговли и других заинтересованных сторон, при сотрудничестве с промышленными объединениями и отдельными предприятиями, должно способствовать созданию условий для более широкого участия предприятий в решении проблемы чистых технологий.

Промышленные предприятия выполняют стандарты ISO 14000 и разрабатывают программы чистого производства в данном процессе. Министерство охраны окружающей среды предоставляет стимулы внедрения стандартов ISO 14000 в деятельность предприятий энергетического сектора через коэффициенты по снижению размера платы за эмиссии в окружающую среду, включая выбросы в атмосферу и удаление золошлаковых отходов. Ставки платежей за превышение предельного значения загрязнения окружающей среды в несколько раз выше нормативных ставок.

Рекомендация 11.2:

Необходимо изменить систему выдачи предприятиям разрешений таким образом, чтобы учитывать элемент оценки применяемых технологий при определении лимитов выбросов. Необходимо в срочном порядке разработать нормативные акты, предусматривающие рассмотрение чистых технологий при экологической оценке и проведении экологического аудита. Необходимо пересмотреть существующие экологические платежи и штрафы, с тем, чтобы сделать их эффективными инструментами внедрения чистых технологий. Следует уделить внимание заключению добровольных соглашений об упрощении порядка проведения инспекции и улучшении мониторинга и отчетности как инструменте распространения чистых технологий, особенно для отдельных загрязняющих окружающую среду предприятий. Также см. Рекомендацию 2.4.

Экологический кодекс ввел новую систему выдачи экологических разрешений. Отдельные разрешения, охватывающие одну среду, были интегрированы в единый документ. Введение комплексных разрешений для крупных предприятий запланировано на 2008 год. Условия, предусмотренные в комплексных разрешениях, будут основаны на наилучших доступных технологиях (НДТ). Однако существуют серьезные ограничения потенциала для практического применения данного подхода. Экономические стимулы, такие как налоги и штрафы, все еще слабые и не играют большой роли в процессе влияния на решения компаний по внедрению чистых производств.

Рекомендация 11.3

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды должно ускорить реализацию проекта НПДООС, направленного на создание Центров Чистого Производства. Соответствующая работа должна осуществляться в сотрудничестве со всеми в настоящее время вовлеченными в инициативы по развитию чистого производства организациями, особенно с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерством энергетики, индустрии и торговли. См. Рекомендацию 9.2.

В разные периоды времени в Казахстане было создано несколько центров чистых производств. Некоторые из них прекратили свое существование. В 1998 году в рамках проекта по минимизации отходов в Павлодаре был создан Центр чистого производства. В настоящее время Центр оказывает компаниям различные консалтинговые услуги в области охраны окружающей среды, такие как разработка нормативов эмиссий. В 2002 году при поддержке Правительства Норвегии в Алматы был создан Центр энергоэффективности и чистого производства. Его главной задачей является реализация программ энергосбережения в бытовом секторе. В 2005 году в рамках Проекта чистого производства ТАСИС в отдельных странах СНГ (Молдова, Грузия и Казахстан) в Алматы был создан Центр

устойчивого производства и потребления. Он работает с государственными органами, НПО и деловым сообществом по вопросам реализации моделей устойчивого производства и потребления, разработке программ обучения и реализации пилотных проектов.

Рекомендация 11.4

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды должно инициировать и поддержать демонстрационный проект по развитию чистого производства в отдельных приоритетных секторах. Демонстрационный проект должен обязательно включать внедрение систем экологического управления и небольшие инвестиции со стороны участвующих в нем предприятий.

Министерство охраны окружающей среды намеревалось инициировать демонстрационный проект чистого производства, однако, указанный проект не был реализован. В ноябре 2007 года Межведомственная комиссия по стабилизации качества окружающей среды рассмотрела вопрос внедрения чистого производства на уровне предприятий. Комиссия поставила задачу выбора двух или трех предприятий в каждом секторе промышленности и реализации пилотных проектов чистого производства в качестве инструмента в поддержку сертификации ISO 14001.

