Empowered lives.
Resilient nations.

BIOFIN
THE BIODIVERSITY FINANCE INITIATIVE

ОБЗОР

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ЧАСТНЫХ РАСХОДОВ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ С ФОКУСОМ НА БИОРАЗНООБРАЗИЕ И МЕРЫ ПО АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

This project is co-funded by the European Union

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety

NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Flanders State of the Art

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for the Environment FOEN

УДК
ББК
О

Обзор подготовили:

Гулира Борубаева, эксперт по природоохранным расходам БИОФИН
Темир Буржубаев, финансовый эксперт БИОФИН
Жазгуль Аманова, эксперт по сбору данных БИОФИН
Байба Гайле, международный консультант БИОФИН (Международный институт охраны окружающей среды и развития, Великобритания)

Координатор проекта БИОФИН в Кыргызской Республике: **Лира Жолдубаева**
Лидер направления ПРООН Окружающая среда и ЧС: **Данияр Ибрагимов**
Старшие технические советники: **Херве Бароу, Джессика Алвсилвер**
Менеджер Глобального проекта БИОФИН: **Онно ван ден Хойвел**

Дисклеймер

Мнения, выраженные в этой публикации, не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций, Программы развития Организации Объединенных Наций, ее программ/проектов или правительств. Используемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения какого бы то ни было мнения относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

О- «Обзор государственных и частных расходов на охрану окружающей среды с фокусом на биоразнообразие и меры по адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике». – Б.: 2019. – 116 с.

Публикация доступна по ссылке: www.kg.undp.org

Благодарность

Этот документ был подготовлен при финансовой поддержке правительства Швейцарии (Федерального министерства охраны окружающей среды). Представленные здесь мнения никоим образом не могут быть приняты, чтобы отразить официальное мнение правительства Швейцарии.

BIOFIN
THE BIODIVERSITY FINANCE INITIATIVE

Инициатива по финансированию биоразнообразия БИОФИН – это глобальное партнерство в области финансирования биоразнообразия. Глобальная инициатива по финансированию биоразнообразия управляется ПРООН в партнерстве с Европейской комиссией и правительствами Германии, Швейцарии, Норвегии и Фландрии. Трансформация финансирования биоразнообразия необходима для планирования и управления всеми ресурсами, в том числе не выявленными, которые необходимы для достижения целей Айчи, определенных в Стратегическом плане КБР на 2011-2020 годы в том контексте, который содействует устойчивому развитию и искоренению бедности.

БИОФИН оказывает поддержку национальным партнерам в определении статуса и тенденций финансирования биоразнообразия на национальном уровне и решению проблем дефицита ресурсов. Основным направлением деятельности БИОФИН является проведение оценки дефицита финансирования биоразнообразия и разработка плана мобилизации финансовых ресурсов, а также интегрирование биоразнообразия и экосистемных услуг в отраслевое бюджетное планирование и национальную политику.

О
ISBN

УДК
ББК
Copyright © ПРООН в КР, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список аббревиатур 8
Резюме 10
1. Введение 14
2. Методология 16
2.1. Охват Обзора государственных и частных расходов на финансирование окружающей среды с фокусом на биоразнообразие и меры адаптации к изменению климата 16
2.2. Определение расходов на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата 17
2.3. Бюджетная классификация Кыргызской Республики и категории БИОФИН 20
2.4. Источники данных 23
2.5. Ограничения 23
3. Макроэкономические показатели 24
4. Окружающая среда, биоразнообразие и адаптация к изменению климата в государственном бюджете 26
4.1. Общие расходы республиканского бюджета 26
4.2. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия в разрезе категорий БИОФИН 32
4.3. Расходы республиканского бюджета на меры по адаптации к изменению климата 46
4.4. Расходы местного бюджета на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата 48
5. Расходы партнеров по развитию и неправительственных организаций на окружающую среду, биоразнообразие и меры по адаптации к изменению климата 50
6. Расходы частного сектора на окружающую среду, биоразнообразие и меры по адаптации к изменению климата 58
7. Общие расходы на окружающую среду, биоразнообразие и адаптацию к изменению климата. Прогноз до 2020 г. 60
Выводы и рекомендации 63
Приложение 1. Расходы министерств, ведомств и местного бюджета на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата 66
1. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики 69
2. Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации 83
3. Расходы на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия других ключевых государственных учреждений 93

Перечень таблиц

Таблица 2.1. Категории природоохранных расходов БИОФИН, осуществляемые в Кыргызстане, и Стратегического плана по сохранению биоразнообразия 2011-2020, принятые в Айти 21
Таблица 4.1. Финансирование по категории «Устойчивое природопользование» на сохранение биоразнообразия (СБР) в 2011-2016 гг., млн сом, % в расходах республиканского бюджета на ООС 34

Таблица 4.2. Финансирование по категории «Биоразнообразие и планирование развития» на сохранение биоразнообразия в 2011-2016 г., млн сом, % в расходах республиканского бюджета, направленных на охрану окружающей среды 36
Таблица 4.3. Финансирование по категории «Осведомленность и знания в области окружающей среды и биоразнообразия» на в 2011-2016 гг., млн сом, % в расходах республиканского бюджета на ООС 38
Таблица 4.4. Финансирование сохранения биоразнообразия по категории «Охраняемые территории и другие меры по сохранению биоразнообразия» на охрану окружающей среды, в т.ч. на сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг., млн сом, % в расходах республиканского бюджета на ООС 40
Таблица 4.5. Финансирование сохранения биоразнообразия по категории «Управление загрязнением» в 2011-2016 гг., млн сом, % в расходах республиканского бюджета на ООС 43
Таблица 4.6. Финансирование охраны окружающей среды по категории «Зеленая экономика» в 2011-2016 гг., млн сом, % в расходах республиканского бюджета на ООС 45
Таблица 5.1. Категории и направления БИОФИН, профинансированные в программах и проектах по охране окружающей среды (ООС) и сохранению биоразнообразия (СБР) партнерами по развитию КР в 2011-2016 гг., млн сомов 53
Таблица 6.1. Расходы предприятий и организаций на охрану окружающей среды (ООС), в том числе на сохранение биоразнообразия (СБР) по направлениям в рамках категории БИОФИН «Управление загрязнением», а также на меры по адаптации к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг., млн сом, % в общем объеме расходов на ООС. 59

Таблицы приложения

Таблица 1. Расходы подведомственных учреждений ГАООСЛХ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 73
Таблица 2. Расходы подведомственных учреждений МСХППМ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 87
Таблица 3. Расходы учреждений ГИЭТБ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 96
Таблица 4. Расходы учреждений ГИВФБ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 99
Таблица 5. Расходы учреждений МЧС на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 103
Таблица 6. Расходы учреждений НАН на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 104
Таблица 7. Расходы учреждений МОиН на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 107
Таблица 8. Расходы учреждений МКИТ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 113

Таблица 9. Расходы учреждений МТД на охрану окружающей среды в 2011-2016 гг., в том числе по категории и направлению БИОФИН, млн сом 114
Таблица 10. Расходы учреждений МЗ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом 115

Перечень рисунков

Рисунок 2.1. Охват оценки расходов на охрану окружающей среды (ОС), на сохранение биоразнообразия (БР) и на адаптацию к изменению климата (АИК – в составе ОС). 16
Рисунок 2.2. Схема алгоритма процесса атрибуции расходов на охрану окружающей среды, биоразнообразие и адаптацию к изменению климата 19
Рисунок 3.1. Статистика по ВВП в Кыргызской Республике 24
Рисунок 3.2. Сравнение параметров ППУР с фактическими данными на 2016 г., млрд сом, % 24
Рисунок 3.3. Чистые приведенные сбережения и валовые сбережения в КР, % чистого национального дохода 25
Рисунок 4.1. Всего расходы республиканского бюджета в 2011-2016 гг., млн сом 26
Рисунок 4.2. Структура расходов государственного бюджета по функциональной классификации в 2007-2016 гг. (официальная статистика) 27
Рисунок 4.3. Структура расходов государственного бюджета по разделу 705 «Охрана окружающей среды» (2015, официальная статистика) 27
Рисунок 4.4. Расходы государственного бюджета по разделу 705 функциональной классификации по данным НСК КР (а) в текущих ценах и ценах 2011 г., млн сом, (б) темпы роста к 2011 г., % 28
Рисунок 4.5. Расходы республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) в 2011-2016 гг., млн сом 29
Рисунок 4.6. Расходы министерств и ведомств в 2011-2016 гг.. 31
Рисунок 4.7. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия по категориям БИОФИН в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 32
Рисунок 4.8. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Устойчивое природопользование» в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 33
Рисунок 4.9. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия СБР) по категории «Биоразнообразие и планирование развития» в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 35
Рисунок 4.10. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Осведомленность и знания в области биоразнообразия» в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 38
Рисунок 4.11. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Охраняемые территории и другие меры по сохранению» в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 40

Рисунок 4.12. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Управление загрязнением» в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 42
Рисунок 4.13. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Зеленая экономика» в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 44
Рисунок 4.14. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Восстановление» в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 45
Рисунок 4.15. Распределение расходов республиканского бюджета на меры по адаптации к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) 46
Рисунок 4.16. Расходы местного бюджета на охрану окружающей среды и биологическое разнообразие в 2011-2016 гг. 49
Рисунок 5.1. Расходы партнеров по развитию (ПР) в Кыргызстане, в том числе на охрану окружающей среды (ООС), сохранение биоразнообразия (СБР) и меры по адаптации к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг., млн сом., % 50
Рисунок 5.2. Динамика официальной помощи развитию в КР в 2011-2016 гг., млн сом 51
Рисунок 5.3. Вклад частного сектора в финансирование охраны окружающей среды (ООС), сохранения биоразнообразия (СБР) и меры по адаптации к изменению климата (АИК) в КР в 2011-2016 гг., %. 52
Рисунок 5.4. Категории и направления БИОФИН, финансировавшиеся в рамках охраны окружающей среды (ООС) и партнерами по развитию КР в 2011-2016 гг.. 52
Рисунок 6.1. Расходы предприятий и организаций на охрану окружающей среды (ООС), сохранение биоразнообразия (СБР) и адаптацию к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг. 58
Рисунок 7.1. Структура финансирования ООС, БР и АИК в 2011-2016 гг., % 60
Рисунок 7.2. Прогноз финансирования ООС, БР и АИК по источникам 2011-2016 гг. – факт, 2017-2020 – прогноз, млн сом 61
Рисунок 7.3. Прогноз финансирования ООС, БР и АИК в 2011-2016 гг. – факт, 2017-2020 прогноз, млн сом 62

Рисунки приложения

Рисунок 1. Структура расходов государственного бюджета: министерства и ведомства, местный бюджет, за период с 2011 по 2016 г., млн сом, % 68
Рисунок 2. Расходы ГАООСЛХ на охрану окружающей среды (ООС), сохранение биоразнообразия (СБР) и адаптацию к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг., млн сом 70

Рисунок 3. Расходы ГАООСЛХ на охрану окружающей среды (ООС) и сохранение биоразнообразия (СБР) по категориям БИОФИН в 2016 г., % 71
Рисунок 4. Схема управления ГАООСЛХ. 72
Рисунок 5. Динамика расходов МСХППМ за 2011-2016 гг., млн сом 83
Рисунок 6. Расходы МСХППМ на ООС, СБР и АИК за 2011-2016 гг., млн сом 84
Рисунок 7. Расходы МСХППМ на ООС и СБР по категориям БИОФИН за 2011-2016 гг., % 85
Рисунок 8. Динамика расходов ГИЭТБ за 2012-2016 годы, млн сом 94
Рисунок 9. Расходы ГИЭТБ на ООС и СБР по категориям БИОФИН за 2012-2016 гг., % 95
Рисунок 10. Динамика расходов ГИВФБ за 2012-2016 гг., млн сом 97
Рисунок 11. Расходы ГИВФБ на ООС и СБР по категориям БИОФИН за 2012-2016 гг., % 98
Рисунок 12. Расходы двух подразделений МЧС на ООС, СБР и АИК за 2011-2016 гг., млн сом 101
Рисунок 13. Расходы учреждений МЧС за 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, %. . . 102
Рисунок 14. Расходы учреждений НАН за 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, % . . . 105
Рисунок 15. Расходы МОиН на ООС и СБР за 2011-2016 гг., млн сом 106
Рисунок 16. Расходы в системе МОиН за 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, % . . . 108
Рисунок 17. Финансирование функций ГКПЭН в 2011-2016 гг., млн сом 110
Рисунок 18. Расходы ГАРТЭК на ООС за 2011-2016 гг. 111

СПИСОК АББРЕВИАТУР

АБР	Азиатский банк развития
АИК	Адаптация к изменению климата
БР	Биоразнообразие
БИОФИН	Инициатива ПРООН «Финансирование биоразнообразия»
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ГАООСЛХ	Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики
ГИВФБ	Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности
ГИЭТБ	Государственная инспекция по экологической и технической безопасности
ГКПЭН	Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования
ГЛФ	Государственный лесной фонд
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕС	Европейский союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
КР	Кыргызская Республика
МЗ	Министерство здравоохранения
МКИТ	Министерство культуры, информации и туризма
МСХППМ	Министерство сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и мелиорации
МОиН	Министерство образования и науки
МТД	Министерство транспорта и дорог
МФ	Министерство финансов
МФОП	Местный фонд охраны природы
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МЧС	Министерство чрезвычайных ситуаций
НАН КР	Национальная академия наук Кыргызской Республики
НПО	Неправительственная организация
НСК	Национальный статистический комитет
НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития
ОГЧР	Обзор государственных и частных расходов на охрану окружающей среды с фокусом на сохранение биоразнообразия и меры адаптации к изменению климата
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ООН	Организация Объединённых Наций
ООПТ	Особо охраняемые природные территории
ООС	Охрана окружающей среды
ОПР	Официальная помощь развитию
ПГИ	Программа государственных инвестиций

ППУР	Программа перехода к устойчивому развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РФОП	Республиканский фонд охраны природы
СБР	Сохранение биоразнообразия
ТУООС	Территориальное управление охраны окружающей среды
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ЦГСЭН МЗ	Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию
ЧПС	Чистые приведенные сбережения
CITES	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения
GIZ	Германское общество международного сотрудничества
JICA	Японское агентство международного сотрудничества
KOICA	Корейское агентство международного сотрудничества

РЕЗЮМЕ

Обзор государственных и частных расходов на охрану окружающей среды с фокусом на вопросы биоразнообразия и адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике (ОГЧР) является составной частью национального консультативного процесса в рамках реализации Глобального проекта ПРООН Инициатива по финансированию биоразнообразия (БИОФИН). Данный обзор совместно с Обзором политических и институциональных рамок финансирования охраны окружающей среды и Оценкой финансовых потребностей на биоразнообразие формируют основу для разработки Плана финансирования биоразнообразия с обоснованием соответствующих финансовых решений, нацеленных на сокращение финансового дефицита в природоохранном секторе.

В соответствии с методологией БИОФИН (2016 г.), национальной командой БИОФИН совместно с Министерством финансов Кыргызской Республики и Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики при широком участии стейкхолдеров был проведен детальный анализ расходов государственных и частных организаций, а также партнеров по развитию за 2011-2016 гг., направленных на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и меры по адаптации к изменению климата. Ключевые выводы Обзора представлены следующими положениями и рекомендациями для лиц, принимающих решения:

1. Экономическое развитие страны в последние 4 года исследуемого периода, сложилось на уровне, который оказался недостаточным для перехода к устойчивому развитию, так, как это было заложено в Программе Правительства КР по переходу к устойчивому развитию на 2013-2017 гг. Так, в 2016 г. объем ВВП сложился почти на 20% меньше запланированного Программой, прогноз по объему расходов государственного бюджета не выполнен более чем на 34%, соответственно не выдержаны и другие базовые для устойчивого развития параметры.

2. Показатель «чистых приведенных сбережений» в Кыргызской Республике, будучи крайне низким, свидетельствует о том, что Кыргызстан допускает истощение природного капитала. Данный показатель, используемый в качестве интегрального индикатора устойчивого развития, в динамике демонстрирует медленный рост общего богатства страны и неустойчивость экономического роста, что впоследствии негативно отразится на интересах будущих поколений. С учетом Индекса человеческого развития в Кыргызстане[1], который постепенно рос с 2010 по 2015 г. (с 0,632 до 0,664), становится ясно, что текущее снижение показателя чистых приведенных сбережений происходит исключительно из-за истощения природного капитала.

3. В 2016 г. финансирование затрат по разделу «Охрана окружающей среды» (код 705) функциональной бюджетной классификации из государственного бюджета увеличилось почти в 7 раз по сравнению с 2007 г. и почти на 39,3% по сравнению с 2011 г. При этом качество финансирования не улучшилось – по-прежнему, в основном, средства расходуются на статьи, связанные с оплатой труда штатного персонала (более 80%).

4. Многие министерства и ведомства несут расходы, которые включают в себя природоохранный компонент. Они должны учитываться в разделе «Охрана окружающей среды» (код 705) функциональной бюджетной классификации. Однако в результате анализа, проведенного по методике БИОФИН было выявлено, что эти ведомства ведут учет по таким расходам в рамках своих основных разделов функциональной бюджетной классификации.

[1] Национальный доклад о человеческом развитии – "Торговля и человеческое развитие в Кыргызской Республике", ПРООН в КР, 2016.

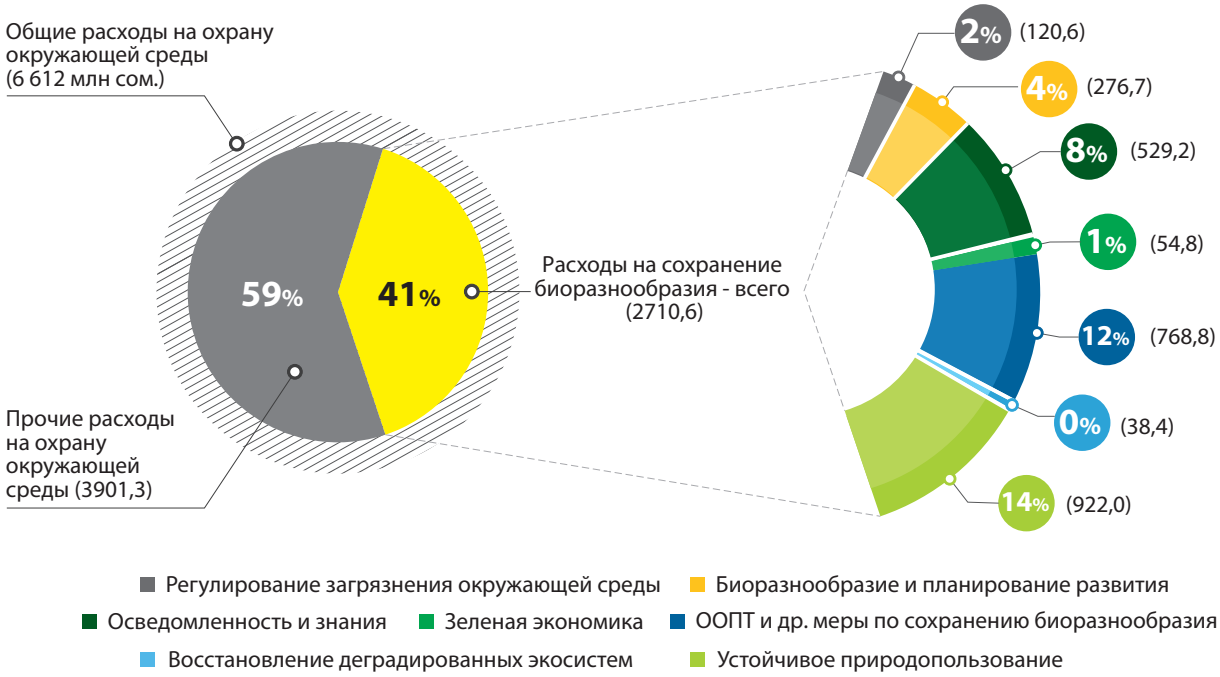
Например, Министерство сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и мелиорации часто учитывает свои природоохранные расходы в разделе «Экономические вопросы» бюджетной функциональной классификации (код 704).

Так, например, корректная классификация расходов бюджета 2016 года определила, что фактический объем природоохранных расходов республиканского бюджета на 83,5% больше, чем указывается в официальных отчетах.

Общая сумма расходов министерств и ведомств на охрану окружающей среды за весь период с 2011 по 2016 г., определенная по методике БИОФИН, составила 6 611,9 млн сомов (или 1,0% общего объема расходов республиканского бюджета Кыргызстана). Из этой суммы на сохранение биоразнообразия было израсходовано 2 710,6 млн сом (0,4% республиканского бюджета), а на меры по адаптации к изменению климата – 719,1 млн сом (0,1% республиканского бюджета).

5. Методология БИОФИН позволяет детализировать расходы, связанные с сохранением биоразнообразия, по 9 основным категориям, которые в свою очередь делятся на подкатегории. Из республиканского бюджета Кыргызстана в 2011-2016 гг. осуществлялись расходы по семи из девяти категорий БИОФИН (см. рис. 1).

Рисунок 1. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия по категориям БИОФИН в 2011-2016 гг., млн сом, % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР

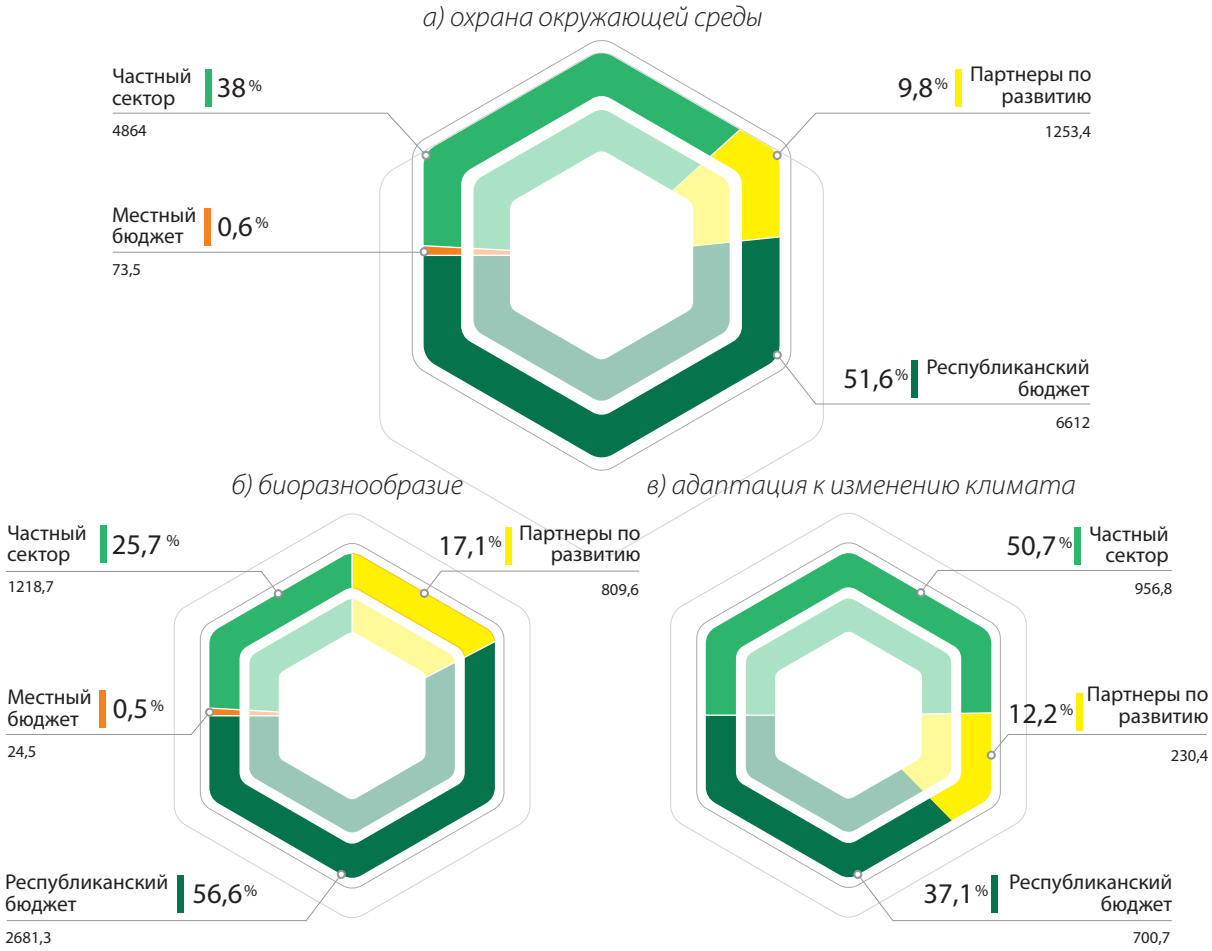
6. Из местного бюджета средства на охрану окружающей среды не выделяются. Основное полномочие органов местного самоуправления, связанное с охраной окружающей среды, – управление твердыми бытовыми отходами и очистными сооружениями – учитывается в рамках «Жилищные и коммунальные услуги» (код 706) функциональной бюджетной классификации. Согласно методологии БИОФИН эти расходы, а также расходы на городское озеленение

относятся к природоохранным – по категориям БИОФИН «Зеленая экономика» и «Управление загрязнением». Таким образом, в период с 2011 по 2016 г. из местного бюджета на цели ООС было выделено 73,5 млн сом, или 1% общих расходов местного бюджета.

7. Официальные партнеры по развитию оказывают огромную помощь Кыргызской Республике, в основном, через инфраструктурные проекты, проекты технической помощи. Средства поступают как на грантовой основе, так и в виде кредитов. Финансирование охраны окружающей среды за счет официальной помощи развитию за период 2011-2016 гг. составляло примерно 13% от общего объема финансирования из этого источника (согласно имеющейся в Министерстве финансов Кыргызской Республики информации о проектах технической помощи). Можно быть уверенным, что и общий объем донорской помощи, и объем донорских средств, направляемых на охрану окружающей среды, фактически больше, чем учтенные в ОГЧР.

8. Частный сектор несет расходы на окружающую среду, биоразнообразие и меры по адаптации к изменению климата. Однако статистика по природоохранным расходам частного сектора на настоящий момент не является полной: по данным НСК в 2015 г. такие отчеты представили 379 хозяйствующих субъектов, которые в 2015 г. инвестировали в охрану окружающей среды 826,0 млн сом.

Рисунок 2. Структура финансирования ООС, БР и АИК в 2011-2016 гг., %



Источник: МФ КР, министерства и ведомства КР, собственные расчеты

9. Общий объем расходов на охрану окружающей среды в Кыргызстане в 2011-2016 гг. из всех рассмотренных в ОГЧР источников составлял очень небольшую величину: 12 802,9 млн сомов, или 0,57% ВВП, в том числе на сохранение биоразнообразия – 4 734, 1 млн сомов (0,21% ВВП) и меры по адаптации к изменению климата – 3 775,8 млн сомов (0,17% ВВП). При этом общие расходы по всем направлениям охраны окружающей среды в большей степени несет республиканский бюджет, инвестиции частного сектора – на втором месте. Донорское сообщество, согласно имеющимся отчетам, – на третьем месте.

10. Согласно прогнозу, республиканский бюджет будет играть основную роль в финансировании природоохранной деятельности, включая сохранение биоразнообразия и меры по адаптации к изменению климата. Частный сектор будет продолжать инвестировать в природоохранную инфраструктуру предприятий. Наиболее эффективными останутся средства доноров. К 2020 г. общий объем финансирования ООС может достигнуть 4 484 млн сом. в год из всех источников. При этом темпы роста по сферам будут составлять до 109,5% для мер СБР, гораздо меньшими темпами будет расти финансирование на АИК.

11. Для улучшения финансирования охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия необходимо проводить работу по следующим основополагающим направлениям:

- Создание условий для повышения эффективности государственных расходов в Кыргызстане, в том числе через улучшение практики применения функциональной бюджетной классификации и ее раздела «Охрана окружающей среды» (код 705) и внедрение бюджета, ориентированного на результат. Это обусловит повышение прозрачности работы государственных органов и улучшит доверие к государственным органам со стороны частного сектора, что приведет к расширению сотрудничества бизнеса с государством во всех сферах, в том числе в сфере сохранения биоразнообразия.

- Учет вопросов охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и изменения климата при планировании и составлении бюджета и улучшение координации между ведомствами и секторами. При этом бюджет, основанный на результативности расходования бюджетных средств, должен стать инструментом для обеспечения лучшего согласования между государственными приоритетами и расходами.