Глава 12. Сельское хозяйство и опустынивание

Рекомендация 12.1

В новом законе о земле необходимо четко определить права и обязанности фермеров и фермерских хозяйств в отношении использования земель, сельскохозяйственных объектов и оросительных систем в контексте охраны окружающей среды. Правила распределения земельных участков должны предотвратить чрезмерное дробление.

См. Рекомендацию 10.1.

Земельный кодекс 2003 года содержит в себе положения об охране окружающей среды и земли. Правила отвода земель устанавливаются в Постановлении Правительства с учетом предотвращения угроз земле, в частности, разрушения и опустынивания. В 2007 году были приняты изменения и дополнения к Земельному кодексу. Изменения и дополнения направлены на продвижение развития рынка сельскохозяйственных угодий.

Рекомендация 12.2

Необходимо внедрить специальную программу с целью развития технологий для борьбы с опустыниванием. Организация экологического образования и повышение информированности населения о проблемах опустынивания должны рассматриваться в качестве немедленных, а не отдаленных целей Национальной стратегии и плана действий по борьбе с опустыниванием с целью обеспечения ключевой роли местного населения в процессе. В рамках деятельности против опустынивания необходимо определить реальные механизмы финансирования.

Программа борьбы с опустыниванием в Республике Казахстан на 2005-2015 годы была принята в январе 2005 года. В программу вошли меры в области исследования и информационной поддержки. Задачи первой стадии Программы на 2005-2007 годы включают в себя повышение информированности общественности и обеспечение участия широких слоев населения в принятии решений по проблемам опустынивания. Был также принят План действий на 2005-2007 годы по реализации Программы. Вторая стадия (2008-2010 годы) включает в себя семинары для фермеров и образовательные программы для местного населения по экологическим аспектам сельского хозяйства. Большая часть средств по реализации Программы будет предоставлена международными донорскими организациями (порядка 25 миллионов долларов США в течение 3-летнего периода времени). Средства в размере порядка 1 миллиона долларов США поступят за аналогичный период времени из государственного бюджета.

Рекомендация 12.3

Необходимо усовершенствовать процесс согласования работы различных институтов, политики, планов и программ с целью повышения потенциала их совместимости с экологическими приоритетами. Критерий устойчивого развития сельского хозяйства должен быть учтен в соответствующих национальных стратегиях и программах. См. Рекомендацию 10.1.

См. информацию о выполнении Рекомендации 1.3. Все концепции и Концепция устойчивого развития сельского хозяйства на 2006 - 2010 годы включают в себя критерии устойчивого развития сельского хозяйства и меры экологической политики. Эти критерии включаются в среднесрочные планы социального и экономического развития областей и городов.

Рекомендация 12.4

Необходимо ввести систему мониторинга для определения зон с высоким риском опустынивания. В качестве первостепенного требования следует рассматривать внедрение мониторинга оросительных вод вместе с управлением вторичным засолением.. См. Рекомендацию 1.3.

“Казгидромет” осуществляет мониторинг загрязнения почв тяжелыми металлами (Cd, Cr, Cu, Pb и Zn) в 16 городах. Организация планирует начать в 2010 году мониторинг загрязнения сельскохозяйственных земель пестицидами и другими СОЗ. На сегодняшний день нет информации о мониторинге территорий с высоким риском опустынивания или мониторинге ирригационных вод.

Глава 13. Проблемы охраны окружающей среды в энергетике

Рекомендация 13.1

Реформы в энергетическом секторе должны быть сконцентрированы на энергосберегающих программах, начиная с разработки и введения в силу нормативных документов, необходимых для реализации Закона «Об энергосбережении». Необходимо создать стабильную правовую, нормативную и институциональную структуру инвестирования энергетического сектора. Она должна включать обычные положения, обеспечивающие охрану окружающей среды в этом секторе, в то же время, отвечая очевидному требованию – привлекая широкомасштабные инвестиции. См. Рекомендацию 1.1.