- Продолжение децентрализации государственного управления и передача функций, связанных с охраной окружающей среды, в местные органы власти и делегирование местным органам власти разработку и осуществление мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством. Делегирование полномочий должно сопровождаться с соответствующими бюджетами. Органы местного самоуправления должны учитывать вопросы охраны окружающей среды, биоразнообразия и изменения климата при подготовке региональных планов социально-экономического развития.

- «Озеленение» фискальных рамок, в том числе реформа потенциально вредных для окружающей среды и биоразнообразия бюджетных субсидий.

1. ВВЕДЕНИЕ

Биоразнообразие и экосистемные услуги, являясь частью природного капитала страны, формируют основу для экономической деятельности, включая продукты питания, воду и энергию, а также социальных благ – здоровья, личной безопасности и культурной идентичности. Значение природного капитала становится решающим для экономического успеха и устойчивости в современных условиях.

Признавая важность сохранения природной среды, естественных экосистем и биоразнообразия, Правительство Кыргызской Республики предпринимает усилия по сохранению этих активов, что, в частности, отражено в стратегических документах страны – Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040, Программы Правительства «Единство. Доверие. Созидание» на 2018-2023, Национальных приоритетах и плане действий по сохранению биоразнообразия до 2023 года и других секторальных программах.

Несмотря на определенные достижения в области сохранения биоразнообразия, существует множество препятствий, одним из которых является отсутствие достаточных финансовых ресурсов.

Кыргызская Республика является одной из 36 стран, участвующих в реализации глобальной инициативы ПРООН по финансированию биоразнообразия (БИОФИН) – глобального партнерства, всесторонне рассматривающего проблему финансирования биоразнообразия. Целью инициативы БИОФИН, координируемой ПРООН в партнерстве с Европейской комиссией (ЕС), правительств Германии, Швейцарии, Норвегии и Фландрии, является содействие правительствам в определении статуса и тенденций финансирования биоразнообразия на национальном уровне и решению проблем дефицита ресурсов. Деятельность БИОФИН направлена на проведение оценки дефицита финансирования биоразнообразия и разработку плана мобилизации финансовых ресурсов, а также интегрирование вопросов биоразнообразия и экосистемных услуг в отраслевое бюджетное планирование и национальную политику.

Методология БИОФИН позволяет странам измерять свои текущие расходы на биоразнообразие, оценивать их финансовые потребности в среднесрочной перспективе и определять наиболее подходящие финансовые решения для преодоления пробелов в финансировании в области биоразнообразия на национальном уровне. Концептуальная модель БИОФИН рассматривает интеграцию инвестиций в области биоразнообразия и мобилизацию ресурсов в процесс принятия решений и финансирования в государственном и частном секторах, основываясь на пятиэтапном процессе:

Обзор политики и институциональных рамок финансирования биоразнообразия: анализ политики и институциональной архитектуры финансирования биоразнообразия и существующих финансовых решений.

Обзор расходов на биоразнообразие: анализ государственных и частных расходов, ориентированных на биоразнообразие.

Оценка потребностей в финансовых ресурсах на биоразнообразие: оценивает инвестиции, необходимые для реализации национальных планов сохранения биоразнообразия и достижения национальных целей и результатов в области биоразнообразия.

План финансирования биоразнообразия: анализ вариантов оптимизации текущих и расширения будущих инвестиций (государственных, частных, национальных, международных, традиционных и инновационных) в управление биоразнообразием.

Внедрение финансовых решений: оказание поддержки в реализации таких стратегических рекомендаций, разработанных БИОФИН, как совершенствование или создание финансовых механизмов и интеграция финансовых решений в национальные циклы планирования.

В настоящем Обзоре государственных и частных расходов (ОГЧР), так же, как и в первом исследовании проекта БИОФИНа «Обзор политических и институциональных рамок финансирования окружающей среды», охвачены более широкие вопросы природоохранных расходов с детальным фокусом на финансировании мер по сохранению биоразнообразия и мер по адаптации к изменению климата. Обзор был подготовлен в рамках общей оценки природоохранной политики Кыргызской Республики, проводимой инициативой ПРООН по финансированию биоразнообразия (БИОФИН) и Инициативой Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и ПРООН «Бедность и окружающая среда» (БиОС).

Документ ОГЧР состоит из четырех функциональных разделов:

1. Резюме для руководства, в котором изложены основные выводы и рекомендации Обзора.
2. Краткое описание методологии, в котором описывается охват ОГЧР. Дается определение расходов и категорий расходов на окружающую среду, биоразнообразие и соответствующие аспекты изменения климата. Дается объяснение бюджетной классификации Кыргызской Республики. Объясняется методика определения ассигнований для распределения косвенных расходов.
3. Результаты ОГЧР. В разделе даны макроэкономические и бюджетные тенденции стран. Описаны расходы на окружающую среду, биоразнообразие и адаптацию к изменению климата по ведомствам, донорам, секторам и категориям. Кратко дана характеристика частных природоохранных расходов на основе официальных данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Выявлены проблемы и возможности в процессе составления бюджета (включая сравнение проанализированных расходов с заявленными государственными приоритетами и возможностями для повышения эффективности). В конце раздела дан прогноз будущих расходов на окружающую среду, биоразнообразие и адаптацию к изменению климата.
4. Выводы и рекомендации, выработанные в результате работы над ОГЧР.

2. МЕТОДОЛОГИЯ

2.1. Охват Обзора государственных и частных расходов на финансирование окружающей среды с фокусом на биоразнообразие и меры адаптации к изменению климата

Особенностью процесса реализации БИОФИН в Кыргызской Республике, в отличие от предусмотренного общими методологическими рамками фокуса, направленного на анализ прямых и косвенных расходов на биоразнообразие, является расширение секторального охвата, рассматривая вопросы финансирования окружающей среды в широком смысле. При этом основной целью анализа оставались расходы на биоразнообразие, кроме того, также было решено рассмотреть некоторые меры по адаптации к изменению климата в той мере, в какой они соответствуют задачам охраны окружающей среды.

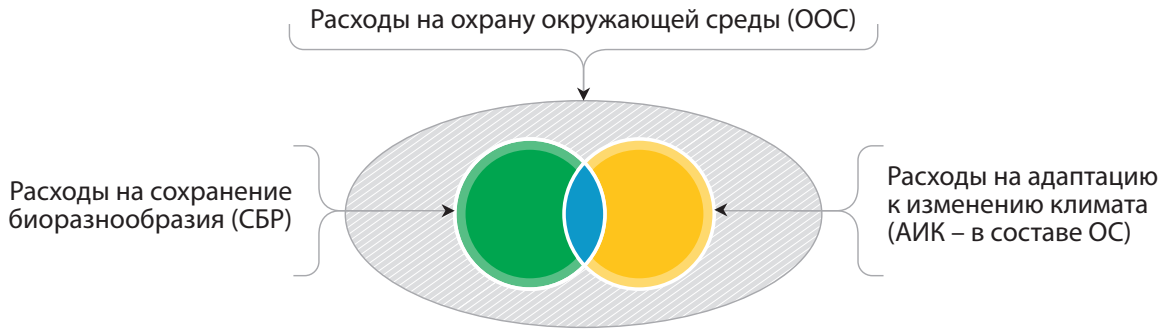
Исходя из национального контекста и основываясь на методологии БИОФИН (2016) целью настоящего обзора, предлагаемого совместно с Инициативой ЮНЕП-ПРООН «Бедность и окружающая среда», реализованной в Кыргызской Республике с 2015-2018, является оценка объемов финансирования из государственных и частных источников на цели охраны окружающей среды для обоснования и продвижения более совершенной экологической политики (включая биоразнообразие и адаптацию к изменению климата), эффективного финансирования и долгосрочных результатов в решении экологических проблем.

Некоторые виды расходов на охрану окружающей среды и биоразнообразия могут быть многоцелевыми (включая позитивный вклад в усилия по адаптации к изменению климата), поэтому желаемый эффект заключается в усилении такого потенциального синергизма. В то время как не все расходы на охрану окружающей среды будут представлять собой расходы на биоразнообразие или расходы на адаптацию к изменению климата (Рис. 2.1).

В Обзоре рассматриваются расходы министерств, ведомств, частного сектора, неправительственных организаций и доноров:

- на окружающую среду и ее охрану;
- на биоразнообразие и его сохранение, как часть расходов на окружающую среду;
- на меры по адаптации к изменению климата, являющиеся одновременно частью расходов на окружающую среду.

Рисунок 2.1. Охват оценки расходов на охрану окружающей среды, на сохранение биоразнообразия и на адаптацию к изменению климата (АИК – в составе ОС)



Меры по адаптации к изменению климата могут быть одновременно и мерами по сохранению биоразнообразия. На рис. 2.1 такие меры соответствуют области пересечения расходов на сохранение биоразнообразия и расходов на адаптацию к изменению климата. Поэтому во избежание двойного счета расходы по этим направлениям не суммируются, а учитываются по отдельности.

ОГЧР в Кыргызстане использует подробные данные о государственном бюджете, включая республиканский и местный, и доступные данные о расходах частного сектора и гражданского общества. Он направлен на определение:

- принципов расходов – кто тратит, сколько и на что;
- объемов расходов по категориям охраны окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата;
- соответствия расходов государственной политике и приоритетам правительства;
- схемы распределения ассигнований и барьеров в процессе бюджетирования;
- объемов внутреннего и внешнего финансирования и их соотношения;
- объемов ассигнований на существующие финансовые решения и возможности для повышения эффективности финансирования окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата.

Обзор охватывает период с 2006 по 2016 г. При этом к периоду с 2006 по 2011 г. использовалась упрощенная и менее детальная методика получения и представления данных.

2.2. Определение расходов на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата

Состав расходов, которые находятся в фокусе данного Обзора, соответствует международным[2] и национальным определениям:

Расходы на охрану окружающей среды включают любые расходы – прямые и косвенные – целью которых является оказание положительного воздействия или снижение/устранение нагрузки на окружающую среду.

Расходы на сохранение биоразнообразия включают любые расходы – прямые и косвенные – целью которых является оказание положительного воздействия или снижение/устранение нагрузки на биоразнообразие.

Расходы на мероприятия, связанные с адаптацией к изменению климата, учитываются, если мероприятия направлены на снижение уязвимости человеческих и природных систем к воздействию изменения климата и связанных с климатом рисков путем поддержания или повышения адаптивного потенциала и устойчивости, посредством мер, целью которых является положительное воздействие или сокращение/устранение давления на окружающую среду в широком смысле. Это включает в себя целый ряд видов деятельности – от сбора и распространения информации и знаний до развития потенциала, планирования и осуществления действий по адаптации к изменению климата.

Примерами таких видов деятельности являются:

- Поддержка интеграции мер по адаптации к изменению климата в национальную и международную политику, планы и программы.
- Совершенствование нормативных правовых актов в целях создания стимулов для адаптации к изменению климата.

[2] Методологический справочник «Климатические государственные расходы и институциональный обзор».

- Образование и повышение осведомленности общества о причинах и последствиях изменения климата и роли адаптации к нему.
- Исследования, связанные с адаптацией к изменению климата.
- Реализация мер по борьбе с болезнями, обусловленных изменением климата.
- Содействие сохранению водных ресурсов в районах, где ожидается усиление нагрузки на водные ресурсы из-за изменения климата.
- Продвижение засухоустойчивых культур и водосберегающих методов полива.
- Реализация мер по предотвращению стихийных бедствий (оползней, селей, наводнений и др.) и управлению ими.

Данные определения согласуются с принципами Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», в статье 4 которого определены объекты, подлежащие охране: *«Охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия подлежат земля и ее недра, почвенный покров, воды, леса, растительный, животный мир и их генетический фонд, атмосферный воздух, иные природные объекты, комплексы и экологические системы, а также климат и озоновый слой Земли и в целом Земля как планета».*

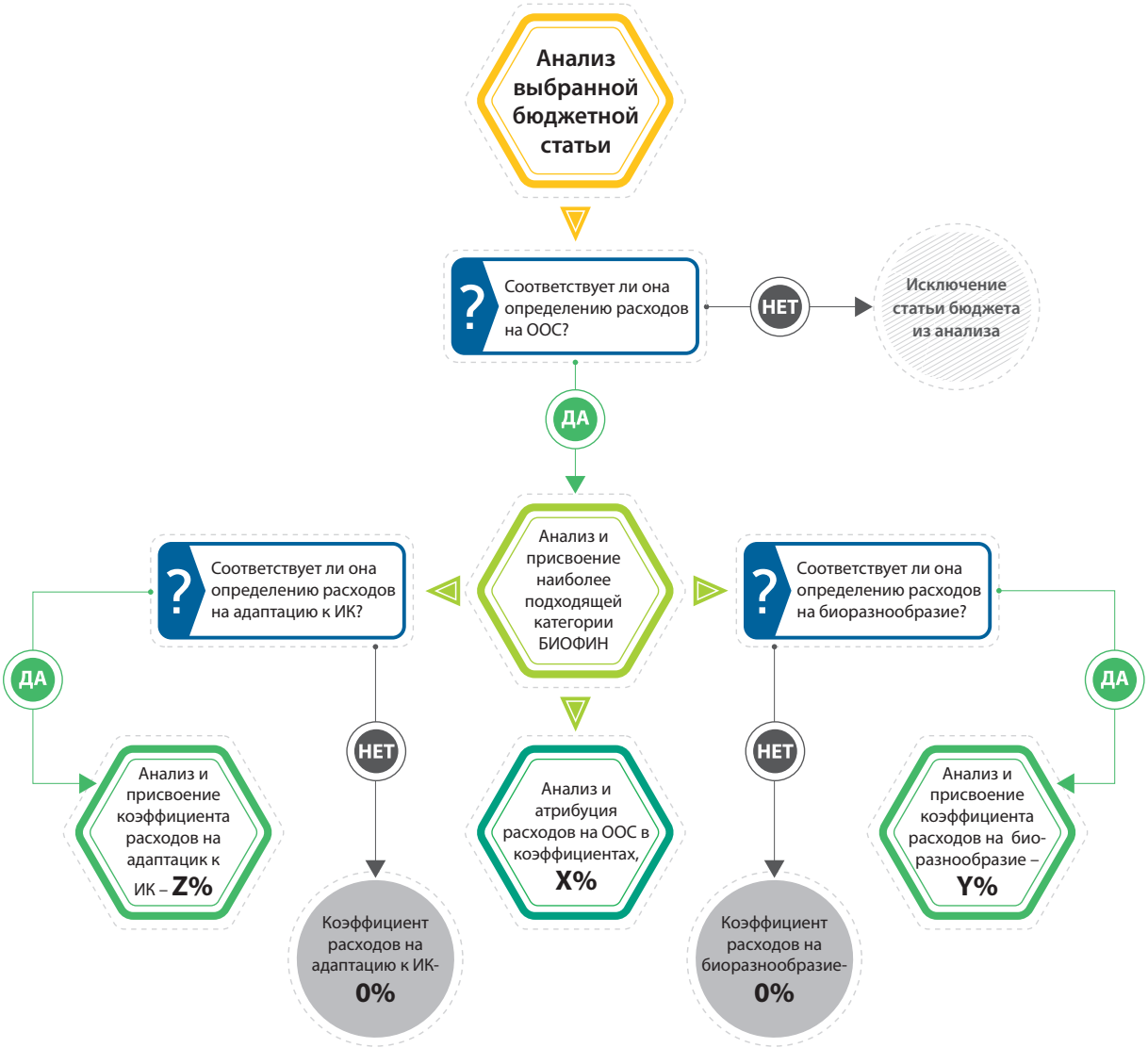
Основными источниками финансирования мероприятий по охране окружающей среды являются республиканский бюджет и бюджеты местных органов самоуправления. К ним также относятся республиканский и местные экологические фонды, собственные средства предприятий.

Финансирование мероприятий по охране окружающей среды производится за счет:

- республиканского и местных бюджетов, в том числе республиканского и местных фондов охраны природы;
- средств партнеров по развитию (официальная помощь развитию);
- средств предприятий, учреждений, организаций, в том числе неправительственных;
- других, не запрещенных законодательством источников.

Как видно на рисунке 2.1, расходы на охрану окружающей среды включают расходы на сохранение биоразнообразия и на определенные мероприятия по адаптации к изменению климата. Таким образом, у ОГЧР фактически три фокуса. Поэтому для определения размера бюджета, имеющего отношение к окружающей среде, биоразнообразию и адаптации к изменению климата, был использован следующий алгоритм (см. рисунок 2.2).

Рисунок 2.2. Схема алгоритма процесса атрибуции расходов на охрану окружающей среды, биоразнообразие и адаптацию к изменению климата (Байба Гайле)



Сначала определены бюджетные статьи, соответствующие определению «расходов на окружающую среду», и идентифицированы министерства и ведомства Кыргызской Республики, которые осуществляют эти расходы. Таким образом, рассматривались отдельные мероприятия, функции и бюджетные статьи, профинансированные ежегодно в период с 2011 по 2016 гг., в каждом отобранном министерстве и ведомстве, соответствующих категориям природоохранных расходов.

Следующий этап оценки – выявление того, являются ли эти расходы еще и расходами на а) сохранение биоразнообразия и б) адаптацию к изменению климата.

Расходы на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия классифицированы в соответствии с категориями и подкатегориями БИОФИН. Для расходов на адаптацию к изменению климата такая работа не проводилась, поскольку климатические меры не поддаются классификации, принятой в методологии БИОФИН.

2.3. Бюджетная классификация Кыргызской Республики и категории БИОФИН

Вопросы охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и адаптации к изменению климата, анализируемые в ОГЧР, отражены в статье 705 «Охрана окружающей среды» функциональной классификации, которая имеет следующие подстатьи:

- 7051 – Организация сбора и удаления отходов
  - 70511 – Организация сбора и удаления отходов
  - 70512 – Дезактивация и захоронение радиоактивных отходов
- 7052 – Удаление и очистка сточных вод
- 7053 – Борьба с загрязнением окружающей среды
- 7054 – Защита биоразнообразия и охрана ландшафта
  - 70541 – Природные парки и заповедники
  - 70542 – Охрана животных
  - 70543 – Охрана растений
  - 70544 – Противоэпизоотические мероприятия
  - 70545 – Ветеринарная диагностика
  - 70546 – Химизация, защита и карантин растений
  - 70549 – Прочие услуги по защите биоразнообразия и охране ландшафта
- 7055 – Научные исследования и опытно-конструкторские разработки в области охраны окружающей среды
- 7056 – Вопросы охраны окружающей среды, не отнесенные к другим категориям

Также анализ показал, что часть расходов, которые министерства и ведомства относят к другим статьям функциональной классификации, например, к статье 704 «Экономические вопросы», также могут быть классифицированы как расходы на охрану окружающей среды».

Категории БИОФИН. Инициатива БИОФИН предлагает для классификации природоохранных расходов свой подход, задача которого заключается в обеспечении точности и воспроизводимости оценки расходов на охрану природы, в том числе сохранение биоразнообразия.

Расходы, согласно подходу БИОФИН, классифицируются по девяти категориям, которые являются группировкой различных направлений природоохранной государственной политики. Категории БИОФИН очень хорошо увязаны с целями глобального Стратегического плана по сохранению биоразнообразия 2011-2020, принятого в Айти, на 10-й Конференции Сторон Конвенции и биоразнообразии.

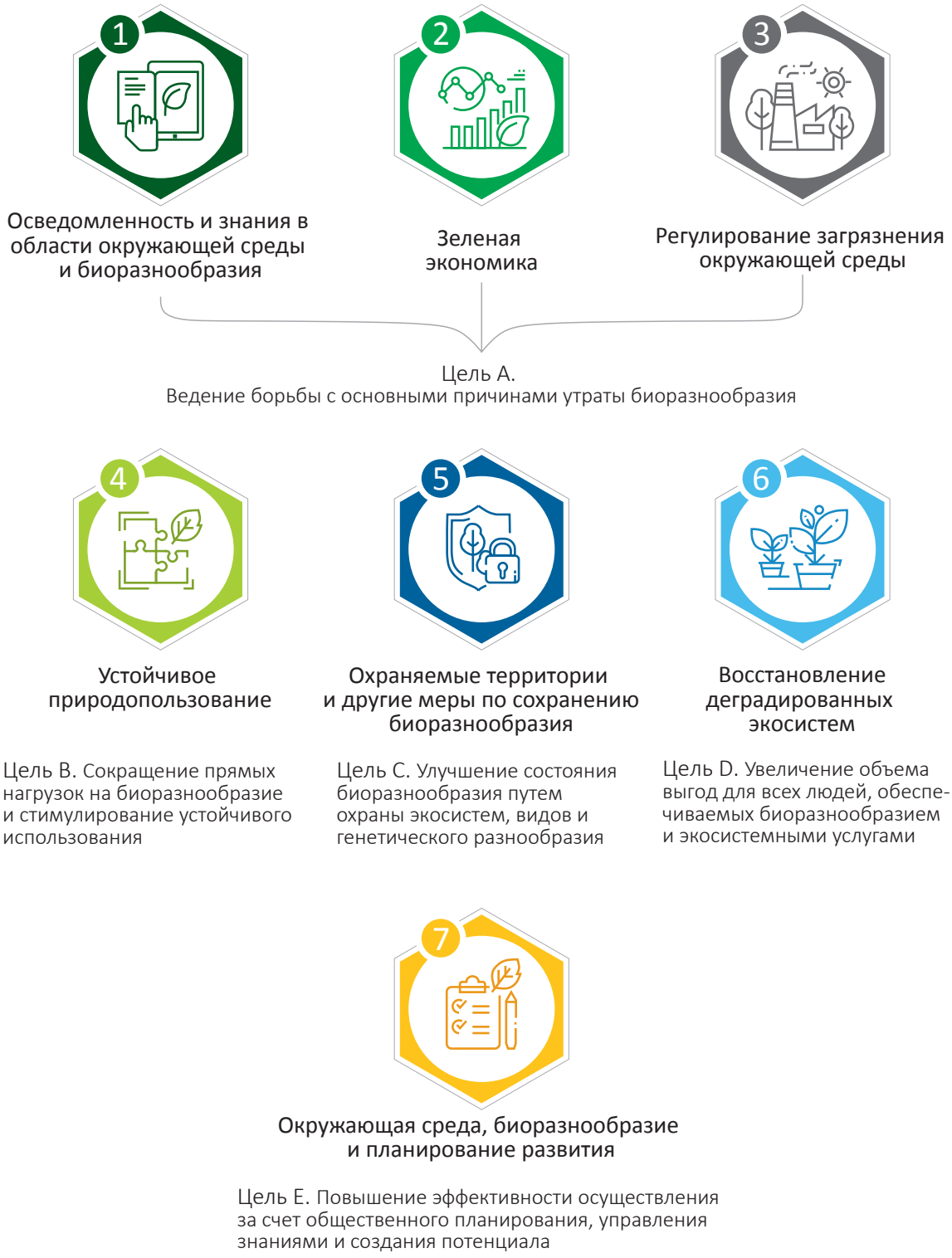
В Кыргызской Республике выявлено семь из девяти категорий БИОФИН. В табл. 2.1 показаны эти категории и их соответствие целям глобального Стратегического плана по сохранению биоразнообразия 2011-2020, принятого в Айти.

Остальные две категории БИОФИН «Доступ и совместное использование выгод от использования генетических ресурсов» и «Биобезопасность» не рассматривались в данном обзоре, так как в ходе анализа не были выявлены прямые или косвенные расходы на них в период до 2016 года. Кыргызстан ратифицировал Нагойский протокол в 2015 году, однако механизмы реализации на национальном уровне до сих пор не разработаны, и в стране отсутствует Национальный координационный центр по выполнению Нагойского протокола.

Расходы на научные изыскания и продвижение традиционных знаний, связанных с использованием генетических ресурсов, рассматриваются в категории «Осведомленность и знания в области окружающей среды и биоразнообразия». В категории «Биобезопасность» – деятельность государственных органов по регулированию безопасного обращения, транспортировки и использования генетически модифицированных организмов, а также

по предотвращению и искоренению чужеродных инвазивных видов, сводятся к области политических мер урегулирования, которые рассматриваются в категории «Планирование развития в области биоразнообразия».

Таблица 2.1. Категории природоохранных расходов БИОФИН, осуществляемые в Кыргызстане, и Стратегического плана по сохранению биоразнообразия 2011-2020, принятые в Айти



В обзоре природоохранные расходы отражены через использование коэффициентов, присвоенных категориям БИОФИН, для каждого бюджетного учреждения и его подразделения по двум темам – окружающая среда и биоразнообразие.

Для целей данного обзора анализ был сделан в двух разрезах:

1) В разрезе категорий БИОФИН.

Здесь каждый раздел описывает категорию и соответствующие направления БИОФИН и какой вклад в денежной форме делают в них министерства и ведомства. Структура такого анализа выглядит так:

1. Категория БИОФИН 1
   1.1. Направление БИОФИН 1.1.
      1.1.1. ведомство 1
      1.1.2. ведомство 2
      ...
      1.1.n. ведомство n
   1.2. Направление БИОФИН 1.2.
   ...
2. Категория БИОФИН 2
   2.1. Направление БИОФИН 2.1.
      2.1.1. ведомство 1
      2.1.2. ведомство 2
      ...
      2.1.n. ведомство n
      .... и т.д.

Анализ в таком разрезе, на наш взгляд, лучше соответствует задаче ОГЧР – демонстрация расходов на сохранение окружающей среды и сохранение биоразнообразия. Информация выглядит более целостной и более логичной в качестве основы для оценки финансовой потребности финансирования биоразнообразия и плана финансирования биоразнообразия.

В основу ОГЧР легла структура анализа в разрезе категорий БИОФИН.

2) В разрезе министерств и ведомств.

В этом случае описываются расходы министерств и ведомств, которые реализуют природоохранные мероприятия. Они (расходы) делятся на категории и направления БИОФИН. Структура такого анализа выглядит так:

1. Ведомство 1
   1.1. Категория БИОФИН 1
      1.1.1. Направление БИОФИН 1
      1.1.2. Направление БИОФИН 2
      ...
      1.1.n. Направление БИОФИН n
   1.2. Категория БИОФИН 2.
2. Ведомство 2
   2.1. Категория БИОФИН 1
      2.1.1. Направление БИОФИН 1
      2.1.2. Направление БИОФИН 2
      ...
      2.1.n. Направление БИОФИН n
      ....и т.д.

Анализ в таком разрезе лучше отражает «склонность» министерств и ведомств охранять окружающую среду и сохранять биоразнообразие. Он, возможно, лучше понятен специалистам министерств и ведомств. Однако он не лучшим образом демонстрирует целостную картину финансирования природоохранных мероприятий.

Анализ в разрезе министерств и ведомств приведен в приложении 1.

2.4. Источники данных

Данные по государственным расходам получены из официальных источников: отчетов Министерства финансов КР, министерств и ведомств. Весьма информативным относительно расходов республиканского бюджета является программный бюджет. Однако из-за относительной новизны программного бюджетирования и пилотного характера в период с 2011 по 2017 г. наиболее достоверным является бюджет в программном формате с 2015 г.

Классификация расходов государственных органов по категориям БИОФИН осуществлена на основе их положений и среднесрочных бюджетных стратегий за период с 2011 по 2016 г.

Данные по частным расходам получены из официальной информации Национального статистического комитета Кыргызской Республики, а также прямых интервью с отдельными частными компаниями. В ходе анализа отражены различия между запланированными и фактически израсходованными бюджетными средствами, а также между текущими и капитальными расходами.

Источником данных по расходам партнеров по развитию (донорской помощи) послужили базы данных Министерства финансов Кыргызской Республики.

Данные о расходах неправительственных организаций не удалось собрать по причине отсутствия достоверной официальной информации, интервью и опросы НПО показали, что НПО еще не готовы раскрывать данные о своих расходах. Поэтому соответствующий раздел лишь описывает характер деятельности основных экологических НПО.

2.5. Ограничения

Предлагаемый Обзор не претендует на абсолютную полноту анализа всех существующих расходов в природоохранном секторе в Кыргызской Республике. Существуют определенные ограничения для всеобъемлющего учета этих расходов из различных источников, в частности расходов частных, неправительственных и международных организаций. Национальная команда БИОФИН столкнулась со следующими трудностями, усложнившими процесс классификации расходов по категориям БИОФИН:

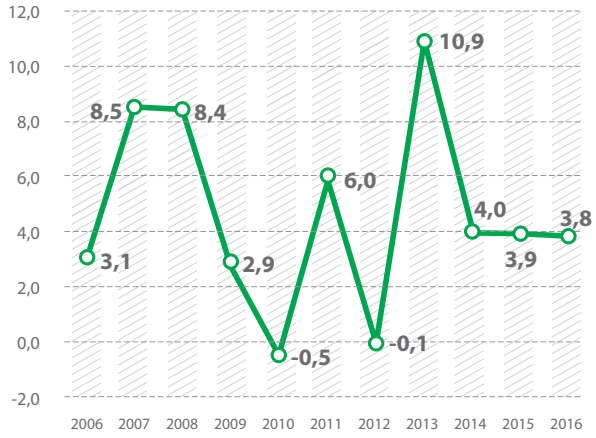
- отсутствие данных о природоохранных расходах неправительственных организаций;
- неполные данные о природоохранных расходах международных организаций, ввиду несовершенства системы государственной статистики и мониторинга таких расходов;
- отсутствие детального учета финансовых потоков государственных средств с разбивкой по целевым показателям охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия;
- ошибочное отнесение расходов республиканского бюджета, имеющих фактическую цель охраны окружающей среды или биоразнообразия, к другим часто нерелевантным статьям бюджетной классификации;
- обзор не включил анализ расхождений между бюджетом утвержденным и выделенным бюджетом;
- неполнота официальной статистики по частным расходам на охрану окружающей среды: она не включает в себя расходы частных предприятий, связанные с мероприятиями по охране окружающей среды. Часть текущих расходов, которые должны быть классифицированы как природоохранные, отнесены к другим статьям расходов, например на услуги коммунальных служб и т.д.

3. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

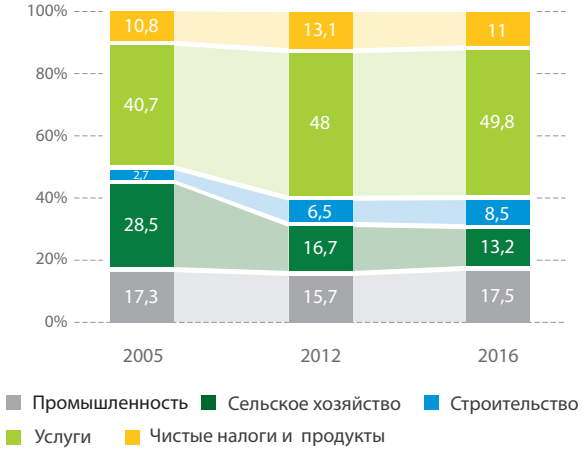
Экономика Кыргызстана подвержена влиянию региональных и мировых экономических тенденций. Так, например, согласно данным Министерства экономики Кыргызской Республики, основным сдерживающим фактором экономического роста 2016 г. явилось ухудшение экономической ситуации в странах – основных торговых партнеров – в странах Евразийского экономического союза и Китае. Темп реального прироста в последние 10 лет колебался от отрицательных (-0,5% в 2010 г.) до довольно высоких положительных (10,9% в 2013 г.) значений.

Рисунок 3.1. Статистика по ВВП в Кыргызской Республике

а) темп реального прироста ВВП в 2006-2016 гг., %



б) структура ВВП в 2005, 2012 и 2016 гг., %

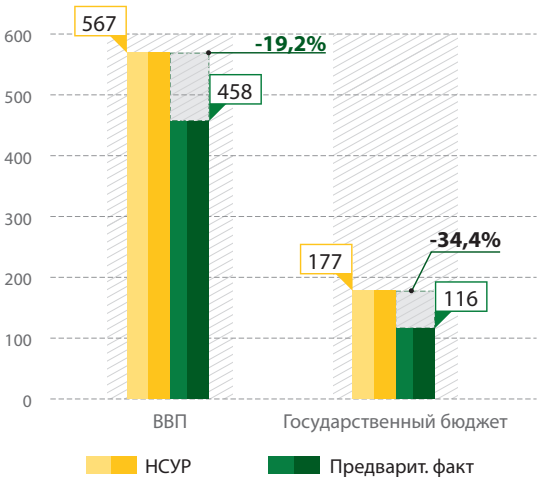


Источник: Национальный банк КР

В 2016 г. ВВП сложился в сумме 458,0 млрд сом. с темпом реального прироста 3,8%, продемонстрировав минимальный прирост за последние 4 года (см. рис. 3.1). ВВП на душу населения составил 78,7 тыс. сомов и по сравнению с 2015 годом возрос на 4,2%.

Структура ВВП за 10 лет претерпела значительные изменения: более чем в 2 раза сократилась доля сельского хозяйства, почти в 3 раза выросла доля строительства и на ¼ – сектора услуг. Доля промышленности стабильна. При этом зависимость экономики от природных ресурсов, включая биоразнообразие, не падает, т.к. происходит опережающий рост сервисных секторов экономики, зависящих от них (туризм, торговля продукцией сельского хозяйства и переработки, транспорт и др.).

Рисунок 3.2. Сравнение параметров ППУР с фактическими данными на 2016 г., млрд сом, %



Источник: ППУР, НСК, МФ, собственные расчеты

Темп роста ВВП в последние 4 года сложился ниже уровня, определенного Программой Правительства КР по переходу к устойчивому развитию до 2017 г. (ППУР): правительству не удалось выдержать заданные параметры экономического развития. В итоге план ППУР в 2016 г. не был выполнен по объему ВВП почти на 20%, ВВП на душу населения сократился до 1 133 долл. США. Прогноз по расходам бюджета не выполнен более чем на 34% (рис. 3.2), а ожидаемый недобор за все 4 года реализации ППУР сопоставим с объемом годового бюджета.

Возможно, то, что стране не удалось обеспечить необходимые параметры экономического роста и бюджетных расходов, стало определяющей причиной невыполнения мероприятий ряда отраслевых стратегий и программ, в том числе связанные с охраной окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата, поскольку финансовой основой для реализации мероприятий во всех сферах устойчивого развития, в том числе в сфере окружающей среды, включая сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата, должен был стать экономический рост.

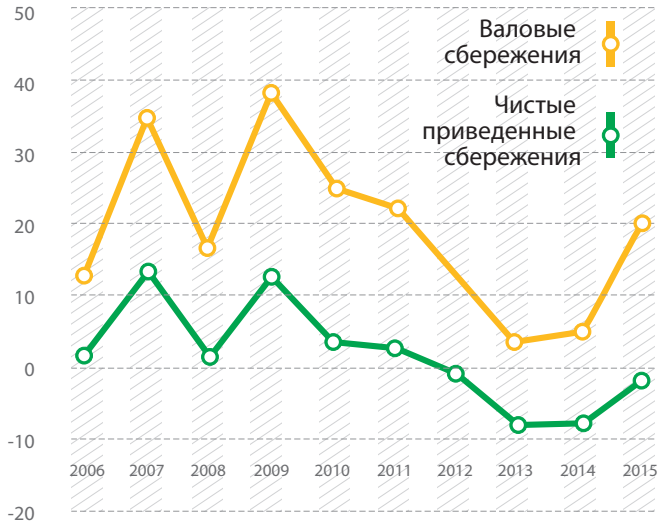
Хорошо демонстрирует качество устойчивого роста страны и важность окружающей среды для устойчивого развития страны показатель Чистых приведенных сбережений (ЧПС)[3] . ЧПС измеряет темпы роста сбережений в экономике после учета инвестиций в человеческий капитал и вычета истощения природных ресурсов и ущербов, вызванных загрязнением. То есть, ЧПС является показателем степени устойчивости развития страны: если сбережения положительны, то благосостояние растет, таким образом, гарантируя будущим поколениям использовать возможности, доступные современному поколению.

Показатель ЧПС может быть предложен лицам, принимающим решения, для отслеживания прогресса, продвижения курса страны по пути «устойчивого» развития.

Рис. 3.3 показывает, что, несмотря на то, что валовые сбережения как доля валового национального дохода в КР всегда имеют положительную величину, показатель ЧПС (тоже как доля валового национального дохода) крайне низок, а в 2012-2015 гг. он отрицателен. Это говорит о том, что Кыргызстан допускает истощение природного капитала. В результате общее богатство страны увеличивается медленно, под угрозой интересы будущих поколений, развитие страны не устойчиво.

Если принять во внимание Индекс человеческого развития ПРООН, который постепенно рос с 2010 по 2015 гг. (с 0,632 до 0,664)[4], то становится ясно, что негативная тенденция ЧПС происходит исключительно из-за истощения природного капитала.

Рисунок 3.3. Чистые приведенные сбережения и валовые сбережения в КР, % чистого национального дохода



Источник: World Bank Open Data, http://data.worldbank.org/

[3] Чистые приведенные сбережения — это индикатор, рассчитываемый Всемирным банком. Он показывает соотношение инвестиций в будущие поколения и текущую эксплуатацию ресурсов. В относительно простом виде этот показатель можно представить как сумму ряда показателей: ЧПС = Чистые сбережения + Инвестиции в человеческий капитал (в первую очередь в образование) — Потребление ресурсов — Загрязнение окружающей среды.
[4] http://hdr.undp.org

4. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА, БИОРАЗНООБРАЗИЕ И АДАПТАЦИЯ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ БЮДЖЕТЕ

В данном разделе рассмотрены общие расходы республиканского бюджета и местного бюджета на охрану окружающей среды, на меры по адаптации к изменению климата, и подробно – в разрезе категорий БИОФИН – на сохранение биоразнообразие. Период анализа – 2011-2016 годы.

4.1. Общие расходы республиканского бюджета

Государственный бюджет Кыргызской Республики включает в себя:

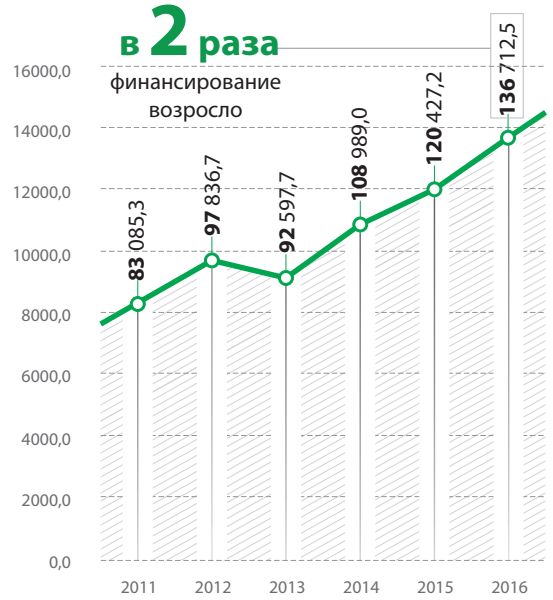
- Республиканский бюджет – совокупность денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственных органов, подведомственных им бюджетных учреждений.
- Местный бюджет – совокупность бюджетов айыльных аймаков и городов (муниципалитетов).

Социальная и экономическая ситуация в КР обусловливает то, что любые бюджетные расходы, не дающие незамедлительного эффекта, считаются низкоприоритетными. Бюджет Кыргызской Республики социально ориентирован.

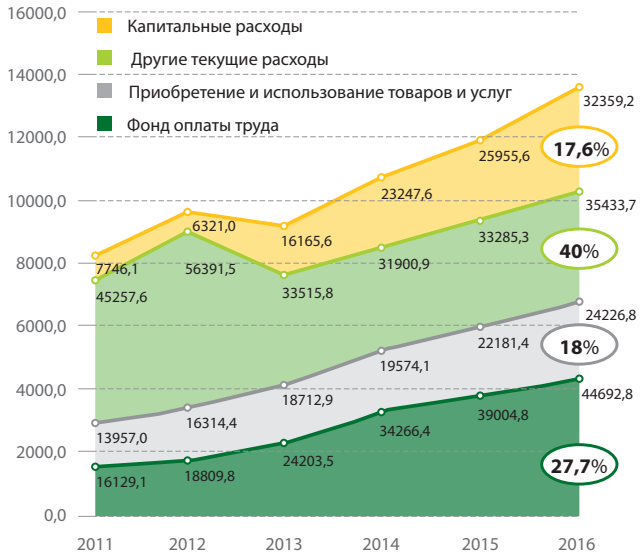
Общие расходы республиканского бюджета в 2011-2016 гг. составили 639 648,3 млн сом. За 6 лет финансирование республиканского бюджета возросло в 2 раза (см. рис. 4.1.а). Рост расходов произошел главным образом за счет повышения заработной платы и роста цен на товары и услуги. Росли капитальные расходы: в 2016 году объем их финансирования по сравнению с 2011 годом возрос более чем в 4 раза и составил 32 359,1 млн сом.

Рисунок 4.1. Всего расходы республиканского бюджета в 2011-2016 годы, млн сом.

а) динамика расходов республиканского бюджета



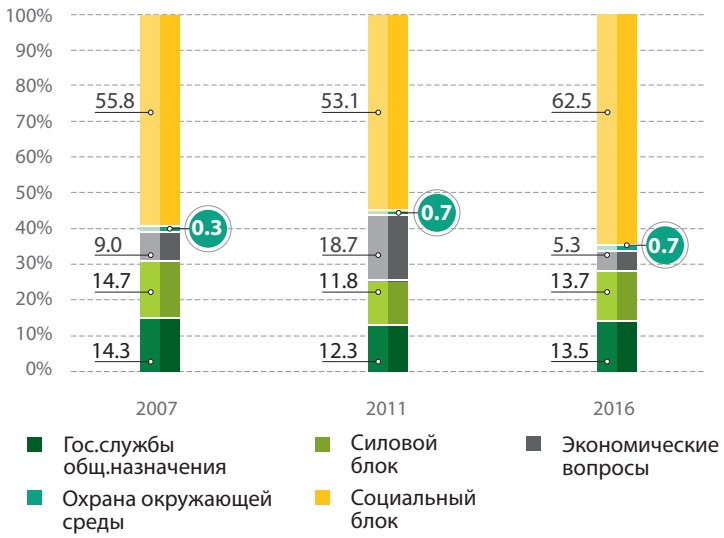
б) расходы по категориям экономической классификации



Источник: МФ КР, собственные расчеты

Основную долю республиканского бюджета – 82% – составляли текущие расходы (в том числе 27,7% – фонд оплаты труда, 18% – расходы на приобретение и использование товаров и услуг, 40% – другие текущие расходы). Остальные 17,6% направлялись на капитальные расходы – на развитие.

Рисунок 4.2. Структура расходов государственного бюджета по функциональной классификации в 2007-2016 гг. (официальная статистика)



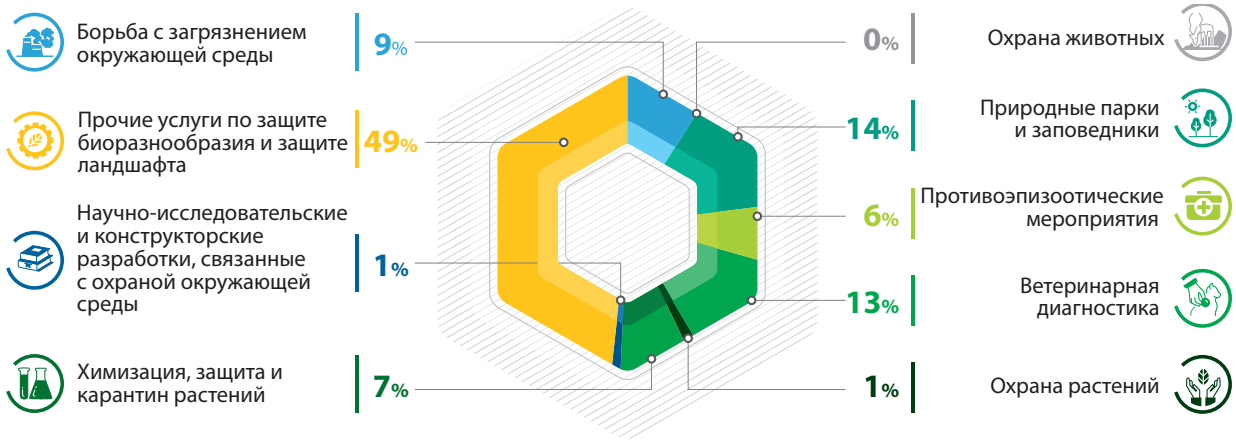
Источник: НСК КР, собственные расчеты.

По данным официальной статистики НСК КР основные средства государственного бюджета в разрезе функциональной классификации направляются на развитие социального сектора: в 2016 г. туда было направлено 62,5%. А уровень обеспечения охраны окружающей среды остается незначительным – от 0,3% в 2007 г. до 0,7% в 2016 г. (рис. 4.2).

Формально в официальной статистике расходами на охрану окружающей среды являются суммы, отражаемые в разделе 705 функциональной бюджетной классификации «Охрана окружающей среды», которые включают и расходы на сохранение биоразнообразия. Финансирование мер по адаптации к изменению климата не имеет ясной принадлежности к той или иной подстатье функциональной классификации.

Раздел 705 «Охрана окружающей среды» состоит из 11 групп расходов, из которых в 2015 г. было профинансировано 9 (рис. 4.3). Среди этих групп расходов наибольшую долю занимают «Прочие услуги по защите биоразнообразия и охране ландшафта». В 2015 г. они составляли 49% всего объема расходов раздела 705 функциональной классификации. На охрану природных парков и заповедников приходится 14%, на ветеринарную диагностику – 13%.

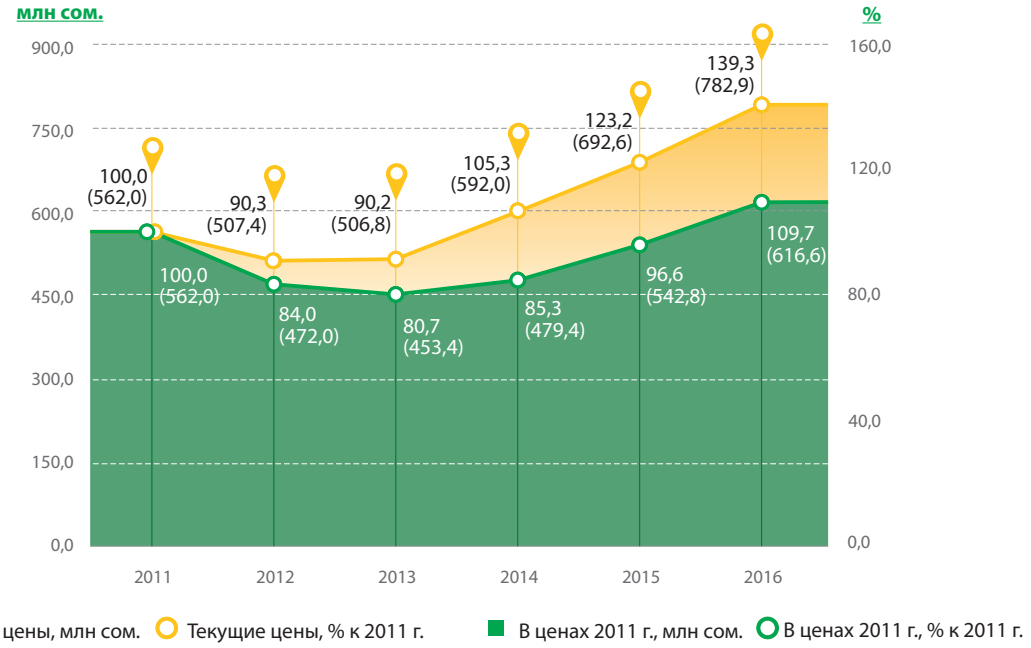
Рисунок 4.3. Структура расходов государственного бюджета по разделу 705 «Охрана окружающей среды» (2015, официальная статистика)



Источник: МФ КР

В 2016 году финансирование затрат на охрану окружающей среды по коду 705 функциональной классификации из государственного бюджета увеличилось на 39,3% по сравнению с 2011 г. (см. рис. 4.4). При этом в 2012 и 2013 годах ассигнования были ниже уровня 2011 г.; рост начался лишь в 2014 г.

Рисунок 4.4. Расходы государственного бюджета по разделу 705 функциональной классификации по данным НСК КР (а) в текущих ценах и ценах 2011 г. (млн сом.), (б) темпы роста к 2011 г. (%)



Источник: НСК КР, собственные расчеты

Однако анализ реального роста показывает, что расходы в ценах 2011 г. были ниже 2011 г. вплоть до 2015 г. Этот своеобразный порог был преодолен в 2016 г. с приростом на 9,7%.

Доля расходов на охрану окружающей среды в общих расходах государственного бюджета выросла лишь на 0,4 процентных пункта – с 0,3 до 0,7%. Практически все средства раздела 705 функциональной бюджетной приходятся на республиканский бюджет.

Природоохранные расходы по методике БИОФИН

В Кыргызстане функциональная классификация не является основной при планировании и исполнении бюджета. Поэтому она не развита в достаточной мере. В результате раздел 705 функциональной бюджетной классификации отражает не все расходы на охрану окружающей среды. Многие отраслевые министерства и другие государственные учреждения производят расходы, которые включают в себя природоохранный компонент, однако они не отчитываются по ним, работая в рамках своих основных разделов функциональной бюджетной классификации, например, МСХППМ основные свои меры классифицирует в рамках раздела 704 функциональной классификации – «экономические вопросы».

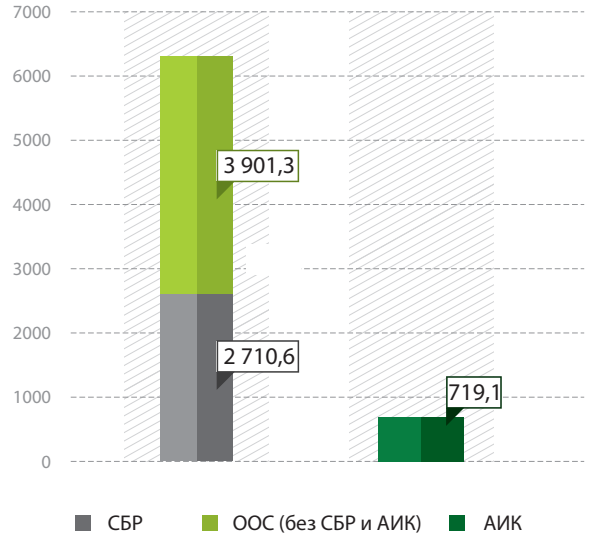
Поэтому для выявления всех расходов, направляемых на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и меры по адаптации к изменению климата был проведен анализ по методике БИОФИН. Она позволяет более точно определять природоохранные расходы ведомств, их структурных подразделений и подведомственных учреждений (методология описана в разделе 2.3 данного обзора).

Деятельность по охране окружающей среды (ООС) включают в себя меры 1) по сохранению биоразнообразия (СБР), 2) по адаптации к изменению климата (АИК) и 3) прочие меры по охране окружающей среды (см. раздел 2.1. Обзора).

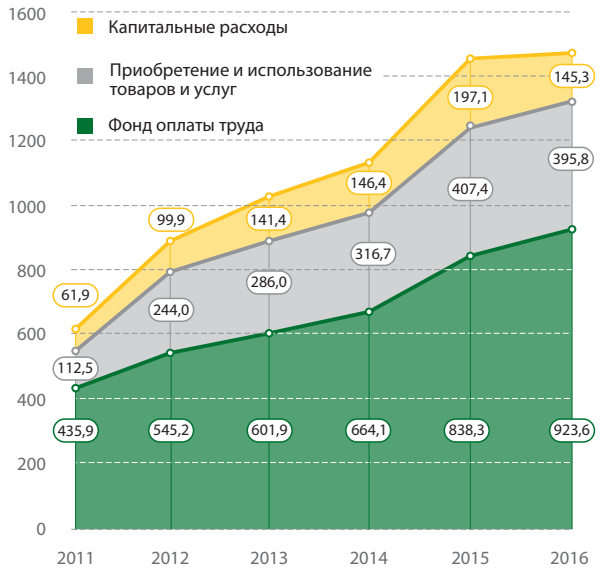
Общая сумма расходов министерств и ведомств на ООС за весь период с 2011 по 2016 гг., определенная по методике БИОФИН, составила 6 611,9 млн сом., что составляет 1,0% общего объема расходов республиканского бюджета Кыргызстана. Из этой суммы на СБР было израсходовано 2 710,6 млн сом., или 0,4% республиканского бюджета, кроме этого, на АИК – 719,1 млн сом. или 0,1% республиканского бюджета (см. рис. 4.5.а).

Рисунок 4.5. Расходы республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС) в 2011-2016 годы, млн сом.

а) расходы на ООС, сохранение биоразнообразия (СБР) и адаптацию к изменению климата (АИК)



б) расходы республиканского бюджета на ООС по группам статей экономической классификации



Источник: МФ, собственные расчеты

Наибольшие расходы на ООС осуществляются профильным ведомством – ***Государственным агентством охраны окружающей среды и лесному хозяйству (ГАООСЛХ)***. Целью ГАООСЛХ является обеспечение сохранения уникальной экологической системы республики и охрана окружающей среды. Для этого ведомство выполняет следующие основные задачи, поддерживающие реализацию политики в области сохранения биоразнообразия и лесного сектора: обеспечение экологической безопасности страны; организация пропаганды и распространения знаний о природе, принципах устойчивого развития, зеленого роста и экологической безопасности; сохранение лесных экосистем, увеличение лесопокрытой площади страны, повышение экологического и экономического потенциала леса; устойчивое управление государственным лесным фондом, особо охраняемыми природными территориями и охотничьими угодьями на основе актуальной информации учета и мониторинга; сохранение биоразнообразия и восстановление природных экосистем в условиях изменяющегося климата.

За шесть лет расходы ГАООСЛХ на ООС составили 3 262,7 млрд сомов, или 49% от общих расходов республиканского бюджета Кыргызстана на ООС (см. рис. 4.6.а). Все расходы ведомства отнесены к природоохранным, в т.ч. 42,9% – на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6.б, в).

Вторым по значимости ведомством, осуществляющим природоохранные расходы, является ***Министерство сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и мелиорации (МСХППМ)***, которым за 6 лет на мероприятия по ООС направлены 1 046,3 млн сомов, что составляет 16% общих расходов республиканского бюджета Кыргызстана на ООС. Эта сумма составляет 13,3% общих расходов ведомства, в т.ч. 5,7% на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6). За счет этих средств финансировались меры по устойчивому природопользованию: управление водосборными бассейнами, сельское хозяйство, управление земельными ресурсами, пастбищами и рыбным хозяйством.

Как природоохранные определена часть расходов ***Агентства по гидрометеорологии при Министерстве чрезвычайных ситуаций КР (Кыргызгидромет)***, которое проводит систематические наблюдения за метеорологическими, гидрологическими, агрометеорологическими условиями, состоянием сельскохозяйственных культур и пастбищной растительности, загрязнением поверхностных вод, почвы, атмосферного воздуха, включая радиоактивную обстановку. На охрану окружающей среды приходится порядка 558,5 млн сомов, или 9% расходов республиканского бюджета страны на ООС. Это составляет 43,8% общих расходов Агентства, в т.ч. 11,7% на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6).

Из государственного бюджета финансируются научные исследования в области ООС и БР, которые ведутся ***Национальной академией наук КР (НАН)***. НАН, помимо исследований, формирует и содержит генетические банки и ботанический сад. За рассматриваемые 6 лет на ООС институты НАН израсходовали 421,9 млн сомов (6,4% расходов республиканского бюджета страны на ООС). Это составляет 24,3% общих расходов НАН, в т.ч. 23,3% на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6).

Министерство образования и науки (МОН) финансировало научные исследования в области ООС и осуществляло формальное обучение в вузах по вопросам ООС и БР за счет средств республиканского бюджета. На это было затрачено 265,5 млн сомов, или 4% республиканского бюджета на ООС. Это составляет 0,4% общих расходов МОН, в т.ч. 0,13% на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6).