Закон «Об энергосбережении» 1997 года позволил достичь ограниченных результатов в области повышения энергоэффективности, что связано, главным образом, с трудностями в реализации мер и стимулов в контексте Казахстана и отсутствием соответствующих международных структур, ответственных за реализацию. Главные достижения и проектные мероприятия по энергоэффективности и энергосбережению связаны с пилотными инициативами, реализованными в сотрудничестве с международными организациями. В настоящее время Правительство РК рассматривает планы принятия нового закона «Об энергосбережении» в 2008-2009 году. Вопрос низких тарифов по энергопотреблению представляет основной барьер в реализации мер энергоэффективности и инвестиций. Министерство охраны окружающей среды разработало проект Стратегии эффективного использования энергии и возобновляемых источников для устойчивого развития до 2024 года, а также проект закона «О поддержке использования возобновляемых источников энергии». Оба документа переданы на рассмотрение Правительства РК в целях межведомственных консультаций.

Рекомендация 13.2

Реформирование системы электроснабжения должно быть, прежде всего, направлено на сокращение выбросов, производимых существующими тепловыми электростанциями в атмосферу, а в долгосрочной перспективе – на создание внутри страны взаимосвязанной единой энергетической системы, связанной с соседними государствами. См. Рекомендацию 4.3

Крупные инвестиции в существующие электростанции были направлены, главным образом, на восстановление мощностей по выработке электроэнергии для покрытия растущей потребности. Несмотря на то, что на ряде электростанций были установлены новые и менее загрязняющие технологии взамен старого и устаревшего оборудования, эффективные инвестиции в целях надлежащего снижения уровня загрязнения и установления систем управления остаются недостаточными. Ожидаемое повышение тарифов позволит государству требовать новые и эффективные меры по снижению загрязнения атмосферного воздуха. Совершенствование сети электроснабжения находится на стадии развития, и ожидаемое повышение эффективности и надежности сети будет достигаться, главным образом, за счет усиления энергосети север-юг. Этот процесс будет завершен в ближайшем будущем и позволит повысить эффективность баланса электроэнергии и энергетической безопасности.

Рекомендация 13.3

Необходимо в срочном порядке осуществлять действия по охране окружающей среды, предусмотренные для реализации в нефтегазовом секторе. Необходимо поддерживать стремление компаний, вовлеченных в реализацию этих действий, внедрять системы экологического управления и предпринимать охраняющие мероприятия.

Охрана окружающей среды в секторе добычи нефти и газа остается проблематичной, однако, был принят ряд мер по улучшению окружающей среды. Крупные нефтяные компании принимают меры по охране окружающей среды, направленные на текущее и прошлое загрязнение. Большая часть крупных компаний, включая “КазМунайГаз”, “Тенгизшевройл” (ТШО) и “Аджип”, получили сертификацию ISO 14001. Был наложен запрет на сжигание газа во время добычи нефти, и ожидается, что компании будут принимать меры по использованию газа к концу 2009 года.

Глава 14. Здоровье населения и окружающая среда

Рекомендация 14.1

Необходимо улучшить качество питьевой воды и систему водоснабжения. В этом отношении приоритетом является реструктуризация системы снабжения питьевой водой (безопасные источники питьевой воды, защита источников и усовершенствование системы водоснабжения). Необходимо срочно принять такие меры, как хорошее хлорирование питьевой воды и качественное опреснение питьевой воды с высоким содержанием минеральных солей. Для этого необходимо подготовить соответствующие государственные программы и нормативно-правовые документы в сфере снабжения питьевой водой и обеспечения ее качества, в соответствии с руководящими принципами ВОЗ в отношении качества воды. См. рекомендации 7.1 и 7.3.

В 2002 году была принята отраслевая программа “Питьевые воды” на 2002-2010 годы. После ее принятия стало постепенно увеличиваться государственное финансирование, направленное на восстановление систем питьевого водоснабжения. Эти капиталовложения нацелены, главным образом, на восстановление межобластных сетей водоснабжения и распределения. Однако инвестиции в объекты водоснабжения остаются недостаточными. Низкие ставки за услуги водоснабжения и канализации все еще представляют собой проблему для предприятий водоснабжения (водоканалы), связанную с капиталовложениями в модернизацию систем водоснабжения. Безопасность городской системы питьевого водоснабжения остается под угрозой по причине устаревшей инфраструктуры.