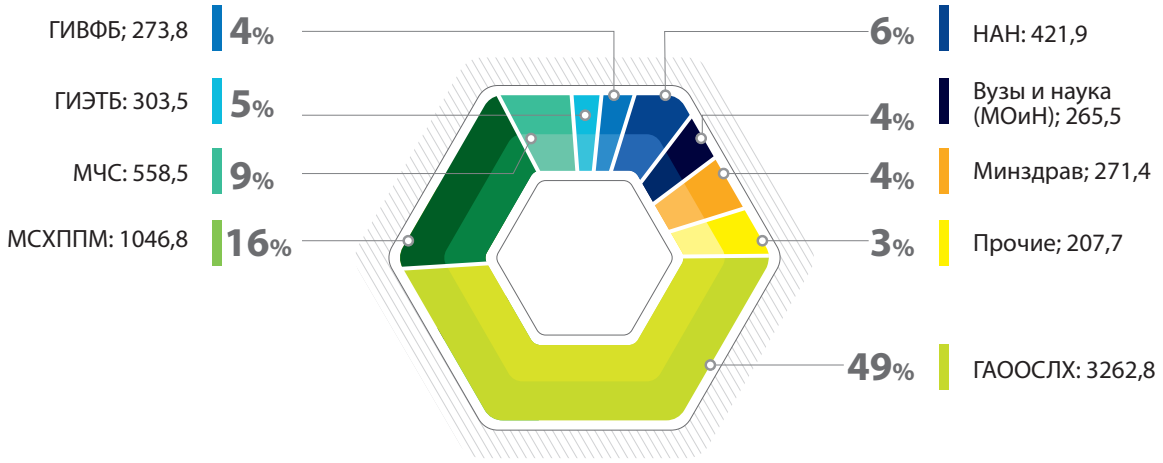
Государственная инспекция экологической и технической безопасности (ГИЭТБ) израсходовала на ООС 303,5 млн сомов, или 4,6% расходов республиканского бюджета страны на ООС. Это составляет 30,3% общих расходов ГИЭТБ, в т.ч. 12,2% на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6). За счет этих средств финансировались надзор и контроль за соблюдением природоохранного законодательства и законодательства по использованию природных ресурсов.

Государственной инспекцией по ветеринарной и фитосанитарной безопасности (ГИВФБ) осуществлялись меры по обеспечению устойчивого развития сельского хозяйства, на что было направлено 273,8 млн сомов, или 4,1% расходов республиканского бюджета на ООС. Это составляет 16,6% общих расходов ГИВФБ, в т.ч. 4,2% на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6).

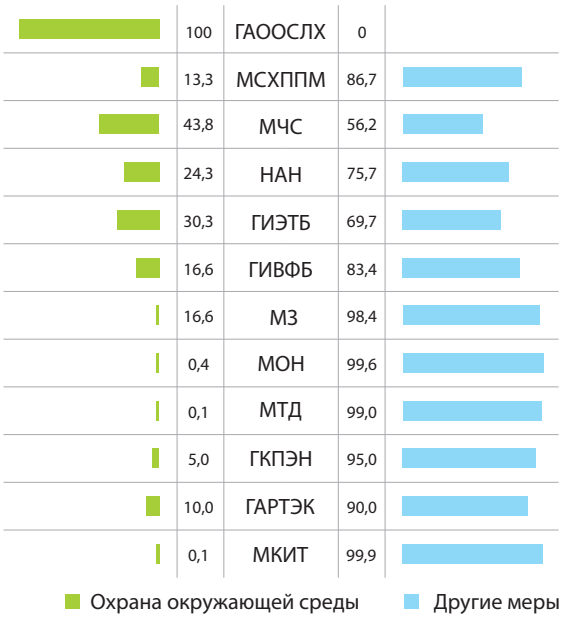
Министерством здравоохранения (МЗ) также реализовало меры, связанные с ООС. В основном это деятельность по контролю за соблюдением санитарно-гигиенических норм по охране окружающей среды, включая охрану от вредных физических воздействий, оказывающих отрицательное влияние на здоровье людей (шум, электромагнитные излучения и т.п.), а также за санитарным состоянием территорий, населенных пунктов и мест отдыха (ответственный – Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора). На решение этих задач было направлено 271,4 млн сом., или 4,1% расходов республиканского бюджета Кыргызстана на ООС. Это составляет 1,6% общих расходов МЗ, в т.ч. 0,17% на сохранение биоразнообразия (см. рис. 4.6).

Рисунок 4.6. Расходы министерств и ведомств в 2011-2016 гг.

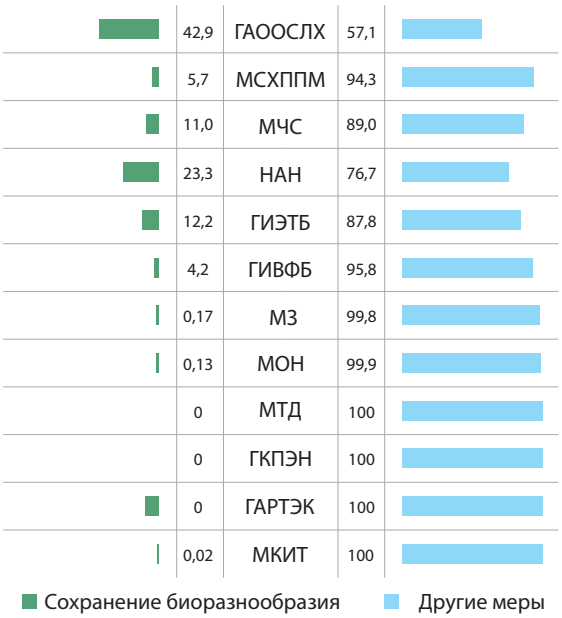
а) на охрану окружающей среды млн сом., %



б) результат атрибуции расходов по категориям БИОФИН: охрана окружающей среды



в) результат атрибуции расходов по категориям БИОФИН: сохранение биоразнообразия



Источник: министерства и ведомства КР, собственные расчеты.

Расходы остальных ведомств на ООС незначительны и в сумме составляют около 3% расходов республиканского бюджета на ООС. Это расходы: *Министерства транспорта и дорог* по поддержке «устойчивого транспорта», что является категорией природоохранной деятельности. Они составили 2,2% общих расходов республиканского бюджета на ООС; *Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН) – 0,6%, Госдепартамента по регулированию топливно-энергетического комплекса (ГАРТЭК) – 0,1%; Министерства культуры, информации и туризма (МКИТ) – 0,1%.*

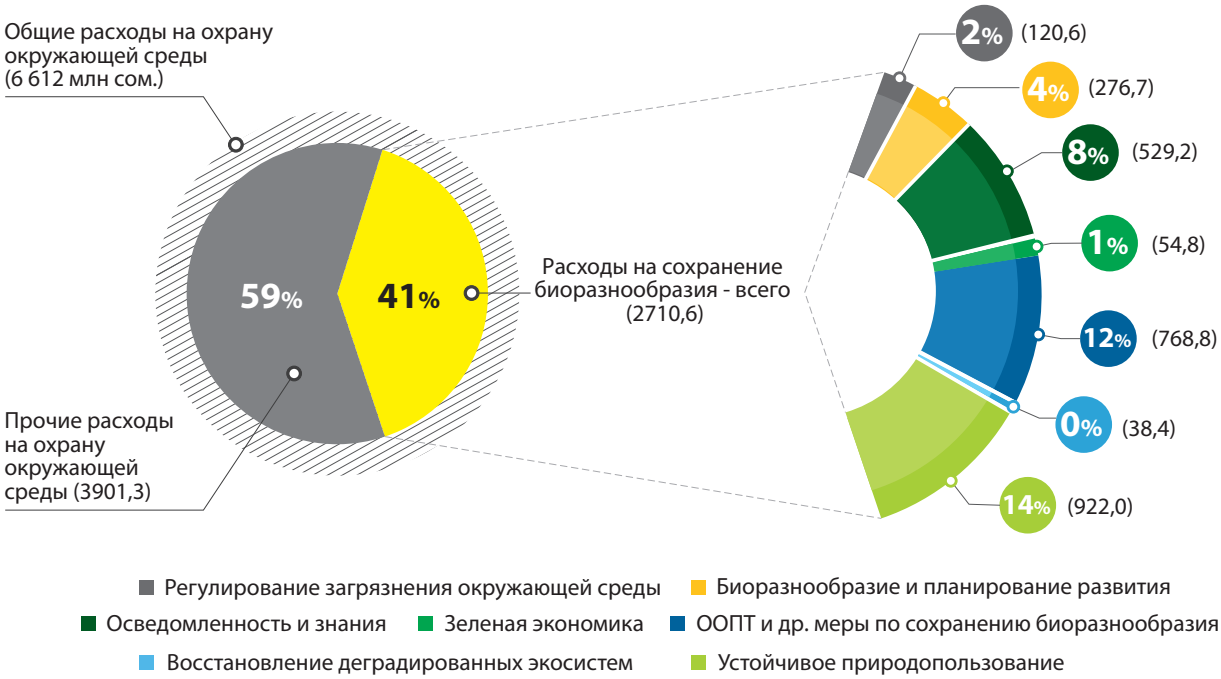
Министерство экономики, хотя и занимается вопросами устойчивого развития Кыргызстана, несет относительно незначительные расходы на эти цели. Поэтому оно не рассматривается в данном Обзоре.

Подробно результаты атрибуции в разрезе министерств и ведомств Кыргызской Республики, финансируемых из республиканского бюджета, см. в приложении 1.

4.2. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия в разрезе категорий БИОФИН

Большинство из перечисленных в разделе 4.1 министерств и ведомств осуществляют меры по сохранению биоразнообразия. Их деятельность в 2011-2016 гг. велась по семи категориям БИОФИН (см. рис. 4.7). Классификация расходов ведомств по категориям была сделана на основе анализа деятельности министерств и ведомств, вовлеченных в сохранение биоразнообразия.

Рисунок 4.7. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия по категориям БИОФИН в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ, собственные расчеты

На сохранение биоразнообразия из республиканского бюджета за 6 лет было израсходовано 2 710,6 млн сомов, что составляет 41% природоохранных расходов и 0,4% всех расходов республиканского бюджета Кыргызстана.

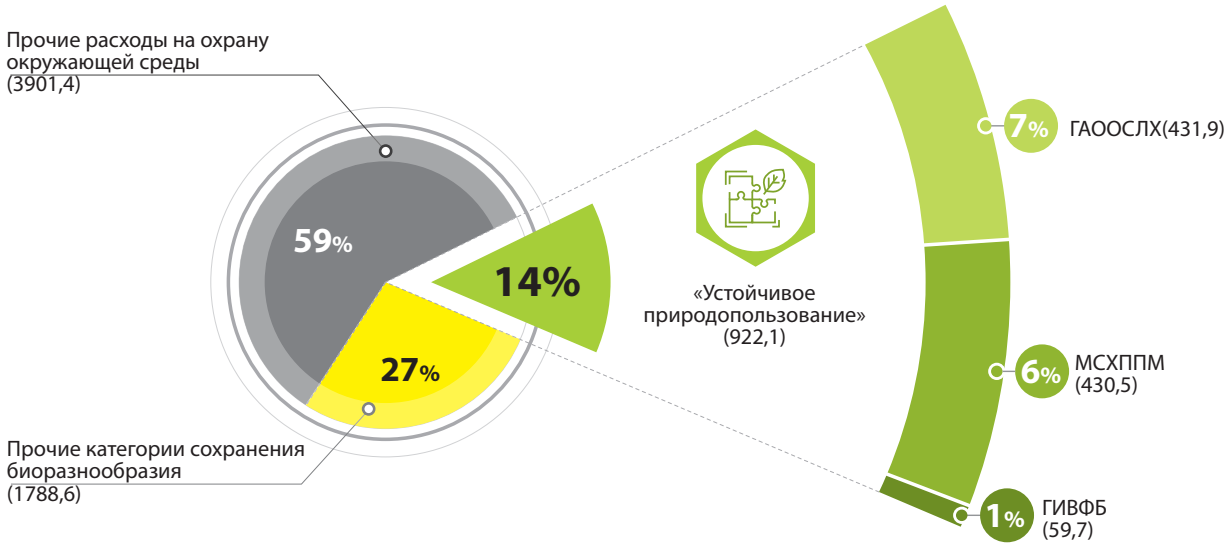
Категория «Устойчивое природопользование»

Финансирование деятельности министерств и ведомств из республиканского бюджета по сохранению биоразнообразия в рамках категории «Устойчивое природопользование» занимало в 2011-2016 гг. наибольшую долю в расходах республиканского бюджета, направленных на охрану окружающей среды – 14%, составив 922,0 млн сом. (см. рис. 4.7, 4.8. и табл. 4.1). В рамках данной категории осуществляли свою деятельность три ведомства: ГАООСЛХ, МСХППМ и ГИВФБ, причем два первых ведомства израсходовали примерно одинаковые суммы, однако работая в разных направлениях БИОФИН.

Основным в категории является направление *«Устойчивое лесное хозяйство»*, реализуемое ГАООСЛХ – на него в 2011-2016 гг. приходилось 5,6% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС. За направление ответственно ГАООСЛХ, управляющее государственным лесным фондом (ГЛФ) и проводящее единую государственную политику

в области развития, сохранения лесных экосистем и рационального ведения лесного хозяйства, и подотчетные ему лесхозы, которые осуществляют оперативное управление закрепленным за ними лесным фондом. В стране функционировал 51 лесхоз (На начало 2019 г. в результате укрупнения части лесхозов, из количество составило 39). В рамках данного направления ведется деятельность, направленная на охрану и восстановление лесов ГЛФ, сохранение надлежащего санитарного состояния лесов и формирование ценных продуктивных лесных культур, охрану леса от незаконных рубок и пожаров. Для защиты лесов проводится биологическая и аэрозольная обработка деревьев против вредителей.

Рисунок 4.8. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Устойчивое природопользование» в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ, собственные расчеты

ГАООСЛХ реализует также направление ***«Устойчивое управление ресурсами дикой природы»***, в рамках которого им проводились биотехнические мероприятия (улучшение кормовой базы животных, их защита, проведение ветеринарно-профилактических мероприятий и др.) и работы по регулированию охотничьей деятельности. К этому направлению также отнесены функции по выдаче и аннулированию разрешительных документов на охоту и пользование ресурсами животного и растительного мира. Всего на эти мероприятия было израсходовано 1,2% расходов бюджета ГАООСЛХ на охрану окружающей среды.

Вторым по объему финансирования в категории является направление ***«Устойчивое сельское хозяйство»*** – на его финансирование в 2011-2016 гг. направлено 2,5% природоохранных расходов республиканского бюджета. Направление объединяет деятельность двух ведомств – МСХППМ и ГИВФБ.

Вкладом ГИВФБ в устойчивое сельское хозяйство являются ее полномочия по государственному надзору и контролю в области ветеринарной и фитосанитарной безопасности. За шесть лет ведомство израсходовало на сохранение биоразнообразия в рамках данного направления 59,7 млн сом.

Структурными подразделениями МСХППМ в рамках данного направления израсходовано на биоразнообразие 105,1 млн сом., за счет которых проводились следующие мероприятия:

- защита сельскохозяйственных растений от вредителей, болезней и сорняков;
- сохранение и повышение плодородия почв;

- испытание сортов и сохранение генетических ресурсов растений;
- контроль над работой семеноводческих хозяйств по соблюдению государственных стандартов производства, хранения и реализации семенного и посадочного материала сельскохозяйственных культур;
- экспертиза зерна и продуктов его переработки;
- организация и координация селекционной и племенной работы и искусственного осеменения сельскохозяйственных животных;
- сертификация и регистрация ветеринарных лекарственных средств, кормов и кормовых добавок;
- меры по улучшению экологической и фитосанитарной обстановки в стране путем широкомасштабного производства биологических средств защиты растений и животных.

Таблица 4.1. Финансирование по категории «Устойчивое природопользование» на сохранение биоразнообразия (СБР) в 2011-2016 гг., млн сом., % в расходах республиканского бюджета на ООС

Категория / направления	ГАООСЛХ		МСХМПП		ГИВФБ		Итого	
	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%
Устойчивое природопользование	**431,9**	**6,5**	**430,5**	**6,5**	**59,7**	**0,9**	**922,0**	**13,9**
в том числе:								
Устойчивое сельское хозяйство			105,1	1,6	59,7	0,9	164,7	2,5
Устойчивое рыбное хозяйство			13,1	0,2			13,1	0,2
Устойчивое лесное хозяйство	352,3	5,3					352,3	5,3
Устойчивое управление земельными ресурсами			55,6	0,8			55,6	0,8
Устойчивые пастбищные угодья			6,4	0,1			6,4	0,1
Устойчивое управление ресурсами дикой природы	79,6	1,2					79,6	1,2
Управление водосборными бассейнами			250,3	3,8			250,3	3,8

Источник: МФ КР, собственные расчеты

МСХППМ осуществляло деятельность в оставшихся четырех направлениях категории *«Устойчивое природопользование»* – самостоятельно.

Так, МСХППМ обеспечивало управление, мониторинг и регулирование состояния и использования водных ресурсов, объектов ирригационной и мелиоративной инфраструктуры. Министерство осуществляло реабилитацию существующих и строительство новых водохозяйственных сооружений водохозяйственных объектов. Данная деятельность классифицируется как направление БИОФИН *«Управление водосборными бассейнами»*. В 2011-2016 гг. оно было профинансировано из республиканского бюджета на сумму 250,3 млн сом.

Влияющие на биоразнообразие проектно-изыскательские, землеустроительные и земельно-кадастровые работы, проводимые Государственным предприятием «Государственный проектный институт по землеустройству («Кыргызгипрозем») при МСХППМ на всей территории республики, классифицированы как расходы по направлению *«Устойчивое управление земельными ресурсами»*. Они составили 0,8% природоохранных расходов республиканского бюджета.

Департамент рыбного хозяйства (ныне Департамент пастбищ, животноводства и рыбного хозяйства) МСХППМ реализовывал деятельность, которая классифицируется как направление БИОФИН *«Устойчивое рыбное хозяйство»* с бюджетом, эквивалентным 0,2% природоохранных

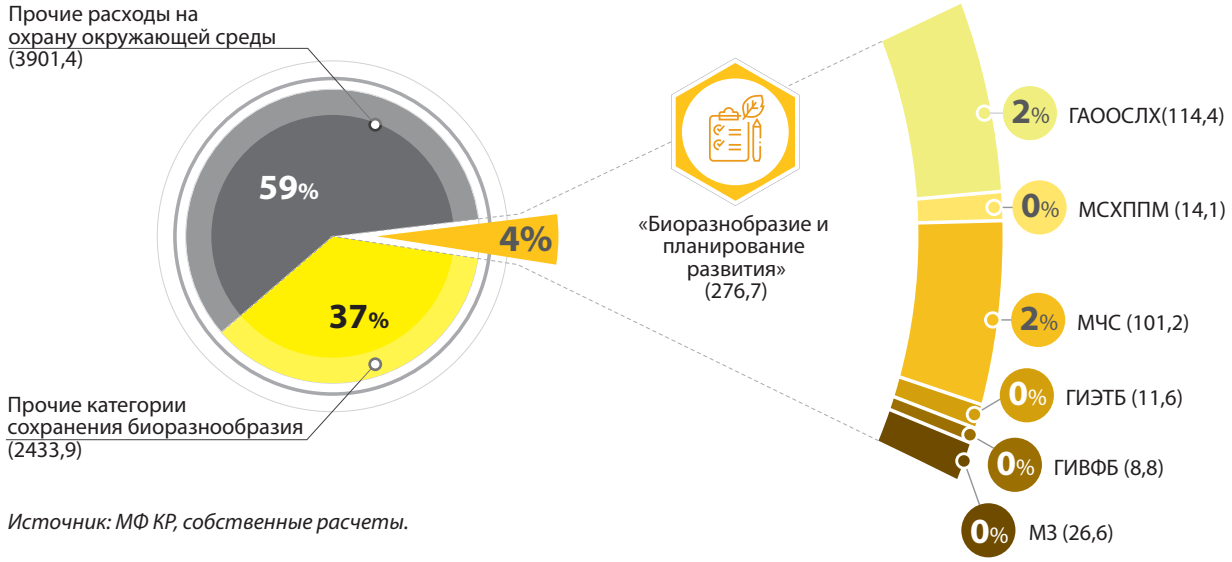
расходов республиканского бюджета. Департамент осуществлял реализацию политики в области развития и ведения рыбного хозяйства: изучал и проводил мониторинг состояния запасов и численности рыб, организовывал работы по воспроизводству и ведомственной охране рыбных запасов, контролировал рыбный промысел в рыбохозяйственных и других естественных и искусственных водоемах Кыргызстана.

Функции другого подразделения МСХППМ – Департамента пастбищ (ныне Департамент пастбищ, животноводства и рыбного хозяйства) – соответствуют направлению БИОФИН *«Устойчивые пастбищные угодья»*. В рамках этого направления Департамент пастбищ реализовал меры по защите пастбищных угодий от водной эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, засоления и рекультивации нарушенных пастбищных угодий. Он осуществлял контроль над эффективным и рациональным управлением и использованием пастбищных угодий всеми хозяйствующими субъектами.

Категория «Биоразнообразие и планирование развития»

Категория БИОФИН «Биоразнообразие и планирование развития» в период с 2011 по 2016 гг. являлась второй по объему расходов, в общей сумме расходов республиканского бюджета, израсходованной на сохранение биоразнообразия. Вопросы сохранения биоразнообразия по данной категории за 6 лет были профинансированы на сумму 276,7 млн сом., что составило 4,2% расходов республиканского бюджета на ООС (см. рис. 4.7, 4.9 и табл. 4.2).

Рисунок 4.9. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Биоразнообразие и планирование развития» в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Категория отражает соответствующие функции шести ведомств, связанные с управлением сохранения биоразнообразия. Главная роль в данной категории принадлежит Центральному аппарату ГАООСЛХ, девять структурных подразделений которого занимаются вопросами экологической экспертизы и природопользования, экологической стратегии и политики, экономики природопользования и управления ООПТ. Ведомство реализует политику по всем направлениям категории «Биоразнообразие и планирование развития».

Помимо ГАООСЛХ в данной категории реализовали свои меры МЧС, Минздрав, МСХППМ, ГИЭТБ и ГИВФБ.

Таблица 4.2. Финансирование по категории «Биоразнообразие и планирование развития» на сохранение биоразнообразия в 2011-2016 г., млн сом., % в расходах республиканского бюджета, направленных на охрану окружающей среды

Категория / направления	ГАООСЛХ		МСХМПП		МЧС		ГИЭТБ		ГИВФБ		МЗ		Итого	
	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%
Биоразнообразие и планирование развития	114,4	1,7	14,1	0,2	101,2	1,5	11,6	0,2	8,8	0,1	26,6	0,4	276,7	4,2
в том числе:														
Законодательство, политика, планы в области биоразнообразия	10,9	0,2											10,9	0,2
Координация и управление биоразнообразием	27,6	0,4	14,1	0,2	101,2	1,5	11,6	0,2	8,8	0,1	26,6	0,4	189,9	2,9
Финансирование биоразнообразия	5,6	0,1											5,6	0,1
Пространственное планирование	59,6	0,9											59,6	0,9
Многосторонние соглашения по сохранению биоразнообразия	10,6	0,2											10,6	0,2

Источник: МФ КР, собственные расчеты

В рамках рассматриваемой категории межведомственным направлением стала *«Координация и управление в сфере сохранения биоразнообразия»*. В нем работали шесть ведомств:

- ГАООСЛХ – над вопросами разработки экологической стратегии и политики, координации экономики природопользования, а также управления ООПТ и ГЛФ;

- МЧС, точнее его подведомственная организация «Кыргызгидромет», осуществлявшая: мониторинг природной среды для обеспечения своевременной защиты населения от стихийных гидрометеорологических явлений, предотвращения или снижения ущерба, который может быть ими нанесен; прогнозы опасных гидрометеорологических явлений. Ведомство ответственно за выпуск прогнозов погоды, водности рек и притока воды в водохранилища, прогнозов о лавинной опасности, агрометеорологических прогнозов, прогнозов о высоком и экстремально высоком загрязнении природной среды;

- Министерство здравоохранения, которое координирует и осуществляет контроль над соблюдением санитарно-гигиенических норм по охране окружающей среды, а также за санитарным состоянием территорий, населенных пунктов и мест отдыха;

- Центральный аппарат МСХППМ, координирующий деятельность всей системы МСХППМ в части аграрной политики, которая включает в себя вопросы развития растениеводства и животноводства. Подразделения ведомства курируют вопросы семеноводства и органического сельскохозяйственного производства, племенного дела. Ведомство координирует внедрение прогрессивных технологий, обеспечение продовольственной безопасности, работу ветеринарных служб и развитие сельскохозяйственной кооперации;

- ГИЭТБ, разрабатывающая политику по обеспечению экологической безопасности;

- ГИВФБ, реализующая политику в сфере ветеринарии и государственного надзора и

контроля в области ветеринарной и фитосанитарной безопасности и осуществляющее координацию и управление ООС и СБР.

Общие расходы по направлению «Координация и управление в сфере сохранения биоразнообразия» в 2011-2016 гг. составили 2,9% общих расходов республиканского бюджета, направленных на охрану окружающей среды (см. табл. 4.2).

Остальные направления категории БИОФИН «***Биоразнообразие и планирование развития»*** реализовывались полностью ГАООСЛХ.

Функции ГАООСЛХ по учету и оценке лесных, охотничьих ресурсов, планированию ведения лесного хозяйства и охотхозяйственной деятельности классифицированы как направление БИОФИН ***«Пространственное планирование»*** с расходами на цели, связанные с сохранением биоразнообразия за шесть лет на уровне 0,9% природоохранных расходов республиканского бюджета.

В рамках направления «***Законодательство, политика, планы в области окружающей среды»*** ГАООСЛХ занимался совершенствованием существующих и разработкой новых нормативных правовых актов, стратегий и программ в сфере экологии и природопользования. Общее финансирование вопросов ООС по направлению было профинансировано в 2011-2016 гг. в размере 34,9 млн сом., в том числе на разработку нормативных правовых актов, политики и планов в области СБР – в размере 10,9 млн сом.

Еще одной функцией ГАООСЛХ является координация деятельности правительства в рамках многосторонних соглашений в области сохранения биоразнообразия, включая работу по реализации положений конвенций и протоколов к ним. По всем конвенциям Кыргызстан представляет соответствующие национальные доклады и сообщения, информируя секретариаты конвенций о ходе выполнения взятых обязательств. Данная деятельность ГАООСЛХ является частью направления ***«Многосторонние соглашения в области сохранения биоразнообразия»***, и расходы на нее составили в 2001-2016 гг. 0,2% природоохранных расходов республиканского бюджета.

Направление «Финансирование охраны окружающей среды» объединяет деятельность ГАООСЛХ по управлению государственным финансированием природоохранных расходов. На это было израсходовано 0,1% общего объема расходов республиканского бюджета, направленного на ООС.

Категория «Осведомленность и знания в области биоразнообразия»

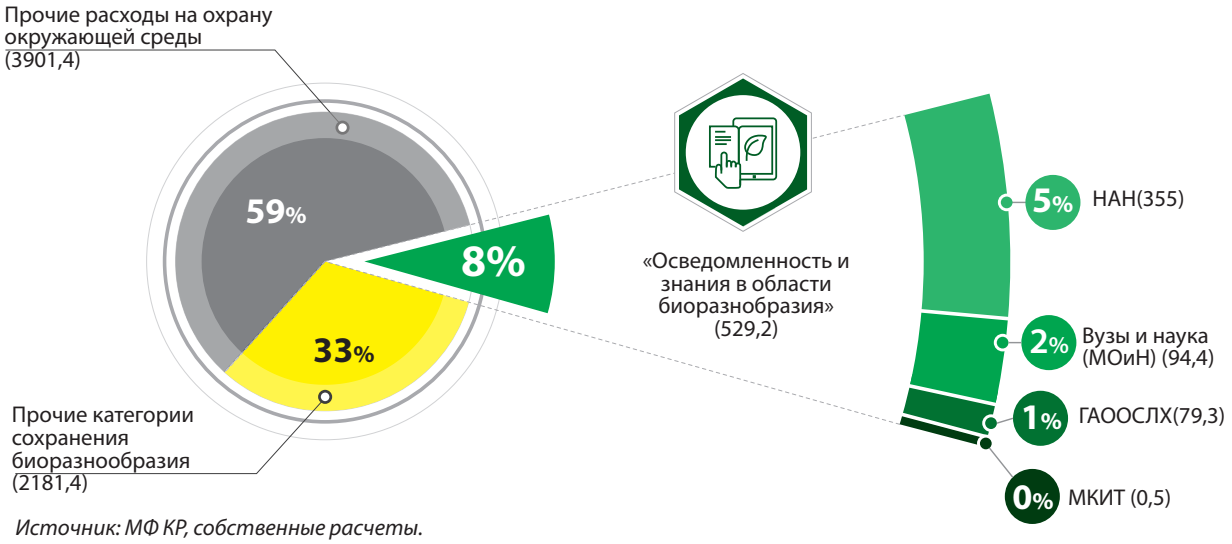
Категория «Осведомленность и знания в области биоразнообразия» – третья по ресурсоемкости категория БИОФИН. В данной категории реализовывались 7 направлений, расходы на которые в 2011-2016 гг. составили 529,2 млн сомов, или 8% природоохранных расходов республиканского бюджета (см. рис. 4.7, 4.10 и табл. 4.3).

Основное направление категории – ***«Экологические научные исследования/научные исследования в области биоразнообразия»***. Ему соответствует научно-исследовательская деятельность в сфере биоразнообразия, проводимая научными учреждениями Национальной академии наук и Министерства образования и науки.

Из 25 научно-исследовательских учреждений НАН 13 проводят научную работу в сфере сохранения биоразнообразия. На что ими израсходованы средства в размере 4,7% природоохранных расходов республиканского бюджета.

Научными учреждениями Министерства образования и науки на исследования в сфере биоразнообразия освоены средства, составившие 0,4% расходов республиканского бюджета, направленных на охрану окружающей среды. Из 37 научно-исследовательских учреждений при высших учебных заведениях МОН, лишь 9 проводят исследования в сфере СБР.

Рисунок 4.10. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Осведомленность и знания в области биоразнообразия» в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Таблица 4.3. Финансирование по категории «Осведомленность и знания в области окружающей среды и биоразнообразия» в 2011-2016 гг., млн сом., % в расходах республиканского бюджета на ООС

Категория / направления	ГАООСЛХ		НАН		Вузы и наука (МОиН)		МКИТ		Итого	
	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%
Осведомленность и знания в области биоразнообразия	79,3	1,2	355,0	5,4	94,4	1,4	0,5	0,0	529,2	8,0
в том числе:										
Формальное обучение в области биоразнообразия					70,1	1,1			70,1	1,1
Неформальное обучение в области биоразнообразия, в том числе техническая подготовка	54,4	0,82							54,4	0,8
Осведомленность в области биоразнообразия	24,9	0,4							24,9	0,4
Информационное взаимодействие в области сохранения биоразнообразия							0,5	0,0	0,5	0,0
Экологические научные исследования/научные исследования в области биоразнообразия			311,4	4,7	24,4	0,4			335,8	5,1
Технологические инновации для биоразнообразия			26,5	0,4					26,5	0,4
Определение ценности биоразнообразия и экосистем			17,1	0,3					17,1	0,3

Источник: МФ КР, собственные расчеты

Институт ореховодства и плодовых культур НАН осуществляет разработку и внедрение эффективных способов выведения новых высокопродуктивных сортов плодовых культур (ореха грецкого, миндаля, фисташки и др.), что подпадает под направление БИОФИН

«Технологические инновации для биоразнообразия». Всего за шесть лет на эти разработки было направлено 0,4% расходов республиканского бюджета на ООС.

Двумя другими научными учреждениями НАН – Институтом леса им. П.А. Гана и Институтом водных проблем и гидроэнергетики – велись работы в рамках направления БИОФИН *«Определение ценности биоразнообразия и экосистем»*. Основные темы работ:

- эколого-лесоводственные основы повышения продуктивности и воспроизводства лесов;
- лесные растительные ресурсы Кыргызстана, их сохранение и использование на устойчивой основе;
- методы эколого-экономической оценки лесных земель;
- изучение региональных закономерностей формирования, режима и взаимосвязи поверхностных и подземных вод;
- научные основы рационального использования, охраны водных и гидроэнергетических ресурсов в условиях рыночной экономики;
- система информационного обеспечения для управления водными и земельными ресурсами, сохранения устойчивости экосистем.

Расходы на исследования, связанные с СБР в рамках направления, составили 0,3% расходов республиканского бюджета на ООС.

В направлении БИОФИН *«Формальное обучение в области окружающей среды»* учтены государственные образовательные гранты системы МОиН, выделенные высшим учебным заведениям и Агротехническому колледжу Кыргызского национального аграрного университета им. Скрябина на обучение специалистов по специальностям, связанным с биоразнообразием. На это в 2011-2016 гг. были направлены средства в размере 1,1% средств республиканского бюджета, направленных на охрану окружающей среды.

В рамках направления БИОФИН *«Неформальное обучение в области сохранения биоразнообразия, в том числе техническая подготовка»* проводилось в основном обучение сотрудников государственных и муниципальных органов управления. Оно финансировалось за счет средств Фондов охраны природы ГАООСЛХ в сумме 0,8% природоохранных расходов республиканского бюджета.

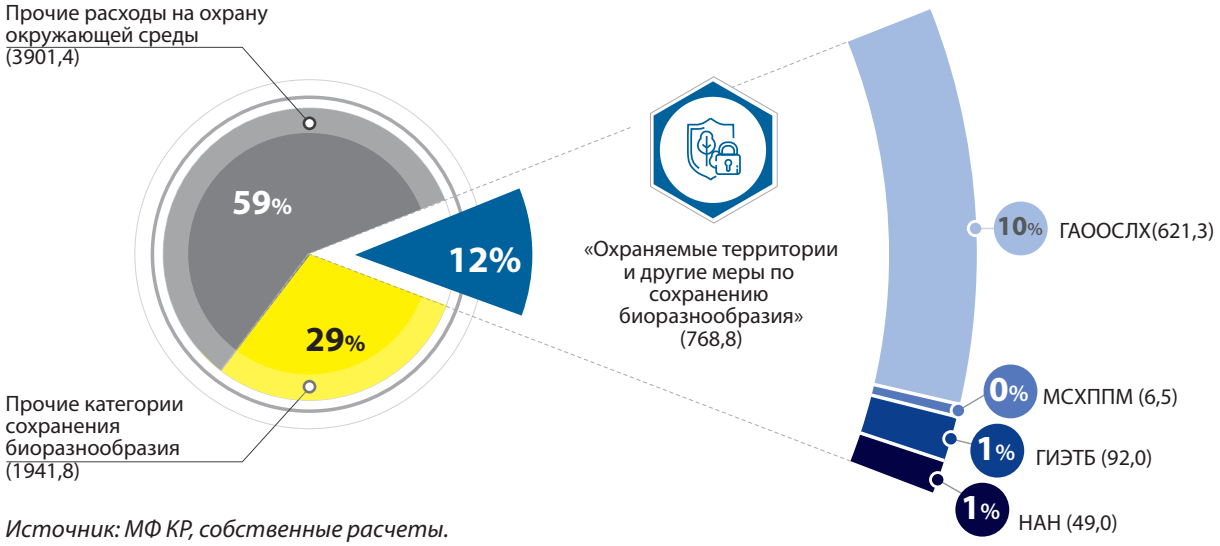
Направление *«Обеспечение осведомленности в области биоразнообразия»* реализовывалось ГАООСЛХ, одной из функций которого является экологическое просвещение и воспитание населения с целью формирования у него должного отношения к устойчивому природопользованию. На обеспечение осведомленности в области биоразнообразия ведомство за шесть лет израсходовало 0,4% природоохранных расходов республиканского бюджета.

Категория «Охраняемые территории и другие меры по сохранению»

Категория «Охраняемые природные территории и другие меры по сохранению» – четвертая по ресурсоемкости категория БИОФИН. Расходы республиканского бюджета на нее в 2011-2016 гг. составили 768,8 млн сом., или 11,3% природоохранных расходов республиканского бюджета Кыргызстана (см. рис. 4.7, 4.11 и табл. 4.4). В рамках категории финансируются меры по пяти направлениям, связанным с деятельностью ООПТ, регулированием деятельности по торговле дикими животными и растениями, в том числе видами, входящими в перечни Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES), генетическими банками и буферной зоной.

Направление БИОФИН *«Управление охраняемыми территориями»* является основным в категории. Ему соответствует деятельность ГАООСЛХ по управлению особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) – территорий с уникальными, эталонными или иными ценными природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное и эстетическое значение. На них установлен особый режим охраны и использования.

Рисунок 4.11. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Охраняемые территории и другие меры по сохранению» в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Бюджет направления соответствует всему бюджету ООПТ, который в 2011-2016 гг. составил 17,7% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС.

Деятельность ГАООСЛХ по увеличению площади ООПТ соответствует направлению *«Расширение охраняемых территорий»*. В результате этой деятельности площадь заповедников и национальных парков в 2011-2016 гг. выросла на 19,7% – 4,0 до 4,8% площади страны[5]. На это, по экспертной оценке, в 2011-2016 гг. было израсходовано 2,8 млн сом.

Таблица 4.4. Финансирование сохранения биоразнообразия по категории «Охраняемые территории и другие меры по сохранению биоразнообразия» на охрану окружающей среды, в т.ч. на сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг., млн сом., % в расходах республиканского бюджета на ООС

Категория / направления	ГАООСЛХ		МСХМПП		ГИЭТБ		НАН		Итого	
	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%
Охраняемые территории и другие меры по сохранению биоразнообразия	**621,3**	**9,1**	**6,5**	**0,1**	**92,0**	**1,4**	**49,0**	**0,7**	**768,8**	**11,3**
в том числе:										
Управление охраняемыми территориями, в том числе территориями, охраняемыми коренными народами	525,3	7,7							525,3	7,7
Расширение охраняемых территорий	2,8	0,0		0					2,8	0,0
Браконьерство, торговля дикими животными и растениями и CITES	52,3	0,8			92,0	1,4			144,4	2,1
Сохранение видов вне сред обитания (ботанические сады и генетические банки)		0,0	6,5	0,1			49,0	0,7	55,4	0,8
Другие эффективные региональные меры по сохранению биоразнообразия	40,9	0,6							40,9	0,6

Источник: МФ КР, собственные расчеты

[5] www.stat.kg. Здесь учтена только площадь заповедников и национальных парков Кыргызстана.

Необходимо отметить, что по указанным в описании направления «Управление охраняемыми территориями» причинам расширение площади ООПТ происходит на фоне ухудшения общей ситуации. То есть увеличение охвата охранным статусом территории не гарантирует снижение риска потери ценных видов флоры, фауны и экосистем.

На направление «*Борьба с браконьерством, торговлей дикими животными и растениями, в т.ч. видами CITES»* в 2011-2016 гг. было израсходовано 2,1% природоохранных расходов республиканского бюджета. Работа по данному направлению велась двумя ведомствами – ГАООСЛХ и ГИЭТБ.

Контроль над деятельностью по торговле дикими животными и растениями в том числе видами CITES осуществляется *отделом экономики природопользования и реализации информационной системы «Единое окно» ГАООСЛХ.* В частности, отдел является участником разрешительной системы в сфере использования объектов растительного мира, вывоза диких животных и растений, в том числе из перечней CITES. Также ГАООСЛХ в лице Департамента рационального использования природных ресурсов (ныне Департамента сохранения биоразнообразия и ООПТ) осуществляло охранные мероприятия и реализовывало меры по выявлению и пресечению фактов нарушений юридическими и физическими лицами природоохранного законодательства и других противоправных действий, наносящих ущерб ресурсам животного и растительного мира и среде их обитания/произрастания. Подразделением ведется работа по регулярной охране охотничьих угодий, организации борьбы с нарушителями правил охоты и браконьерством. Департамент ведет учет количества диких охотничьих животных, а также редких и исчезающих видов животных, занесенных в Красную книгу КР, занося в Национальную базу данных по диким животным. Расходы ГАООСЛХ в данном направлении составили 0,8% природоохранных расходов республиканского бюджета.

ГИЭТБ в рамках направления осуществляет государственный надзор и контроль над соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; природоохранного законодательства, установленных правил, лимитов, квот и норм природопользования и т.д. В поле зрения ведомства обеспечение соблюдения норм и требований безопасности жизни животного и растительного мира, окружающей среды и предупреждение негативных последствий. Расходы ГИЭТБ на ООС и СБР в данном направлении составили 1,4% природоохранных расходов республиканского бюджета.

Деятельность Биосферной территории «Иссык-Куль» в части сохранения, восстановления и использования естественных территорий с богатым природным и культурным наследием акватории оз. Иссык-Куль в сфере сохранения биоразнообразия отнесена к направлению БИОФИН *«Другие эффективные региональные меры по сохранению биоразнообразия».* Биосферная территория создана в целях поддержки долговременного, устойчивого экономического и социального развития, в том числе рекреационного использования их с учетом сохранения и восстановления природных ресурсов. На решение задач Биосферной территории, связанных с сохранением биоразнообразия, в 2011-2016 гг. было израсходовано 0,6% природоохранных расходов республиканского бюджета.

Направление *«Сохранение видов вне сред обитания (ботанические сады и генетические банки)»* объединяет деятельность по сохранению биоразнообразия двух ведомств – МСХППМ и НАН, общие расходы на которую составили 0,8% расходов республиканского бюджета на ООС.

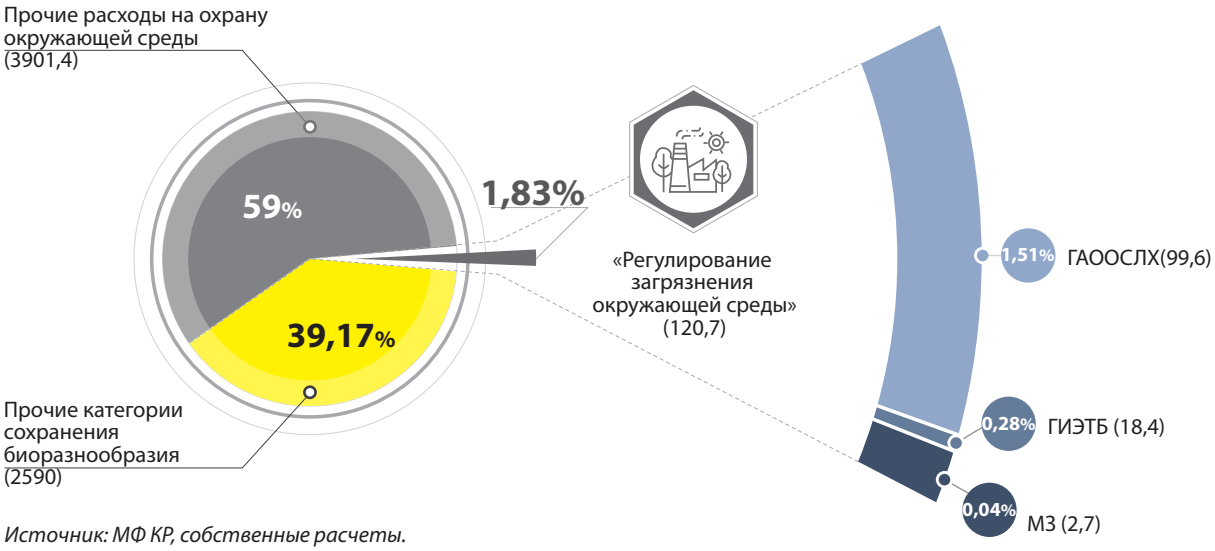
Расходы МСХППМ по данному направлению составили 0,1% природоохранных расходов республиканского бюджета. За счет них финансировались работы *Государственного центра по испытанию сортов и генетическим ресурсам растений* по содержанию и пополнению банка генетических ресурсов растений. На сегодняшний день в коллекции Государственного центра насчитывается порядка 1 784 образцов сельскохозяйственных культур и их диких сородичей.

Использование генетических ресурсов направлено на улучшение и создание ценных генотипов и сортов, устойчивых к абиотическим и биотическим факторам среды, с высокими технологическими качествами и приспособленных к определенным экологическим зонам Кыргызстана.

Финансирование НАН по данному направлению, составившее 0,7% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС, шло на расходы Института биотехнологии – на создание банка генетических ресурсов животных, растений и микроорганизмов на территории республики – и Ботанического сада им. Э.З. Гареева, занимавшегося:

- интродукцией, сохранением, рациональным использованием древесных и кустарниковых растений;
- интродукцией, селекцией и внедрением цветочно-декоративных растений;
- интродукцией, селекционно-генетическими исследованиями плодовых растений;
- интродукцией и разработкой технологий воспроизводства лекарственных растений;
- инновационными технологиями регулирования процесса роста и развития растений;
- интродукцией и акклиматизацией растений в высокогорных условиях.

Рисунок 4.12. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Управление загрязнением окружающей среды» в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Категория «Управление загрязнением окружающей среды»

Категория БИОФИН «Управление загрязнением ОС» – одна из важнейших для охраны окружающей среды. Однако, в отношении биоразнообразия расходы ведомств в рамках данной категории относительно не большие – в 2011-2016 гг. они составили 120,6 млн сомов, или 1,8% расходов республиканского бюджета на ООС (см. рис. 4.7, 4.12 и табл. 4.5). Категория отражает функции, связанные с мониторингом загрязнения окружающей среды, ГАООСЛХ, ГИЭТБ и Минздрав.

Направление «Охрана атмосферного воздуха» входит в функции *территориальных управлений охраны окружающей среды (ТУООС) ГАООСЛХ.* Они осуществляют государственный экологический контроль и экологический мониторинг состояния атмосферного воздуха, участвуя в государственном разрешительном процессе на ведение хозяйствующей

деятельности, выдавая экологическое заключение (положительное или отрицательное) на оценку воздействия на окружающую среду. Расходы ГАООСЛХ на охрану атмосферного воздуха, связанную с сохранением биоразнообразия, составили ничтожную сумму, составившую 0,014% природоохранных расходов республиканского бюджета на ООС.

Таблица 4.5. Финансирование сохранения биоразнообразия по категории «Управление загрязнением» в 2011-2016 гг., млн сом., % в расходах республиканского бюджета на ООС

Категория / направления	ГАООСЛХ		ГИЭТБ		МЗ		Итого	
	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%
Регулирование загрязнения окружающей среды	**99,6**	**1,5**	**18,4**	**0,3**	**2,7**	**0,0**	**120,6**	**1,8**
в том числе:								
Охрана и восстановление почвы, грунтовых и поверхностных вод	91,2	1,3					91,2	1,3
Охрана атмосферного воздуха	0,9	0,0					0,9	0,0
Другие меры по снижению загрязнения	7,4	0,1	18,4	0,3	2,7	0,0	28,5	0,4

Источник: МФ КР, собственные расчеты

ТУООС ГАООСЛХ реализовывали меры по экологическому контролю и экологическому мониторингу и по направлению *«Охрана и восстановление почв, грунтовых и поверхностных вод»*. Свой вклад в работу по данному направлению сделали *Республиканские и местные фонды охраны природы*. Из средств фондов были профинансированы ремонт и оборудование водохозяйственных объектов как республиканского, так и местного уровней. Были закуплены специальная техника и оборудование для работ, связанных с восстановлением почвенного грунта и очисткой поверхностных источников. Расходы ГАООСЛХ в данном направлении составили за 6 лет 1,4% природоохранных расходов республиканского бюджета на ООС.

В рамках направления *«Другие меры по снижению загрязнения»* реализовывались меры по обеспечению радиационной безопасности, управлению твердыми бытовыми отходами, за которые несет ответственность ГАООСЛХ.

Контроль микробиологических и химических параметров, касающихся, питьевой воды и воды для купания, осуществляется *Министерством здравоохранения (Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора, ЦГСЭН МЗ).* Оно проводит спорадический отбор почв в жилых и рекреационных районах городов, в промышленных зонах, на участках, выделенных под строительство, и в поселках для проведения анализа концентрации нитратов, тяжелых металлов и бактериологического заражения. ЦГСЭН МЗ также проводит радиационный контроль питьевой воды.

Государственный надзор и контроль по вопросам экологической безопасности, в том числе соблюдения законодательства и иных нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды; нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов в окружающей природной среде; требований по охране окружающей среды, осуществляется ГИЭТБ.

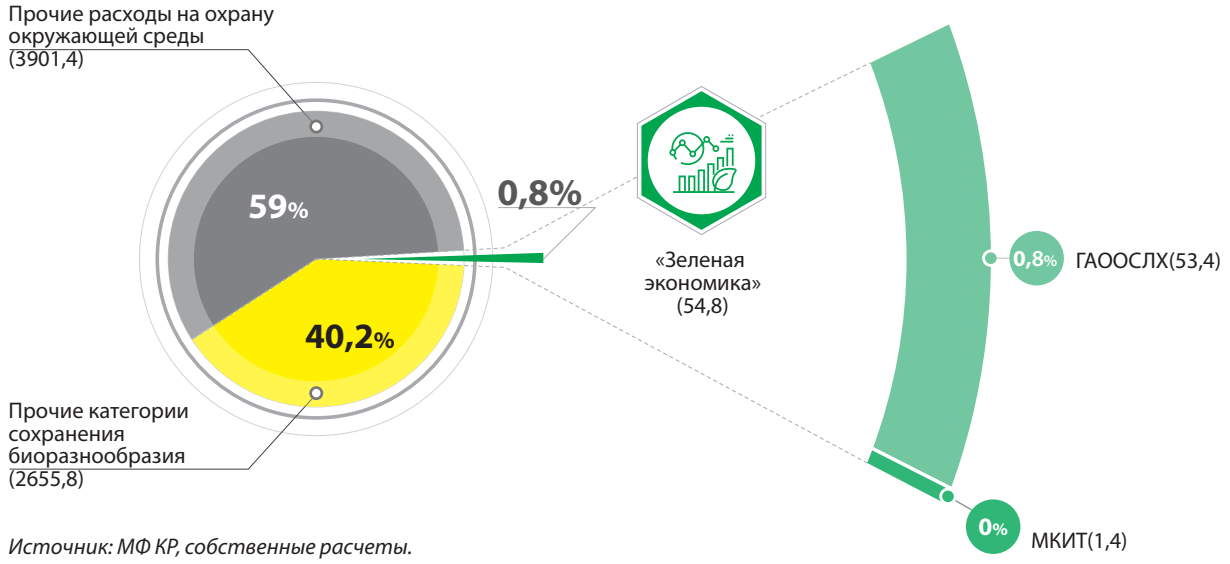
Общие расходы этих трех ведомств на сохранение биоразнообразия в рамках данного направления составили 0,4% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС.

Категория «Зеленая экономика»

В рамках данной категории осуществляли свою деятельность по двум направлениям два ведомства: *ГАООСЛХ и МКИТ.* Расходы этих ведомств в рамках нее относительно небольшие: в 2011-2016 гг. из республиканского бюджета было израсходовано 54,8 млн сом., или 0,8% расходов РБ на ООС (см. рис. 4.7, 4.13 и табл. 4.6).

Направление БИОФИН «*Государственная экологическая экспертиза*» является единственным направлением категории «Зеленая экономика», в котором работало ГАООСЛХ. Государственная экологическая экспертиза проводится для предотвращения возможного негативного воздействия от планируемой хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду. Объектами государственной экспертизы являются нормативно-технические документы, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, предпроектная и проектно-сметная документация, а также материалы, обосновывающие выдачу лицензий, разрешений и сертификатов на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую среду, включая ввоз, вывоз продукции и природных ресурсов[6]. В год в среднем осуществляется 1100-1400 экспертиз. Всего на ее проведение в целях сохранения биоразнообразия с 2011 по 2016 г. было потрачено 0,8% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС (см. табл. 4.6).

Рисунок 4.13. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Зеленая экономика» в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Центральный аппарат и ТУООС ГАООСЛХ выдают положительные или отрицательные заключения по результатам государственной экологической экспертизы для проектов республиканского и местного значений. *Государственная дирекция Биосферной территории «Иссык-Куль»* проводит экспертизы предпроектной и проектно-сметной документации хозяйствующей деятельности, планируемой на Биосферной территории Иссык-Куль.

[6] Закон КР «Об экологической экспертизе».

Таблица 4.6. Финансирование охраны окружающей среды по категории «Зеленая экономика» в 2011-2016 гг., млн сом., % в расходах республиканского бюджета на ООС

Категория / направления	ГАООСЛХ		МКИТ		Итого	
	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%
Зеленая экономика	**53,4**	**0,8**	**1,4**	**0,0**	**54,8**	**0,8**
в том числе:						
Государственная экологическая экспертиза	53,4	0,78			53,4	0,8
Устойчивый туризм			1,4	0,0	1,4	0,0

Источник: МФ КР, собственные расчеты

Деятельность по реализации государственной политики в сфере туризма, осуществляемой Департаментом туризма МКИТ, классифицируется как *направление БИОФИН «Устойчивый туризм»*. Департамент туризма решает задачи по созданию благоприятных условий для развития туристической отрасли и формированию положительного имиджа страны.

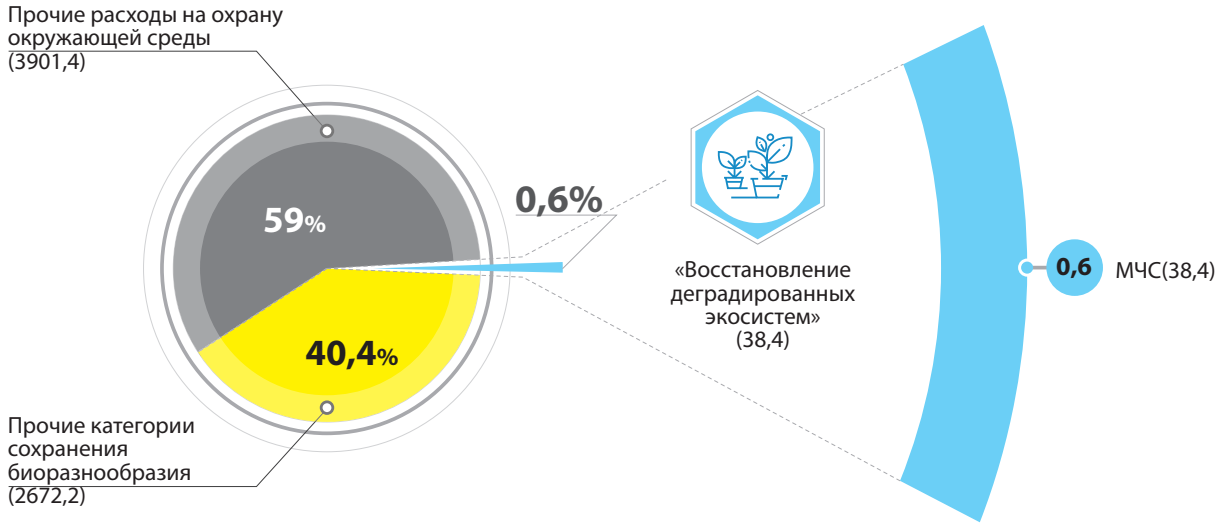
Также Департамент разрабатывает предложения по созданию равных условий для всех субъектов туристической деятельности и сохранению туристических ресурсов, включающих в себя природные комплексы и историко-культурные объекты. Департамент не имеет достаточного бюджета – его расходы, связанные с сохранением биоразнообразия, составили 1,4 млн сом.

В этой связи из расходов Департамента на охрану окружающей среды отнесены только 7,0 млн сом., или 0,1% расходов РБ на ООС и на биоразнообразие 0,02% природоохранных расходов республиканского бюджета.

Категория «Восстановление экосистем»

В данной категории в рамках единственного направления БИОФИН *«Оказание помощи по ликвидации последствий катастроф» осуществляло свою деятельность Государственное агентство «Сельводзащита» при МЧС*. Основной целью Агентства является защита населенных пунктов и земель сельскохозяйственного значения от вредного воздействия селевых потоков и паводков с использованием селезащитных сооружений, находящихся на своем балансе.

Рисунок 4.14. Расходы республиканского бюджета на сохранение биоразнообразия (СБР) по категории «Восстановление» в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР, собственные расчеты

Агентство решает следующие задачи:

- формирование и реализация годовых и краткосрочных программ ремонтно-восстановительных и реабилитационных работ;
- поддержание селепаводковой инфраструктуры (берегозащитных дамб и селехранилищ) в надлежащем техническом состоянии;
- выполнение работ по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Расходы по данному направлению составили 0,6% природоохранных расходов республиканского бюджета.