Рекомендация 14.2

Необходимо разработать региональные планы действий по гигиене окружающей среды как элементы реализации Национального плана действий по гигиене окружающей среды. Все эти планы должны быть согласованы между заинтересованными министерствами, региональными и местными администрациями, организациями здравоохранения и НПО, а затем широко распространены.

Нет информации о разработке местных планов действий по гигиене окружающей среды.

Рекомендация 14.3

Необходимо обеспечить улучшение качества и питательных свойств продуктов питания. Необходимо усилить контроль за качеством продуктов на всех этапах для снижения риска вспышки заболеваний, передаваемых через пищу. Должны быть созданы специальные образовательные программы по гигиене пищевых продуктов и сбалансированной диете для производителей и поставщиков пищевых продуктов и населения. Необходимо приступить к реализации Национальной продовольственной политики, разработанной Институтом питания.

Нет информации о крупных изменениях в политике контроля качества продуктов и рациона питания.

Рекомендация 14.4

Необходимо закрыть испытательные ядерные полигоны для населения и скота. Необходимо запечатать старые урановые шахты. Следует подготовить обзор использования радиоактивных строительных материалов со старых шахт. Необходимо оценить уровень содержания радона в

помещениях для определения зон повышенного риска, в которых необходимо предпринять превентивные меры. Необходимо запустить кампании по информированию общественности о риске, сопровождающем использование строительных материалов с заброшенных урановых шахт, о радоне и сопутствующем риске. Нормативные документы в отношении радиоактивных составляющих строительных материалов должны обеспечивать безопасный уровень радиации в зданиях и быть осуществимыми. См. Рекомендацию 6.2.

Была принята и в настоящее время реализуется Программа консервации уранодобывающих предприятий и ликвидации последствий разработки урановых месторождений на 2001–2010 годы. В рамках реализации указанной программы были закрыты полигоны радиоактивных отходов, расположенные вблизи жилых районов. Все мероприятия на территории или вблизи Семипалатинского испытательного ядерного полигона проводятся под строгим контролем Национального ядерного центра. Продолжается исследование по оценке уровней радона в зданиях. Были приняты положения, устанавливающие пределы радиоактивности строительных материалов и безопасных уровней радиации в зданиях.

Рекомендация 14.5

Необходимо способствовать применению неэтилированного бензина, по крайней мере, в крупных населенных пунктах. См. рекомендацию 4.4.

Использование этилированного бензина было официально упразднено в 2003 году. Однако существуют признаки, указывающие на незаконное использование импортного неэтилированного топлива и незаконное этилирование неэтилированного топлива.

Рекомендация 14.6

Необходимо уделить больше внимания загрязнению воздуха внутри помещений, начиная со сбора данных об основных источниках загрязнения. Подобным же образом необходимо разработать и внедрить систему мониторинга качества воздуха на рабочих местах в помещениях. См. рекомендацию 4.2.

Воздействие загрязнения жилых помещений регулярно измеряется министерством здравоохранения, и результаты таких измерений подаются в ВОЗ. Эта информация показывает, что содержание дыма внутри помещений от твердых видов топлива принадлежит к 10 ведущим факторам риска, вызывающим заболеваемость в Казахстане, несмотря на то, что проблема затрагивает менее 5 процентов семей. Были приняты новые положения об обеспечении безопасных условий работы. Однако нет информации о разработке и реализации системы мониторинга качества воздуха на рабочих местах внутри помещений.

Рекомендация 14.7

Реструктуризация и усиление системы санитарно-эпидемиологической службы должны рассматриваться как приоритеты для усовершенствования мероприятий по гигиене окружающей среды, включая обновление ее оборудования с целью наиболее эффективного использования собранных данных. Рекомендуется определить оптимальный масштаб работы санитарно-эпидемиологических служб с учетом географического и демографического аспектов.

Проводятся отдельные мероприятия по модернизации вычислительного и лабораторного оборудования санитарно-эпидемиологических служб, однако, не было реализовано никаких крупных изменений в реструктуризацию и усиление ее системы.