4.3. Расходы республиканского бюджета на меры по адаптации к изменению климата

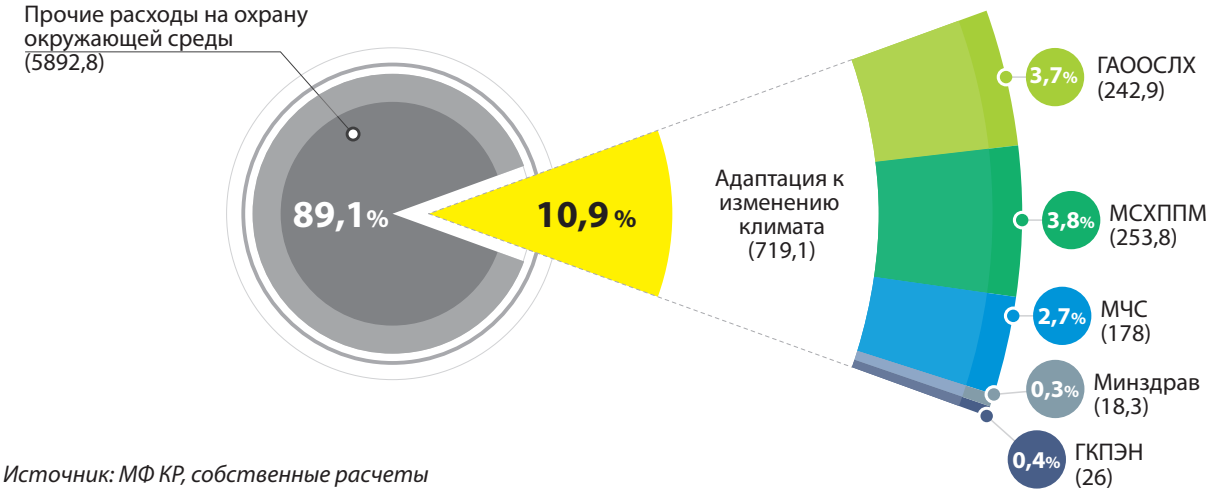
Как говорилось выше (см. раздел 2.1), в данном Обзоре рассматриваются меры, осуществляемые министерствами и ведомствами по адаптации к изменению климата, являющиеся частью природоохранных функций.

На мероприятия, связанные с адаптацией к изменению климата (АИК), из республиканского бюджета в 2011-2016 гг. было выделено 719,1 млн сом., что составляет 0,1% общего объема республиканского бюджета Кыргызстана и 10,8% природоохранных расходов республиканского бюджета.

На текущие расходы приходится 80,5% этой суммы, в том числе 58,1% – в фонд оплаты труда. Капитальные расходы составили 19,5%.

Меры, связанные с АИК, реализовывались пятью ведомствами (рис. 4.15).

Рисунок 4.15. Распределение расходов республиканского бюджета на меры по адаптации к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг., млн сом., % в общих расходах республиканского бюджета на охрану окружающей среды (ООС)



Источник: МФ КР, собственные расчеты

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства (ГАОССЛХ) координировало деятельность по реализации Приоритетных направлений адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 г.[7], проводило работу по повышению эффективности управления ООПТ для сохранения и восстановления водно-болотных угодий, важнейшего компонента природной среды, играющего решающую роль в процессе адаптации к изменению климата.

[7] Постановление Правительства КР от 02.10.2013 г. №549 «Об утверждении приоритетных направлений адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 г.».

Агентство продвигало принципы социального лесоразведения, проводило работу по восстановлению лесов и расширению лесопокрытой площади, осуществляло лесоустроительные работы[8]. Данная деятельность рассматривается как адаптационная к изменению климата.

ГАООСЛХ также осуществляло мероприятия по повышению эффективности управления охраняемыми природными территориями, при этом одной из решаемых задач является адаптация к изменению климата. Так, Генеральная дирекция Биосферной территории «Иссык-Куль» – структурное подразделение ГАООСЛХ – занимается восстановлением водно-болотных угодий на территории биосферной территории, расположенной в акватории оз. Иссык-Куль и на прилегающих территориях. ГАООСЛХ реализовывало мероприятия по охране атмосферного воздуха и ООПТ. Часть расходов на эти мероприятия были отнесены к финансированию мер на адаптацию к изменению климата.

За период с 2011 по 2016 г. ГАООСЛХ израсходовало на АИК 242,9 млн сом. (3,7% республиканского бюджета, направленного на ООС).

Министерство сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и мелиорации (МСХППМ) также вовлечено в реализацию мер по адаптации к изменению климата. За шесть лет на них было выделено 253,8 млн сом. (3,8% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС), при этом наибольшая доля расходов МСХППМ на АИК приходится на Департамент водного хозяйства с подведомственными учреждениями – 98% всех расходов МСХППМ, направленных на АИК.

В соответствии с приоритетными направлениями адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 г. мерами МСХППМ, направленными на АИК, являются следующие:

- реабилитация существующих и строительство новых водохозяйственных сооружений водохозяйственных объектов;
- проведение селекционной работы по выращиванию засухоустойчивых и солеустойчивых культур;
- интегрированное управление пастбищами и развитие пастбищного животноводства с учетом адаптации к изменению климата.

Мероприятия, связанные с АИК, реализованные **Министерством чрезвычайных ситуаций (МЧС)**, потребовали на свою реализацию 178,1 млн сом. (2,7% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС). МЧС занимался совершенствованием системы мониторинга и прогнозирования опасных погодных явлений, строительных норм для обеспечения устойчивости инфраструктуры к опасным климатическим проявлениям.

Важным направлением адаптации к изменению климата является повышение энергоэффективности за счет сокращения потерь энергии и оптимизации спроса потребителей, особенно на тепловую и электроэнергию, а также развитие возобновляемых источников энергии. Данными вопросами занимается **Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН)**, израсходовавший на эти цели в 2011-2016 гг. 26,0 млн сом. (0,4% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС).

Министерство здравоохранения в рамках адаптации к изменению климата решало задачи повышения потенциала сектора здравоохранения по защите здоровья населения от воздействия изменяющегося климата, проводило просветительскую работу центрами укрепления здоровья с местными сообществами. Всего на АИК Министерство направило 18,3 млн сом. (0,3% расходов республиканского бюджета, направленных на ООС).

[8] Согласно плану мероприятий ГАООСЛХ «Программа и план действий по адаптации к изменению климата сектора «Лес и биоразнообразие» на 2015-2017 гг.

4.4. Расходы местного бюджета на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата

> В соответствии со статьей 50 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики охрана окружающей среды относится к расходным обязательствам Правительства Кыргызской Республики и финансируется из республиканского бюджета.

Из местного бюджета по функциональной классификации средства на охрану окружающей среды не выделяются. Основное полномочие органов местного самоуправления (ОМСУ), связанное с охраной окружающей среды, – это управление твердыми бытовыми отходами и очистными сооружениями. Для этого ежегодно в местных бюджетах утверждаются средства по статье 706 «Жилищные и коммунальные услуги» функциональной бюджетной классификации, часть которых направлена на мероприятия по управлению твердыми бытовыми отходами и очистными сооружениями. Согласно Закону «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» местный бюджет включает следующие административно-территориальные единицы: 40 районов, 31 город, в том числе 2 города республиканского, 12 городов областного и 17 городов районного значения, 453 аильных аймака.

В аильных аймаках по статье ЖКХ ежегодно финансируются мероприятия по проведению ремонтно-восстановительных работ, благоустройству и озеленению парков и улиц, выделяются средства на уличное освещение центральных улиц. Однако данные расходы незначительны по степени влияния на ООС.

Из местного бюджета расходы по управлению твердыми бытовыми отходами и очистными сооружениями осуществляются в основном в городах республиканского (Бишкек и Ош), областного и районного значения.

Вместе с тем услуги водоснабжения предоставляются муниципальными предприятиями «Водоканал» и отдельными государственными предприятиями. Предприятия подотчетны соответствующим городским администрациям/мэрии. «Водоканалы» также управляют канализационными системами и обеспечивают население доступом к ним.

Услуги по управлению твердыми отходами предоставляются коммунальными службами (ГП «Тазалык» и коммунальными предприятиями по озеленению и благоустройству). Эти организации также предоставляют муниципальные услуги по благоустройству и содержанию инфраструктуры городов: по содержанию общественных зон, как освещение улиц и озеленение городских территорий; посадке цветочных рассад, саженцев; содержанию парков, скверов, газонов и мини-парков города и т.д.

Большинство муниципальных предприятий является хозрасчетными организациями и осуществляет сбор средств с населения и хозяйствующих субъектов городов за услуги по вывозу твердых бытовых отходов, водоснабжению и канализации.

Из местного бюджета выделяются средства на деятельность предприятий водоснабжения и канализации, управление твердыми бытовыми отходами (ТБО) и в виде муниципального заказа на санитарную очистку городских территорий, содержание элементов внешнего благоустройства и озеленение.

Для расчета расходов местного бюджета на ООС и биоразнообразие проанализированы расходы городов республиканского, областного и районного значения, направленные на финансирование муниципальных предприятий. При этом, учитывая, что средства в основном выделяются на текущие расходы коммунальных предприятий, и они косвенным образом влияют на ООС и БР, расчет расходов произведен по минимальным значениям.

За период с 2011 по 2016 г. из местного бюджета на цели ООС было выделено 73,5 млн сом., или 1% общих расходов государственного бюджета, из них на меры, связанные с сохранением биоразнообразия, было выделено 0,4% (рис. 4.16). Из этого объема 92% составляют текущие расходы, в том числе 18% – фонд оплаты труда, 39% – субсидии и 35% – расходы на приобретение товаров и услуг. На капитальные расходы приходится 7%.

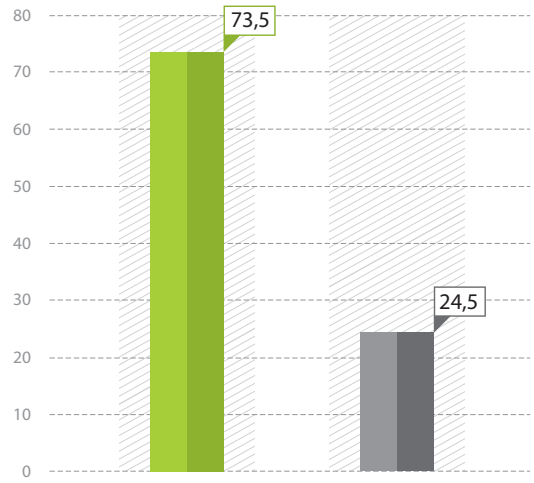
Из девяти категорий БИОФИН из местного бюджета за 2011-2016 гг. осуществлялись расходы по двум из них:

- «Зеленая экономика», подкатегория «Устойчивая городская среда» (0,5% от расходов местного бюджета, направленных коммунальным предприятиям на озеленение);

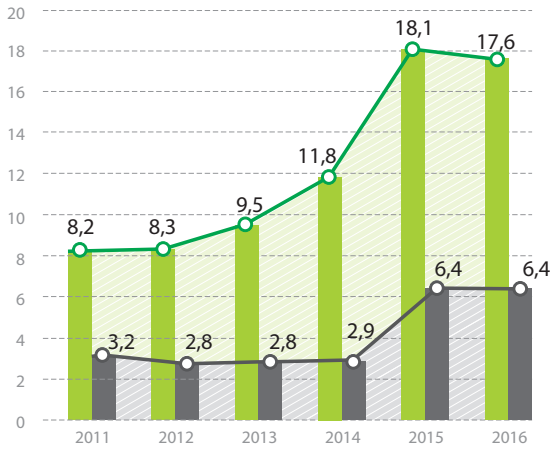
- «Регулирование загрязнения», включающая такие подкатегории, как «Управление отходами» (от 1 до 2% расходов местного бюджета, направленных предприятиям на управление ТБО) и «Управление сточными водами» (0,3% от средств местного бюджета, выделенных «Водоканалам»).

Диаграмма 4.16. Расходы местного бюджета на охрану окружающей среды и биологическое разнообразие в 2011-2016 гг.

а) ООС, СБР всего за период, млн сом.



б) ООС, СБР по годам, млн сом.



Охрана окружающей среды Биоразнообразие

Источник: МФ КР, собственные расчеты

5. РАСХОДЫ ПАРТНЕРОВ ПО РАЗВИТИЮ (ДОНОРОВ) И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (НПО) НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ, БИОРАЗНООБРАЗИЕ И МЕРЫ ПО АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

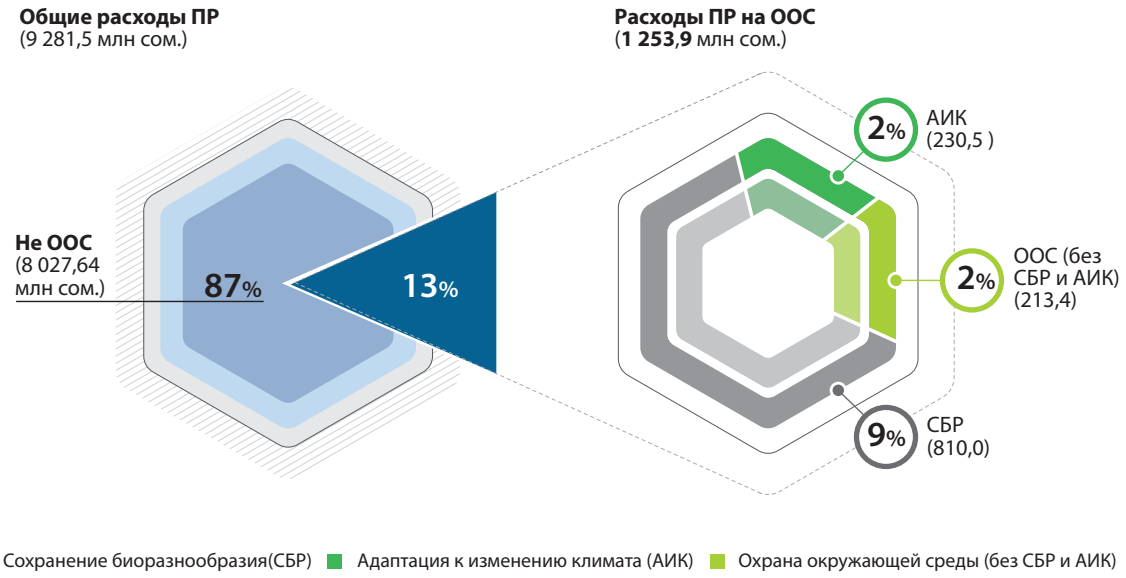
Партнеры по развитию

Доноры оказывают огромную помощь развитию Кыргызской Республики. За годы независимости доноры вложили в развитие страны *как минимум*[9] 9,8 млрд долларов США. В основном это инфраструктурные проекты и проекты технической помощи. Средства поступали как на грантовой основе, так и в виде кредитов.

Сбор данных по объемам официальной помощи развитию (ОПР) представляет определенные трудности, поскольку, во-первых, часть грантовой помощи не учитывается государственными органами. Это, прежде всего, грантовые проекты, реализуемые местными сообществами, академическими и неправительственными организациями. Во-вторых, в стране нет централизованной базы доноров и расходуемых ими средств.

Доступная информация по официальной помощи развитию имеется, в основном, по проектам Программы государственных инвестиций (ПГИ) Министерства финансов Кыргызской Республики. В 2016 г. МФ КР предприняло попытку сформировать базу данных по проектам, которые не входят в перечень ПГИ. Для подготовки ОГЧР была использована информация МФ КР. Несмотря на неполный охват[10], тем не менее она позволяет оценить общие тенденции финансирования охраны окружающей среды основными донорами. База данных позволила охватить период ОГЧР – с 2011 по 2016 гг.

Рисунок 5.1. Расходы партнеров по развитию (ПР) в Кыргызстане, в том числе на охрану окружающей среды (ООС), сохранение биоразнообразия (СБР) и меры по адаптации к изменению климата (АИК), в 2011-2016 гг., млн сом., %



Источник: База данных МФ КР, собственные расчеты

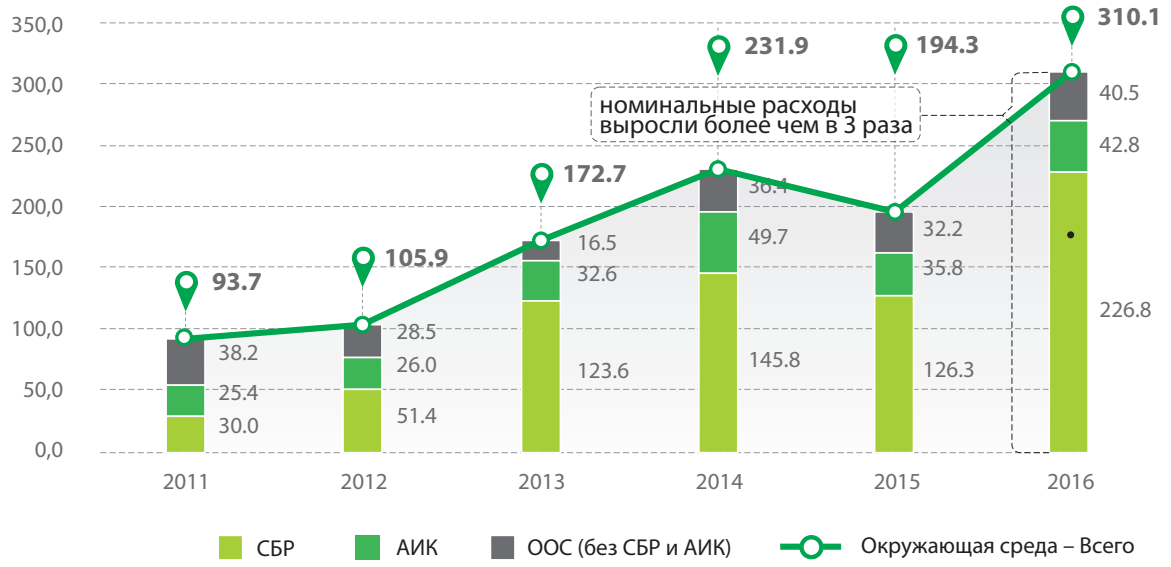
[9] Данную сумму составляют расходы в рамках Программы государственных инвестиций. Здесь не учтены многие проекты технической помощи.

[10] Поэтому, говоря об объемах ОПР в КР, ОГЧР делает оговорку, что сумма финансирования из этого источника – минимальная, т.е. реальные объемы – выше.

Объем официальной помощи развитию на охрану окружающей среды, согласно имеющимся в наличии данным за 2011-2016 гг., составил 1 253,9 млн сомов. Наибольшую долю в них занимают расходы на вопросы сохранения биоразнообразия – 809,5 млн сом, или 65% расходов ОПР на ООС. Остальной объем приходится на меры по адаптации к изменению климата – 230,5 млн сом, или 17%, прочие меры по охране окружающей среды – 213,5 млн сом, или 18% (см. рис. 5.1).

Динамика ОПР в рассматриваемый период была положительной. Номинальные расходы доноров за шесть лет выросли более чем в 3 раза. При этом опережающими темпами росли расходы на биоразнообразие – более чем в 7 раз. Это, в частности, связано с началом реализации в 2016 г. проекта по управлению пестицидами (ФАО) и проекта GIZ/EKF «Сохранение биоразнообразия и сокращение бедности через совместное управление орехоплодовыми лесами и пастбищами" и др. Расходы на деятельность, направленную на адаптацию к изменению климата и прочие меры охраны окружающей среды, также росли, но умеренными темпами (рис. 5.2).

Рисунок 5.2. Динамика официальной помощи развитию в КР в 2011-2016 гг., млн сом.



Источник: База данных МФ КР, собственные расчеты

Кыргызстану оказывали помощь в сфере охраны окружающей среды более 30 стран и организаций. На рис. 5.3 показан вклад восьми основных доноров, на которые пришлось 95% расходов на охрану окружающей среды. Видно, что наибольшую долю занимают расходы агентств ООН (48% расходов на охрану окружающей среды), объединяющие деятельность таких организаций, как ПРООН, Программа малых грантов ГЭФ, ВПП, ФАО, ЮНЕП, МФСР, УВКБ ООН. При этом необходимо отметить, что агентства ООН реализовывали проекты, которые финансировались финансовыми институтами или странами, например, ГЭФ, Европейским союзом, правительствами Швейцарии, Германии, США, Японии, Кореи и др.

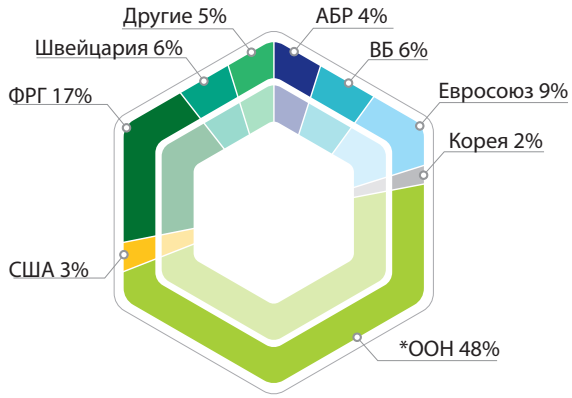
> Агентства ООН реализуют проекты и программы в Кыргызской Республике на грантовые средства стран доноров и специализированных финансовых институтов (например, Глобального экологического фонда, Зеленого климатического фонда).

Анализ показал, что Федеративной Республикой Германия (ФРГ), Евросоюзом, Республикой Корея и через агентства ООН в основном финансировались мероприятия, связанные

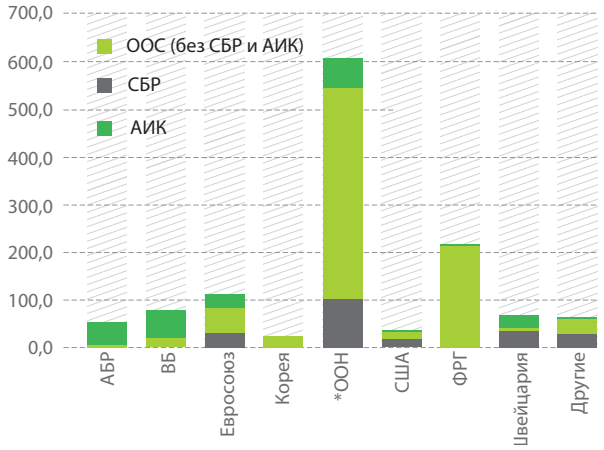
с сохранением биоразнообразия (рис. 5.3 б и табл. 5.1). А многосторонние финансовые организации – Всемирный банк (ВБ) и Азиатский банк развития (АБР) – финансировали меры, связанные с адаптацией к изменению климата.

Рисунок 5.3. Вклад частного сектора в финансирование охраны окружающей среды (ООС), сохранения биоразнообразия (СБР) и меры по адаптации к изменению климата (АИК) в КР в 2011-2016 гг., %

а) ООС, всего за период, %



б) ООС, СБР и АИК, млн сом.



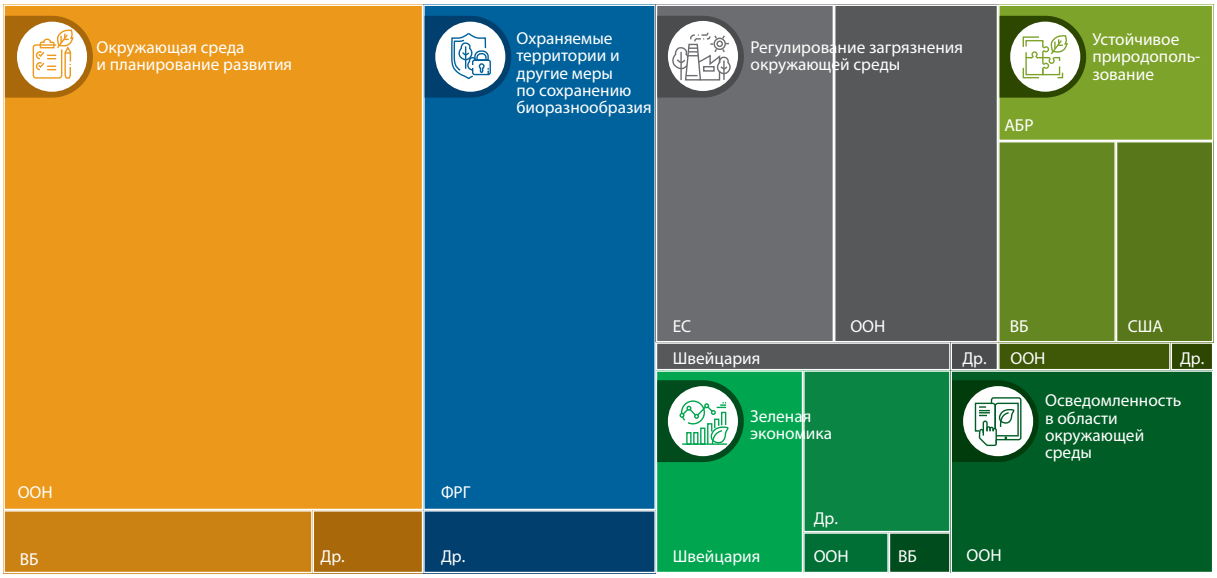
**ООН – реализованные через институты ООН*

Источник: База данных МФ КР, собственные расчеты

Категории БИОФИН и партнеры по развитию

Деятельность партнеров по развитию в Кыргызстане, связанная с охраной окружающей среды, соответствует шести категориям БИОФИН (см. рис. 5.4. и табл. 5.1.).

Рисунок 5.4. Категории и направления БИОФИН, финансировавшиеся в рамках охраны окружающей среды (ООС) и партнерами по развитию КР в 2011-2016 гг.



Источник: База данных МФ КР, собственные расчеты

Таблица 5.1. Категории и направления БИОФИН, профинансированные в программах и проектах по охране окружающей среды (ООС) и сохранению биоразнообразия (СБР) партнерами по развитию КР в 2011-2016 гг., млн сомов

Категория / направления	АБР		ВБ		ЕС		ООН		США		ФРГ		Швейцария		Прочие		Итог	
	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР
Зеленая экономика	0,5	0,0	4,8	1,6	0,1	0,0	6,2	3,7	0,5	0,5	0,5	0,3	53,9	5,4	41,8	16,5	108,2	28,0
Зеленая цепь поставок	-	-	-	-	-	-	4,2	3,2	-	-	-	-	-	-	-	-	4,2	3,2
Устойчивая энергия	-	-	-	-	-	-	0,8	0,2	-	-	-	-	-	-	40,7	16,3	41,5	16,5
Устойчивые городские районы	0,5	0,05	4,8	1,6	0,1	0,01	1,2	0,4	-	-	0,5	0,3	53,9	5,4	1,1	0,2	62,0	7,9
Устойчивый туризм	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5
Окружающая среда и планирование развития	**-**	**-**	**34,4**	**5,5**	**-**	**-**	**390,6**	**292,3**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**12,7**	**6,9**	**437,6**	**304,7**
Другие соответствующие законы, политика, планы	-	-	-	-	-	-	376,5	289,8	-	-	-	-	-	-	3,3	0,3	379,7	290,2
Координация и управление окружающей средой	-	-	34,4	5,5	-	-	14,1	2,4	-	-	-	-	-	-	9,4	6,6	57,9	14,6
Осведомленность и знания в области окружающей среды	**-**	**-**	**0,0**	**0,0**	**-**	**-**	**4,2**	**0,4**	**-**	**-**	**0,1**	**-**	**-**	**-**	**0,3**	**0,2**	**4,6**	**0,6**
Неформальное образование в области биоразнообразия окружающей среды, включая техническую подготовку	-	-	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	0,3	0,2	0,3	0,2
Осведомленность в области окружающей среды	-	-	-	-	-	-	4,2	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	4,2	0,4
Охраняемые территории и другие меры по сохранению биоразнообразия	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**89,8**	**89,7**	**0,0**	**0,0**	**211,9**	**211,9**	**-**	**-**	**27,3**	**27,3**	**329,2**	**329,0**
ООПТ	-	-	-	-	-	-	89,6	89,6	-	-	-	-	-	-	-	-	89,6	89,6

Категория / направления	АБР		ВБ		ЕС		ООН		США		ФРГ		Швейцария		Прочие		Итог	
	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР	ООС	БР
Потеря ценных местообитаний, включая целенаправленное сохранение видов за пределами ООПТ	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1
Сохранение видов за пределами их местообитания: ботанические сады и банки генов	-	-	-	-	-	-	0,2	0,0	0,0	0,0	211,9	211,9	-	-	27,3	27,3	239,5	239,4
Регулирование загрязнения окружающей среды	-	-	-	-	110,6	55,3	103,2	51,6	0,6	0,1	0,01	0,003	15,3	1,6	2,6	2,5	232,3	111,1
Защита и восстановление почвы, подземных и поверхностных вод	-	-	-	-	110,6	55,3	0,0	0,0	0,6	0,1	0,01	0,003	-	-	2,6	2,5	113,9	57,9
Управление отходами	-	-	-	-	-	-	103,1	51,6	-	-	-	-	15,3	1,6	-	-	118,4	53,2
Устойчивое природопользование	53,3	5,3	40,7	10,2	0,3	0,03	11,5	2,7	32,9	16,5	0,1	0,01	-	-	2,6	1,3	141,6	36,1
Управление водоразделами	-	-	12,9	1,3	0,0	0,002	4,7	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	17,6	1,8
Устойчивая аквакультура	-	-	-	-	-	-	1,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6	-
Устойчивая дикая природа	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1
Устойчивое лесоводство	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1
Устойчивое сельское хозяйство	53,3	5,3	27,9	9,0	0,3	0,03	5,1	2,1	32,9	16,5	0,1	0,01	-	-	2,6	1,3	122,3	34,2
Общий итог	**53,8**	**5,4**	**79,9**	**17,4**	**111,0**	**55,4**	**605,6**	**440,4**	**34,1**	**17,0**	**212,6**	**212,2**	**69,1**	**7,0**	**87,3**	**54,8**	**1253,4**	**809,6**

Источник: база данных МФ КР, собственные расчеты

Категорией БИОФИН, получившей наибольшее финансирование партнеров по развитию, является *«Биоразнообразие/окружающая среда и планирование развития»*, составившая почти 35% расходов ОПР на ООС в Кыргызстане за рассматриваемый период, или 437,6 млн сомов. Основным партнером по развитию, работавшим в данной категории, были организации ООН, такие как ПРООН, ЮНЕП, МФСР, ФАО. Они оказывали техническую помощь при формировании стратегических документов устойчивого развития и методологий по их разработке (соответствует направлению БИОФИН *«Другие соответствующие законы, политика, планы»*), а также по обеспечению координации и управлению окружающей средой (направление *«Координация и управление окружающей средой»*). Прежде всего, это проекты по созданию условий для перехода к устойчивому развитию, по технической помощи в разработке и внедрению информационных систем и баз данных, по повышению потенциала ведомств, чья деятельность связана с ООС, по управлению стойкими органическими загрязнителями и др.

Важная деятельность в данной категории БИОФИН проводилась Всемирным банком. Она была связана с преодолением рисков стихийных бедствий, управлением пастбищ и улучшением материально-технической базы метеорологической службы Кыргызстана.

Другие доноры работали в сферах повышения потенциала страны в секторе животноводства и мониторинга качества воды.

Вторая по уровню финансирования категория БИОФИН – *«Охраняемые территории и другие меры по сохранению»*. Она составила 19,1% расходов ОПР на ООС в КР. В основном в ее рамках реализовывалась деятельность по направлению *«Сохранение видов за пределами их местообитания: ботанические сады и банки генов»*. Основным донором направления стала Германия, которая через Германское общество международного сотрудничества (GIZ) начала внедрять модели устойчивого управления лесами и пастбищами.

Проект по устойчивому использованию горных, лесных и земельных ресурсов был реализован ФАО на средства ГЭФ.

Определенный вклад сделали правительства Республики Корея, США и других стран-доноров, которые оказали содействие для поддержки генетического банка в Кыргызстане. Была оказана помощь в организации сбора семян и гербариев сельскохозяйственных растений для пополнения генетического банка Кыргызстана.

За счет ГЭФ финансировались проекты по улучшению эффективности охвата и управления особо охраняемыми природными территориями в горах Центрального Тянь-Шаня, что соответствует направлению *«Особо охраняемые природные территории»*.

В рамках категории *«Управление загрязнением окружающей среды»* партнеры по развитию поддерживали природоохранную деятельность в трех направлениях:

- *«Защита и восстановление почв, подземных и поверхностных вод»* финансировали Европейский союз (проекты по созданию правовых рамок интегрированной оценки воздействия на ОС и восстановления площадок бывших урановых производств), Германия и США (к акции по очистке территорий и русел селеотводных каналов) и др.;

- *«Управление отходами»*, в данном направлении работали ПРООН/ГЭФ, правительство Швейцарии, Швейцарский Красный Крест, которые реализовывали проекты по управлению медицинскими отходами, а также ЮНЕП/ГЭФ с проектом по снижению глобального и местного экологического риска от добычи ртути в Хайдаркане.

Категория *«Устойчивое природопользование»* занимает 11,3% расходов ОПР на ООС в 2011-2016 гг. Основным в категории является направление *«Устойчивое сельское хозяйство»*, занимающее около 90% ресурсов категории. В данном направлении работали проекты в сфере

водоснабжения (Всемирный банк и Азиатский банк развития) и ветеринарии и поддержки семенных фондов (Всемирный банк).

Остальная часть финансирования категории почти вся приходится на направление *«Управление водоразделами»*, в рамках которого Всемирный банк, Евросоюз и организации ООН (ПРООН, ЕЭК ООН и ФАО) реализовывали проекты по управлению водными ресурсами, в том числе трансграничными.

Несколько проектов реализовывались по направлениям *«Устойчивая аквакультура», «Устойчивое управление ресурсами дикой природы»* и *«Устойчивое лесоводство».* Их реализовывали агентства ООН (ПРООН, ФАО).

В категории *«Зеленая экономика»* основным является направление *«Устойчивые городские районы»*, которое объединило помощь доноров в улучшении систем городского и сельского питьевого водоснабжения и водоотведения, а также в озеленении населенных пунктов. Помощь оказывало большое количество доноров: ВБ, АБР, ЕБРР, ОБСЕ, Евросоюз, агентства ООН, правительства Германии, США и Швейцарии, международные неправительственные и некоммерческие организации и др.

Важное для устойчивого развития страны направление *«Устойчивая энергия»* получило 3,3% всего объема ОПР на ООС КР. Почти все ресурсы пошли на финансирование внедрения энергоэффективных технологий (“Women Engage for a Common Future / Кыргызский Альянс по воде и санитарии), а также строительство солнечных теплиц в регионах страны (ПРООН), финансирование оборудования солнечными панелями.

По направлениям *«Зеленая цепь поставок»* и *«Устойчивый туризм»* реализовано по одному проекту: проект ФАО по созданию эффективных сельскохозяйственных цепочек стоимости мелко- и среднемасштабных агропромышленных и агроперерабатывающих предприятий и проект ЮСАИД (США) по экотуризму.

В категории БИОФИН *«Осведомленность и знания в области окружающей среды»* поддержка доноров в 2011-2016 гг. заключалась в проведении тренингов, семинаров, обменных обучающих туров, оказанию консультационных услуг (ВБ – Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызской Республики), правительство Германии, Программа сохранения ботанических садов, что соответствует направлению *«Неформальное образование в области биоразнообразия окружающей среды, включая техническую подготовку».* По направлению «Осведомленность в области окружающей среды» ПРООН в рамках «Программы окружающей среды для устойчивого развития» оказывала поддержку укрепления потенциала госучреждений и гражданского общества страны для интеграции устойчивости к изменению климата в политику и программы, ориентированные на социально-экономическое улучшение положения бедных слоев населения.

Экологические неправительственные организации

Известно, что институты гражданского общества – неправительственные организации (НПО) – привлекают значительные средства для реализации общественно важных проектов в сфере охраны окружающей среды, в частности, сохранения биоразнообразия и адаптации к изменению климата.

В республике действует более 50 экологических НПО. В стране не имеется системы отчетности по деятельности НПО, в том числе по финансовым потокам. НПО чаще всего пользуются упрощенным режимом налогообложения, который не отражает реальных объемов финансирования плательщика.

В 2017 г. Региональный экологический центр в Центральной Азии провел обследование экологических НПО[11]. В опросе приняли участие 30 экологических НПО, из которых наиболее активными показали себя 7 организаций.

Средний возраст экологических НПО в Кыргызстане составляет 9 лет. Около 65% опрошенных НПО имеет небольшой годовой бюджет – от 10 тыс. до 100 тыс. долл. США, и только 14% НПО имеет бюджет более 100 тыс. долл. в год.

Большая часть опрошенных занимается вопросами экологического образования и информирования, вопросами изменения климата и целями устойчивого развития. Наиболее активные НПО охватывают несколько направлений.

В сфере управления природными ресурсами, в частности, управления лесами и пастбищами, работают 7 организаций, или 27% опрошенных организаций. Вопросами управления водными ресурсами занимаются 11 организаций, или 37%. Семь НПО, или 27% опрошенных, отметили, что работают в сфере сохранения видового разнообразия животного и растительного мира. Продвижением органического сельского хозяйства, вопросами сертификации и сбыта органической продукции занимаются около 20% опрошенных НПО.

Другим наиболее интересным направлением деятельности НПО Кыргызстана можно считать возрождение и сохранение традиционных экологических знаний. Вопросы повышения экологической осведомленности и продвижения экологического образования включены в работу более 80% опрошенных НПО.

[11] Обзор экологических НПО в Кыргызской Республике, РЭЦЦА. – Бишкек, 2017.

6. РАСХОДЫ ЧАСТНОГО СЕКТОРА НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ, БИОРАЗНООБРАЗИЕ И МЕРЫ ПО АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Частный сектор несет расходы на окружающую среду, биоразнообразие и меры по адаптации к изменению климата. Однако в ходе разработки данного Обзора было определено, что статистика по природоохранным расходам частного сектора на настоящий момент неполная.

Перед органами государственной статистики отчитываются не все предприятия и организации: по данным НСК в 2016 г. такие отчеты представили 407 хозяйствующих субъектов[12], тогда как только в промышленности действовало 1620 предприятий[13]. При этом можно отметить позитивную тенденцию – охват предприятий в общем увеличивается (рис. 6.1 а): за два года количество отчитавшихся выросло почти в 2 раза.

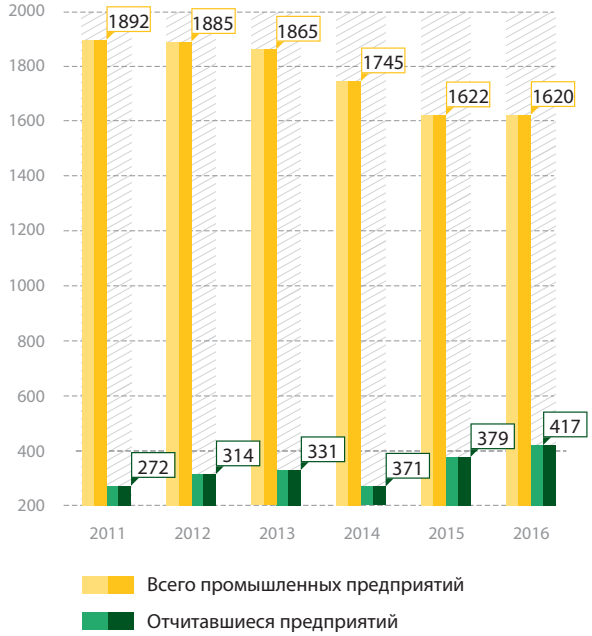
Текущие расходы не были включены в Обзор во избежание двойного учета ввиду того, что определенная доля этих расходов приходится на платежи в бюджет и, соответственно, расходуются из республиканского бюджета.

Для целей Обзора были использованы данные по расходам предприятий и организаций на инвестиции в сфере охраны окружающей среды.

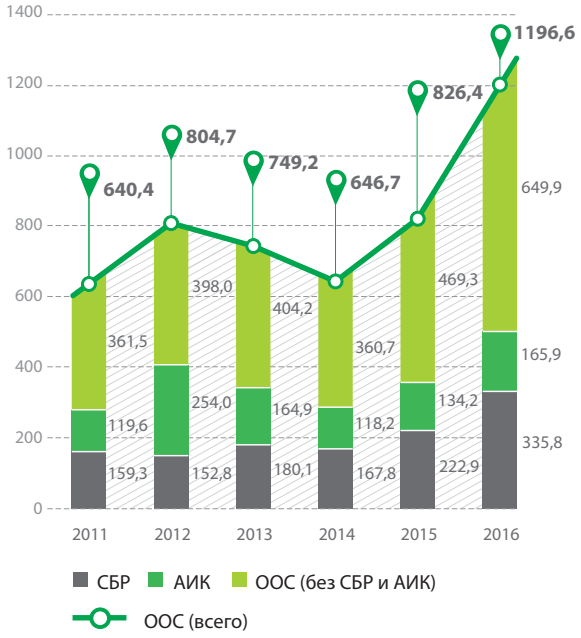
Согласно официальным данным расходы предприятий и организаций на ООС составляли от 640,7 (2012 г.) до 1196,6 млн сом. (2016 г., см. рис. 6.1 б). Эти суммы сопоставимы с расходами государственного бюджета (см. раздел 4).

Рисунок 6.1. Расходы предприятий и организаций на охрану окружающей среды (ООС), сохранение биоразнообразия (СБР) и адаптацию к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг.

а) количество отчитавшихся предприятий, единиц



б) структура расходов на ООС, %



Источник: НСК КР, собственные расчеты.

[12] Окружающая среда в Кыргызской Республике: НСК КР, – Б.: 2018 г.
[13] Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник: НСК КР, – Б.: 2017 г.

Четверть природоохранных расходов предприятий можно отнести к финансированию мер по сохранению биоразнообразия, 19,7% – мер по адаптации к изменению климата, остальные – к прочим мерам по охране окружающей среды (см. рис. 6.1 б). Инвестиции предприятий и производств осуществлялись, в основном, на очистные сооружения.

Все расходы предприятий соответствуют категории БИОФИН «*Управление загрязнением окружающей среды»* по четырем направлениям (табл. 6.1):

- *«Защита и восстановление почвы, подземных и поверхностных вод»*, которое занимает наибольшую долю в расходах предприятий на ООС – 73,3%, в том числе финансирование СБР – 22,0%, и соответствует строке «Охрана и рациональное использование земель» системы национальной статистики;

- *«Защита окружающего воздуха и климата»*, которое соответствует строке «Охрана атмосферного воздуха и климата» системы национальной статистики и составляет наименьшую долю в расходах предприятий на ООС (см. табл. 6.1);

- *«Управление сточными водами»*, соответствующее строке «Очистка сточных вод» системы статистики, занимающее 22,1% расходов предприятий на ООС, в том числе 2,2 – на СБР;

- *«Другие меры по сокращению загрязнения»*, соответствующее строке «Прочие», также дающее небольшой вклад в ООС.

Таблица 6.1. Расходы предприятий и организаций на охрану окружающей среды (ООС), в том числе на сохранение биоразнообразия (СБР) по направлениям в рамках категории БИОФИН «Управление загрязнением», а также на меры по адаптации к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг., млн сом., % в общем объеме расходов на ООС

	Охрана окружающей среды					
	Всего		в т.ч. СБР		в т.ч. АИК	
	млн сом.	%	млн сом.	%	млн сом.	%
Защита окружающего воздуха и климата	58,6	1,2	8,8	0,2	-	-
Защита и восстановление почвы, подземных и поверхностных вод	3564,7	73,3	1069,4	22,0	-	-
Управление сточными водами	1076,2	22,1	107,6	2,2	-	-
Другие меры по сокращению загрязнения	164,5	3,4	32,9	0,7	-	-
Всего	**4864,0**	**100,0**	**1218,7**	**25,1**	**-**	**-**

Источник: НСК КР, собственные расчеты

Структура природоохранных расходов предприятий показывает, что официальная статистика в большей мере отражает расходы предприятий, обусловленные формальными обязательствами, которые они взяли на себя при получении положительного заключения государственной экологической экспертизы. Практически не видно расходов, которые предприятия несут добровольно или которые выходят за рамки особенностей технологического процесса. Это не означает, что таких расходов частный сектор республики не несет.

В связи с этим необходимо включение в систему государственной статистики инструментария сбора информации по природоохранным расходам.

Необходимо отметить проблему недостаточности мониторинга эффективности и степени использования (работает ли оборудование в нужном режиме) установленного оборудования. Поэтому трудно судить о том, насколько расходы предприятий и организаций являются реальным вкладом в охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата.

7. ОБЩИЕ РАСХОДЫ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ, БИОРАЗНООБРАЗИЕ И АДАПТАЦИЮ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА. ПРОГНОЗ ДО 2020 г.

Общий объем расходов на охрану окружающей среды в Кыргызстане в 2011-2016 гг. из всех рассмотренных в ОГЧР источников составлял очень небольшую величину: 12 802,9 млн. сомов, или 0,57 % ВВП, в том числе на сохранение биоразнообразия – 4 734, 1 млн. сомов (0,21 % ВВП). На меры по адаптации к изменению климата – 3 775,8 млн. сомов (0,17 % ВВП).

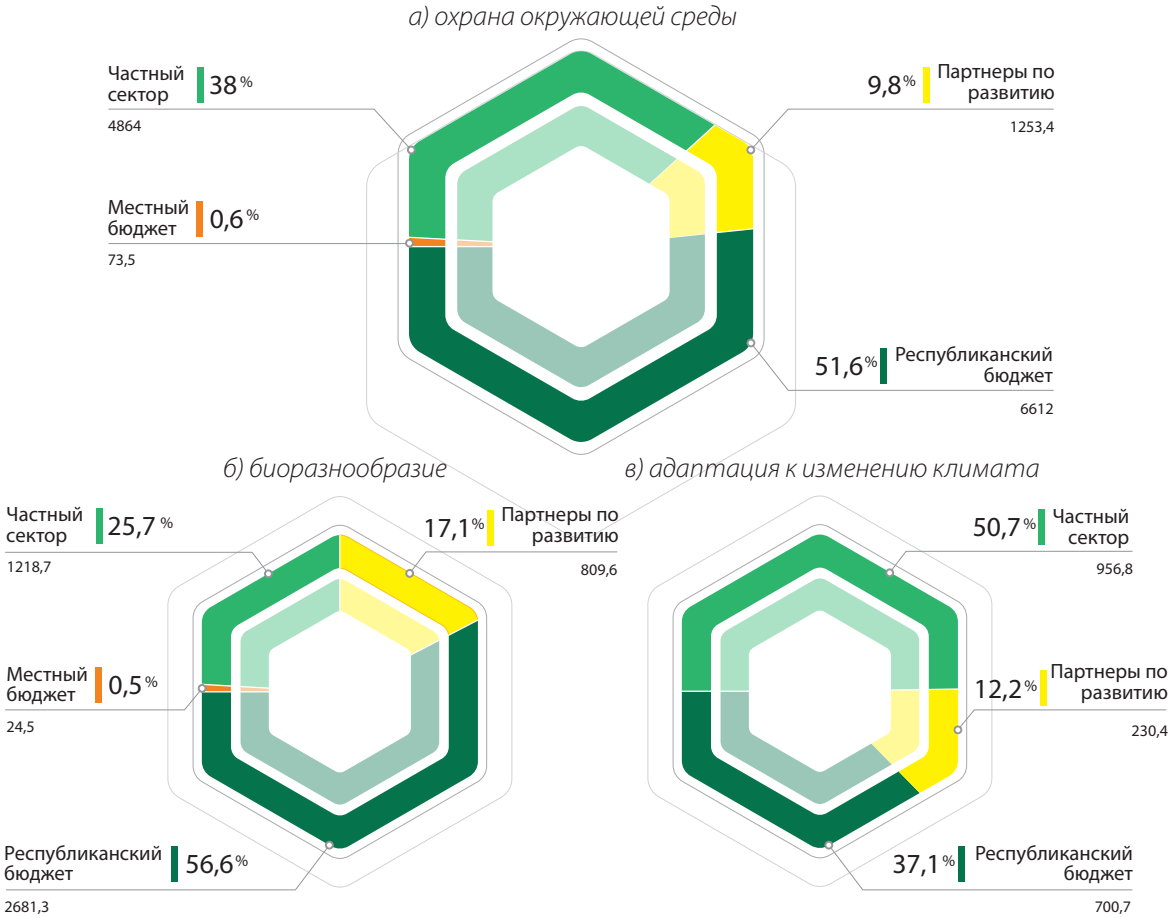
Если рассматривать структуру финансирования по каждому направлению расходов, то она демонстрирует следующее.

Общие расходы по всем направлениям охраны окружающей среды в 2011-2016 гг. в большей степени несет республиканский бюджет: из 12 802,9 млн. сомов, израсходованных на ООС, на него приходится 51,6 % (см. рис. 7.1.а). Частный сектор – второй по объему финансирования ООС с долей 38,0 % Донорское сообщество профинансировало, согласно имеющимся отчетам, 9,8 % общего объема финансирования мер, связанных с окружающей средой.

Структура расходов на сохранение биоразнообразия за рассматриваемый 6-летний период такая же: из 4 734, 1 млн. сомов 56,6 % приходятся на республиканский бюджет (см. рис. 7.1.б), на донорское сообщество – 17,1 %, на частный сектор – 25,7 %.

В расходах на адаптацию к изменению климата лидирует частный сектор он в 2011-2016 гг. инвестировал в это направление 50,7 % из 3 775,8 млн. сомов (рис. 7.1.в). Республиканский бюджет и донорское сообщество – второй и третий по величине инвесторы в сферу.

Рисунок 7.1. Структура финансирования ООС, БР и АИК в 2011-2016 гг., %



Источник: МФ КР, министерства и ведомства КР, собственные расчеты

Общая сумма финансирования ООС росла с 1 319,1 млн сомов в 2011 г. до 2726,4 млн – в 2016 г. Номинальный рост составил 206,7%, реальный рост составил 162,8%.

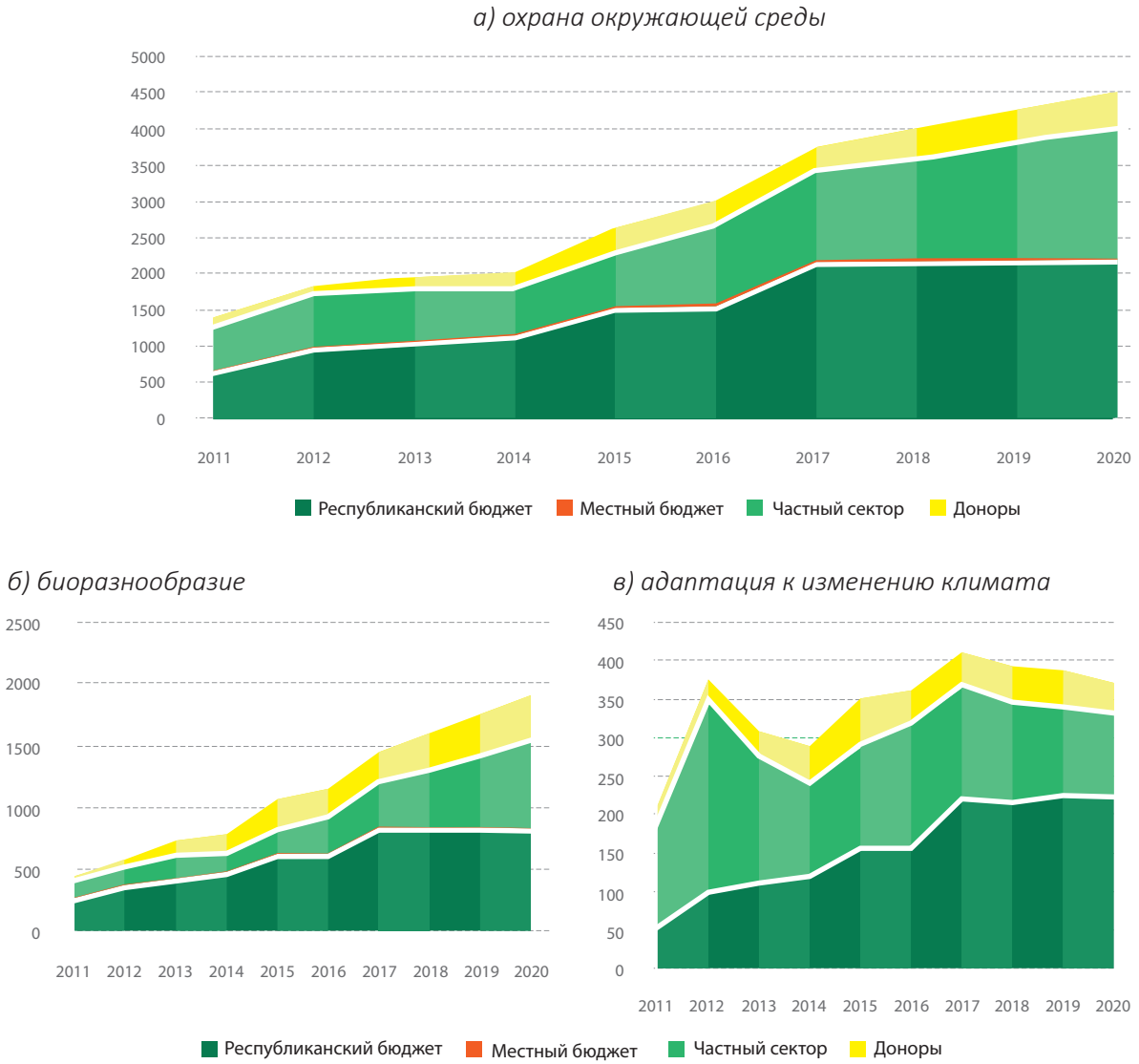
Прогноз

Прогноз финансирования биоразнообразия был сделан с использованием двух подходов:

1. Для республиканского бюджета были получены коэффициенты роста бюджета на основе данных о планируемых расходах согласно проекту республиканского бюджета, на 2018 г. и прогнозу на 2019 и 2020 гг.
2. Для остальных источников был применен метод скользящей средней.

Результаты прогноза показаны на рис. 7.2. Видно, что республиканский бюджет будет играть основную роль в финансировании ООС и АИК. При этом резкий рост обусловлен увеличением в 2017 г. бюджетного финансирования ГАООСЛХ из республиканского бюджета в 2017 г (почти на 60%).

Рисунок 7.2. Прогноз финансирования ООС, БР и АИК по источникам 2011-2016 гг. – факт, 2017-2020 – прогноз, млн сом.

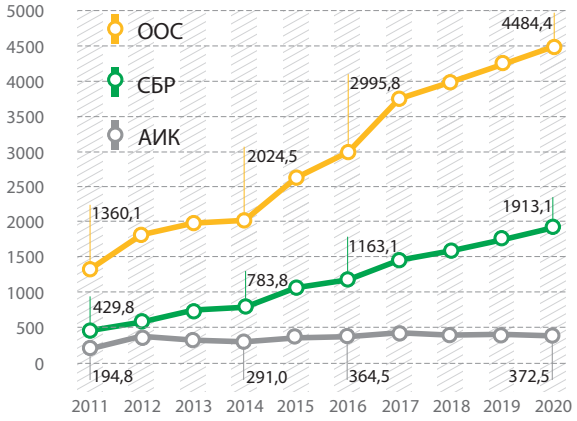


Источник: собственные расчеты

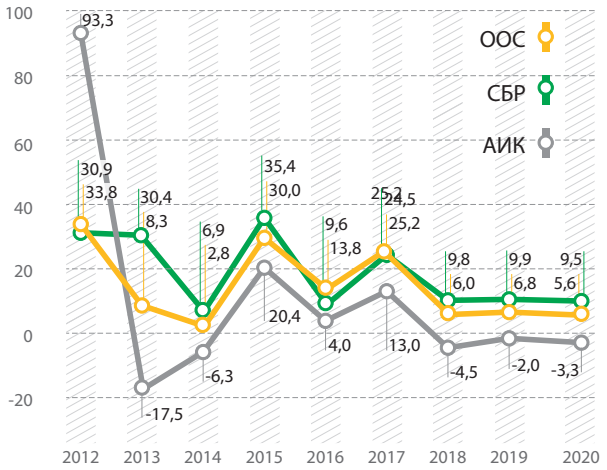
Это также проиллюстрировано на рис. 7.3: к 2020 г. общий объем финансирования ООС может достигнуть 4 484,4 млн сом. в год из всех источников. При этом прирост к 2011 г. составит 342,4% (в среднем 9,5% в год) для мер СБР, с отрицательными темпами прироста будет расти финансирование на АИК.

Рисунок 7.3. Прогноз финансирования ООС, БР и АИК в 2011-2016 гг. – факт, 2017-2020 – прогноз, млн сом.

а) млн сом.



б) темп роста, % к предыдущему году



Источник: собственные расчеты

Прогноз составлен из предположения, что имеющиеся тенденции финансирования охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и адаптации к изменению климата сохранятся. Учитывая сохраняющуюся большую долю государственных органов, данное предположение фиксирует, что достаточно большая доля прогнозной суммы будет расходоваться на содержание персонала министерств и ведомств.

Частный сектор будет продолжать инвестировать в природоохранную инфраструктуру предприятий. При этом по-прежнему не будет возможности осуществлять необходимый мониторинг качества и степени использования данного оборудования.

Наиболее эффективными останутся средства доноров.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

В ходе разработки Обзора государственных и частных расходов на финансирование окружающей среды с фокусом на биоразнообразие и меры адаптации к изменению климата были выявлены и подтверждены следующие особенности финансирования природоохранной деятельности:

1) несмотря на то, что устойчивое развитие определено как принцип государственного управления, финансирование вопросов в области охраны окружающей среды составляет относительно небольшую величину – 0,57% ВВП из всех известных источников;
2) помимо ГАООСЛХ многие министерства и ведомства имеют природоохранные расходы, не учтенные в разделе 705 функциональной бюджетной классификации Кыргызской Республики «Охрана окружающей среды»;
3) возможности министерств и ведомств и их подведомственных и территориальных подразделений ограничены объемом бюджетных ассигнований. Порядка 85% расходов ведомств направлено на текущие расходы, что не гарантирует полноценную реализацию государственной политики по охране окружающей среды;
4) местные бюджеты не используют раздел 705 функциональной классификации «Охрана окружающей среды», ошибочно относя соответствующие данной статье расходы на другие статьи, например, 706 «Жилищные и коммунальные услуги». Финансирование ОМСУ мероприятий по охране окружающей среды крайне скудно;
5) низкая степень вовлеченности муниципалитетов в деятельность по охране окружающей среды ввиду отсутствия понимания круга ответственности, в том числе формализованной;
6) частный сектор по официальным данным несет сравнительно большие природоохранные расходы, однако они обусловлены больше обязательствами предприятий, нежели стремлением сохранить природу;
7) доноры и НПО расходуют значительные средства на охрану окружающей среды. Однако не вся информация о таком финансировании доступна для анализа. Это отражается на управленческих решениях и снижает эффективность государственной политики в природоохранной деятельности.

Рекомендации

Несмотря на достаточно оптимистичные прогнозы роста экономики Кыргызской Республики, государственный бюджет всегда будет испытывать давление со стороны всех секторов, требующих финансирования, прежде всего социального. И сейчас ясно, что резкое увеличение государственных расходов на окружающую среду пока невозможно. Тем не менее предлагаемый Обзор показывает возможности для улучшения финансирования окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата, с учётом этих ограничений, через повышение эффективности расходов.

Рекомендации Обзора затрагивают четыре основополагающих направления:

- создание условий для повышения эффективности государственных расходов в Кыргызстане;
- учет окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата при планировании и составлении бюджета и улучшение координации между ведомствами и секторами;
- продолжение децентрализации государственного управления и передача функций, связанных с окружающей средой в местные органы власти;

- озеленение фискальных рамок, в том числе реформа потенциально вредных для окружающей среды и биоразнообразия бюджетных субсидий.

Создание условий для повышения эффективности государственных расходов в Кыргызстане обеспечит прочную основу для улучшения государственного финансирования сохранения биоразнообразия. Будет повышена прозрачность бюджетирования, что обусловит повышение прозрачности работы государственных органов. Как следствие, улучшится доверие к государственным органам со стороны частного сектора, что приведет к расширению сотрудничества бизнеса с государством во всех сферах, в том числе в сфере сохранения биоразнообразия. В рамках этого направления прежде всего нужно улучшать практику применения функциональной бюджетной классификации, в частности, раздела «Охрана окружающей среды» (код 705), и внедрять бюджетирование, ориентированное на результат в природоохранных ведомствах – лесхозах и ООПТ.

Учет окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата при планировании и составлении бюджета и улучшение координации между ведомствами и секторами. Программный бюджет, основанный на результативности расходования бюджетных средств, должен стать инструментом для обеспечения лучшего согласования между государственными приоритетами и расходами, улучшения использования взаимодополняемости между мероприятиями в области окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата, а также для обеспечения баланса расходов текущих расходов и капитальных вложений.

При этом у ключевых министерств и ведомств есть своя роль:

- Министерство экономики и Координационный комитет по адаптации, реализации и мониторингу целей устойчивого развития до 2030 г. должны обеспечивать руководство межсекторальной координацией и соответствие вопросов окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата к приоритетам национального развития. Также они должны обеспечивать мониторинг реализации с учетом не только запланированных мер, но и экологической устойчивости на основе соответствующих индикаторов. Это будет способствовать тому, что повестка дня в области развития не будет обусловлена краткосрочными экономическими приоритетами, а будет учитывать долгосрочные интересы страны и общества;
- Министерству экономики с министерствами и ведомствами в сферах энергетики, сельского хозяйства, туризма и транспорта и ГАООСЛХ следует провести тщательный функциональный анализ, с тем чтобы уточнить роли, задачи и функции, имеющие отношение к учету экологической устойчивости при планировании и составлении бюджетов, и при необходимости пересмотреть свои положения;
- Министерства и ведомства должны следовать инструкциям по составлению программного бюджета и включать в бюджетные программы природоохранные меры и соответствующие индикаторы результативности.

Продолжение децентрализации государственного управления и передача функций, связанных с окружающей средой, в местные органы власти. Министерство финансов и ГАООСЛХ должны сотрудничать с Государственным агентством по делам местного самоуправления для продолжения децентрализации государственного управления и делегировать местным органам власти разработку и осуществление мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством. Делегирование полномочий должно сопровождаться соответствующими бюджетами.

Поскольку законодательством республики муниципалитетам не предоставлены какие-либо полномочия (как права, так и обязанности) в сфере охраны окружающей среды, требуется

проведение анализа правоприменительной практики в сфере охраны окружающей среды на местном уровне, в том числе в части учета как финансового, так и организационного, а также статистического. Поэтому требуется уточнение полномочий местных органов власти через внесение соответствующих изменений в законодательные акты Кыргызской Республики, в частности, в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении».

Необходима корректировка таких недостатков, выявленных в правоприменительной практике, как учетные политики на местном уровне, сбор и предоставление статистических данных, применение бюджетной классификации при формировании и исполнении местных бюджетов. Данные работы должны представлять собой не только внесение изменений в решения правительства и местных кенешей, но и проведение разъяснительной работы, повышение потенциала, изменение бизнес-процессов.

Министерство финансов совместно с местными органами власти должно оценивать возможности применения кода 705 на муниципальном уровне.

ОМСУ должны учитывать вопросы охраны окружающей среды, биоразнообразия и адаптации к изменению климата при подготовке региональных планов социально-экономического развития. При этом важно построить механизмы координации действий министерств, ведомств и ОМСУ в сфере охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и адаптации к изменению климата.

«Озеленение» фискальных рамок, в том числе реформа потенциально вредных для окружающей среды и биоразнообразия бюджетных субсидий. Частный сектор в значительной мере влияет на состояние окружающей среды, и правительство имеет необходимые инструменты для уменьшения негативного воздействия частного сектора и даже увеличения его позитивного вклада. К таким инструментам относятся налоговые режимы и платежи за использование природных ресурсов, «зеленые инвестиции», государственно-частное партнерство, сертификация и др. Министерство экономики должно работать с ГАООСЛХ и соответствующими отраслевыми министерствами (с акцентом на сельское хозяйство, туризм, энергетику и горнодобывающую промышленность) и организациями частного сектора для разработки и внедрения этих инструментов.

Значительная доля государственного бюджета используется для поддержания мер с потенциально негативными последствиями (особенно в энергетике и сельском хозяйстве). Реформа таких расходов будет оказывать двойной эффект: снижение нагрузки на природу и экономия бюджетных средств. При этом особое внимание следует уделять потребностям и интересам социально уязвимых слоев населения.

Обеспечение координации внешней помощи и НПО. Официальные партнеры по развитию (ОПР) направляют помощь Кыргызстану с целью решения экологических проблем. Доноры финансируют программы и проекты напрямую или опосредовано – через аккредитованные агентства, частные компании и организации гражданского общества (НПО). Донорское финансирование может принимать разные формы: льготные кредиты, гранты, гарантии, доля в капитале и др.

Фрагментарность информации о работе и расходах официальных партнеров по развитию, доноров и НПО ведет к управленческим ошибкам при планировании ресурсов, направляемых на сохранение биоразнообразия. Поэтому необходимо обеспечение координации внешней помощи и работы НПО. Внедрение стратегии координации помощи позволит повысить эффективность проектов по сохранению биоразнообразия и обеспечить синергию предпринимаемых усилий.

BIOFIN
THE BIODIVERSITY FINANCE INITIATIVE

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

РАСХОДЫ МИНИСТЕРСТВ, ВЕДОМСТВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ И АДАПТАЦИЮ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

РАСХОДЫ МИНИСТЕРСТВ, ВЕДОМСТВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ И АДАПТАЦИЮ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

В данном приложении к Обзору государственных и частных расходов на охрану окружающей среды, с фокусом на сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата в Кыргызской Республике (ОГЧР) представлены природоохранные расходы в разрезе министерств и ведомств по категориям БИОФИН.

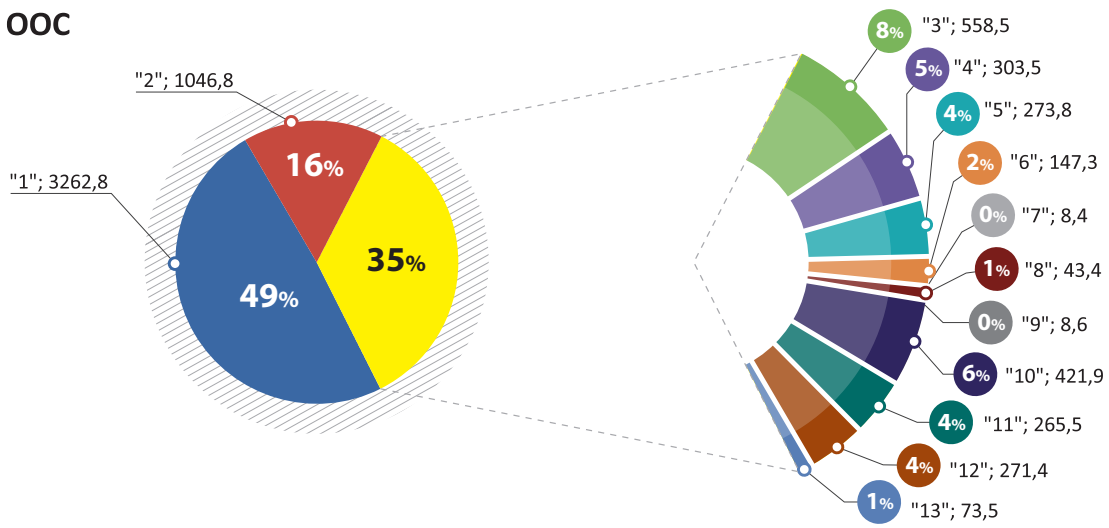
Наиболее подробный анализ расходов в приложении представлен по Государственному агентству охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики и Министерству сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и мелиорации Кыргызской Республики. Анализ также включает расходы на охрану окружающей среды остальных ведомств, хотя они занимают относительно небольшую долю в общих республиканских расходах на окружающую среду.

Расходы на охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата осуществляют 12 министерств и ведомств и органы местного самоуправления из местных бюджетов:

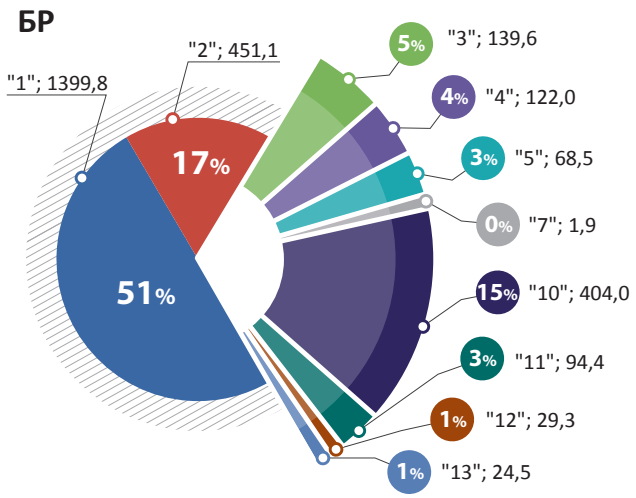
- Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (ГАООСЛХ);
- Министерство сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и мелиорации Кыргызской Республики (МСХППиМ);
- Государственная инспекция экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (ГИЭТБ);
- Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики (МЧС);
- Государственная инспекция ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (ГИВФБ);
- Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики (МКИТ);
- Национальная академия наук Кыргызской Республики (НАН КР);
- Государственное агентство регулирования топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики ГАРТЭК);
- Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики (ГКПЭН);
- Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики (МТД);
- Вузы и научно-исследовательские институты системы Министерства образования Кыргызской Республики;
- Министерство здравоохранения Кыргызской Республики (МЗ).

Рисунок 1. Структура расходов государственного бюджета: министерства и ведомства, местный бюджет, за период с 2011 по 2016 г., млн сом., %

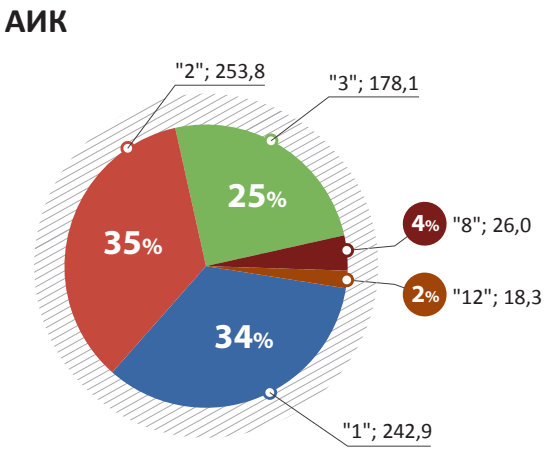
а) на охрану окружающей среды



б) на сохранение биоразнообразия



в) на адаптацию к изменению климата



Обозначения: "1" – ГАООСЛХ; "2" – Минкультуры (Туризм); "3" – МСХППМ; "4" – НАН; "5" – ГАРТЭК; "6" – МЧС; "7" – ГИЭТБ; "8" – ГКПЭН; "9" – ГИВФБ; "10" – Минтранс; "11" – вузы и наука (Минобразования); "12" – Минздрав; "13" – местный бюджет.

Источник: министерства и ведомства КР, собственные расчеты

1. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики

Уполномоченным органом по реализации единой политики в области охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия в Кыргызстане является Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (ГАООСЛХ), соответственно, данное ведомство несет наибольшие природоохранные расходы.

Целью ГАООСЛХ является обеспечение сохранения уникальной экологической системы Кыргызской Республики и охрана окружающей среды для настоящих и будущих поколений.

Для этого ведомство выполняет следующие основные задачи:

- обеспечение экологической безопасности страны;
- сохранение лесных экосистем, увеличение лесопокрытой площади страны, повышение экологического и экономического потенциала леса;
- устойчивое управление государственным лесным фондом, особо охраняемыми природными территориями и охотничьими угодьями на основе актуальной информации учета и мониторинга;
- сохранение биоразнообразия и восстановление природных экосистем в условиях изменяющегося климата.

Реализация отдельных компонентов государственной политики в сфере охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия в рамках полномочий ГАООСЛХ осуществляется соответствующими структурными подразделениями агентства.

Бюджет ГАООСЛХ состоит из бюджетных (непосредственно выделенных из республиканского бюджета) и специальных средств, в том числе – до 2016 г. – средств республиканского и местных фондов охраны природы (РФОП и МФОП)[14]. В 2011-2016 гг. специальные средства составили 56% бюджета ведомства.

Специальные средства ГАООСЛХ образовывались за счет:

- доходов лесхозов, государственных природных национальных парков, полученных от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг и осуществления иной хозяйственной деятельности, платы за использование природных ресурсов, платы за использование лесных ресурсов, прочих платежей за использование природных активов, платы за вход в государственные заповедники и парки, места отдыха;
- поступлений от реализации конфискованных продуктов, поступлений от проведенных контрольно-надзорных мероприятий, арендной платы;
- прочих неналоговых доходов.

Расходы ГАООСЛХ за весь период с 2011 по 2016 г. составили 49% всех рассчитанных по методике БИОФИН расходов республиканского бюджета на ООС, осуществляемых государственными органами, или 3 262,7 млн сом. (рис. 1).

Девяносто процентов бюджета ГАООСЛХ составляли текущие расходы, в том числе 58% – фонд оплаты труда. Лишь 9% направлялись на капитальные расходы – на развитие.

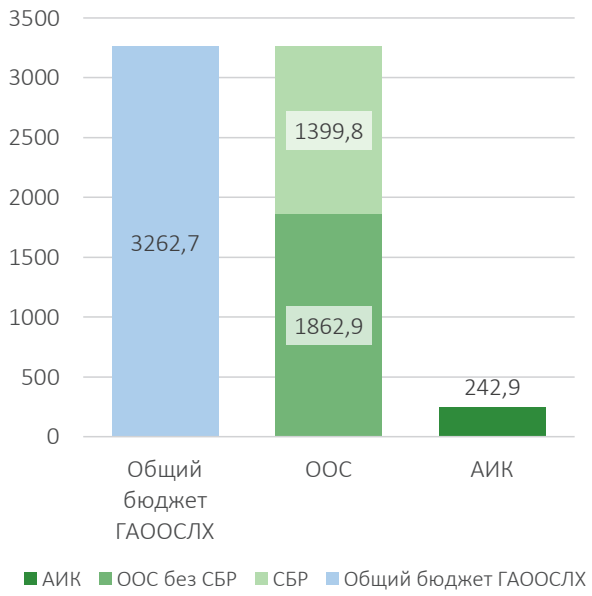
Во избежание двойного учета финансирования из расходов ГАООСЛХ исключены расходы, профинансированные Республиканским фондом охраны природы (РФОП), которые были направлены на развитие лесной отрасли и мероприятия по озеленению. Эти расходы учитываются в бюджете лесных хозяйств.

[14] Республиканский и местные фонды охраны природы созданы Указом Президента Кыргызской Республики «О местных и республиканских фондах охраны природы в Республике Кыргызстан» от 21.07.1992 г. №239 для финансирования мероприятий по охране окружающей среды, воспроизводству природных ресурсов, восстановлению потерь в природной среде, ликвидации экологических последствий аварий, катастроф и возмещения причиненного ущерба.

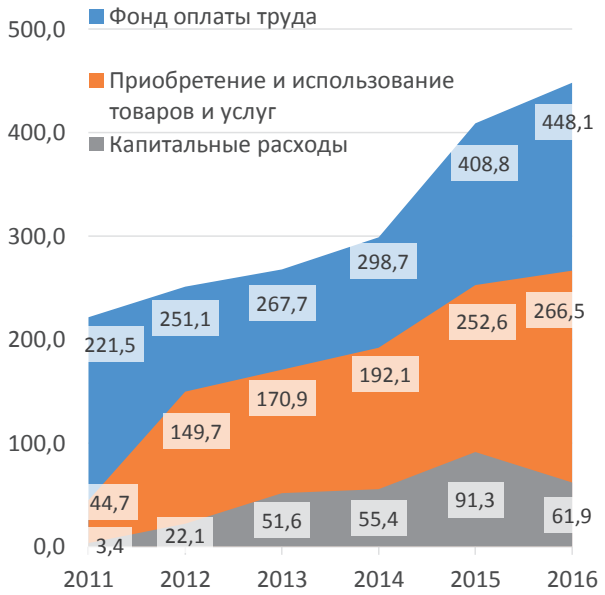
За шесть лет финансирование ГАООСЛХ возросло в 6,6 раза (рис. 2). Наблюдаемый в 2014-2015 гг. рост расходов произошел главным образом за счет повышения расходов на заработную плату и закупку прочих товаров и услуг (обусловлено инфляцией). Наблюдалась и положительная тенденция роста капитальных расходов: в 2016 г. объем финансирования по сравнению с 2011 г. возрос в 18 раз и составил 61,9 млн сом. (рис. 2 б).

Рисунок 2. Расходы ГАООСЛХ на охрану окружающей среды (ООС), сохранение биоразнообразия (СБР) и адаптацию к изменению климата (АИК) в 2011-2016 гг., млн сом.

а) ООС, СБ и АИК всего за период, млн сом., %



б) ООС всего по годам, млн сом.



Источник: МФ КР, собственные расчеты

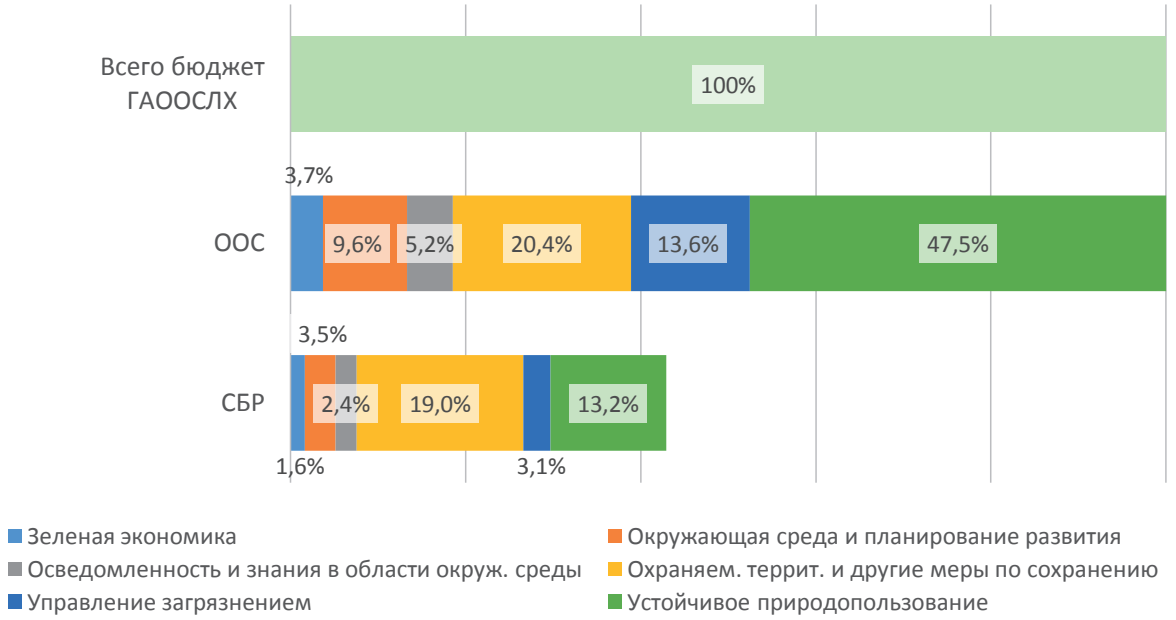
По итогам анализа деятельности и расходов учреждений ГАООСЛХ за 2011-2016 гг. были выделены расходы ведомства на сохранение биоразнообразия (СБР) в составе расходов на охрану окружающей среды и на мероприятия по адаптации к изменению климата (АИК). Общая сумма расходов ведомства на СБР за шесть лет составила 1 399,8 млн сом., или 42,9% бюджета ГАООСЛХ, а на АИК – 242,9 млн сом. (7,4% бюджета ведомства) (рис. 2 а).

1.1. Расходы ГАООСЛХ по категориям и направлениям БИОФИН

Распределение расходов ГАООСЛХ по категориям и направлениям БИОФИН в 2016 г. произведено исходя из анализа деятельности структурных подразделений ГАООСЛХ (рис. 3).

ГАООСЛХ осуществляло расходы по шести из девяти категорий БИОФИН. Структура и соотношение расходов на охрану окружающей среды (ООС) и сохранение биоразнообразия (СБР) по категориям БИОФИН схожи: наибольшую долю в расходах ООС занимает финансирование по категории «Устойчивое природопользование», которое включает в себя такие направления, как «Устойчивое лесное хозяйство» и «Устойчивое управление ресурсами дикой природы» – 47,5%. Расходы на биоразнообразие в данной категории в 4 раза меньше. Следующая существенная по затратам категория – «Охраняемые природные территории», её доля почти одинакова в обоих разрезах – 20,4 и 19%. Здесь в основном финансируются меры, реализуемые в системе ООПТ и биосферной территории «Иссык-Куль».

Рисунок 3. Расходы ГАООСЛХ на охрану окружающей среды (ООС) и сохранение биоразнообразия (СБР) по категориям БИОФИН в 2016 г., %



Обозначения: "Не СБР" – Расходы, не относящиеся к сохранению биоразнообразия.

Источник: ГАООСЛХ, МФ КР, собственные расчеты.

Доля категории «Управление загрязнением окружающей среды» в ООС составляет 13,6%, в СБР – 3,1%, которая включает такие направления, как «Охрана и восстановление почвы, грунтовых и поверхностных вод», «Охрана атмосферного воздуха» и «Другие меры по снижению загрязнения». Далее идет категория «Планирование развития в области охраны окружающей среды» (в ООС – 9,6%, СБР – 3,5%), основным направлением которой является «Пространственное планирование».

Видно, что категории «Зеленая экономика» и «Осведомленность и знания в области ОС/БР» занимают наименьшую долю в обеих категориях. Это отражает, в том числе, тот факт, что реализация части полномочий ведомства происходит не в полной мере, особенно с учетом недостаточного финансирования.

1.2. Вклад структурных подразделений ГАООСЛХ в охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата

Реализация отдельных компонентов государственной политики в сфере охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия в рамках полномочий ГАООСЛХ осуществляется соответствующими структурными подразделениями Агентства.

На 31 декабря 2016 г. в системе ГАООСЛХ работало 2 395 человек, из них основной персонал – 2065 сотрудников, обслуживающий персонал – 330 человек. При этом численность центрального аппарата – 71 сотрудник, из них государственных служащих – 59 человек. Численность подведомственных учреждений – 1 874 сотрудника, территориальных управлений – 132 сотрудника. На рис. 4 показана структура системы ГАООСЛХ.

Рисунок 4. Схема управления ГАООСЛХ

Деятельность всей системы Агентства координируется Центральным аппаратом ГАООСЛХ (ЦА ГАООСЛХ). Общие функции управления выполняют 9 структурных подразделений, занимающихся вопросами экологической экспертизы и природопользования, экологической стратегии и политики, экономики природопользования и управления ООПТ (по состоянию на 2016 г.). Также в центральном аппарате решаются вопросы управления человеческими ресурсами, финансов ведомства, юридической поддержки и международного сотрудничества.

ЦА ГАООСЛХ расходуется около 3% бюджета Агентства. Средства в основном направлялись на текущую административную деятельность – порядка 98%, в том числе 79% – фонд оплаты труда. Центральным аппаратом Агентства осуществлялись расходы в основном по четырем категориям БИОФИН из девяти (табл. 1). Основной для ЦА ГАООСЛХ является категория «Планирование развития в области охраны окружающей среды/биоразнообразия» (69% расходов ЦА): координация, управление окружающей средой, разработка НПА и определение государственной политики и планирование в области окружающей среды и биоразнообразия.

С точки зрения вопросов биоразнообразия, основными категориями являются «Планирование развития в области охраны окружающей среды/биоразнообразия» – 30,0% и «Охраняемые территории и другие меры по сохранению биоразнообразия» в части борьбы с браконьерством, регулирования торговли дикими животными и CITES – 6,5% расходов ЦА.

Таблица 1. Расходы подведомственных учреждений ГАООСЛХ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

Категория / направления	ЦА ГАООСЛХ		Природные парки и заповедники		ГУ "Кыргыз-лесоохот-устройство"		ДРЛЭ		Лесхозы		ЦГРООС		ГД БТ "Иссык-Куль"		ТУООСРЛЭ		ДОИПР		Р(М)ФОП		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Зеленая экономика	**12.1**	**3.1**											**16.3**	**4.1**	**92.5**	**46.2**					**120.9**	**53.4**
Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)	12.1	3.1											16.3	4.1	92.5	46.2					120.9	53.4
Планирование развития в области охраны окружающей среды/ биоразнообразия	**105.3**	**45.9**	**119.3**	**59.6**			**18.8**	**8.2**			**6.2**	**0.6**							**64.7**		**314.3**	**114.3**
Законодательство, политика, планы в области окружающей среды	34.9	10.9																			34.9	10.9
Координация и управление окружающей средой	37.6	18.7					18.8	8.2			6.2	0.6									62.6	27.5
Многосторонние соглашения по ООС	16.2	10.6																			16.2	10.6
Пространственное планирование			119.3	59.6																	119.3	59.6
Финансирование ОС	16.7	5.6																	64.7		81.4	5.6
Осведомленность и знания в области окружающей среды													**24.5**	**8.2**					**144.6**	**71.1**	**169.1**	**79.3**
Осведомленность в области окружающей среды (например, кампании по повышению осведомленности общественности, обучение посетителей в парках и т.д.).													**24.5**	**8.2**					**33.4**	**16.7**	**57.9**	**24.9**

Категория / направления	ЦА ГАООСЛХ		Природные парки и заповедники		ГУ "Кыргыз-лесоохот-устройство"		ДРЛЭ		Лесхозы		ЦГРООС		ГД БТ "Иссык-Куль"		ТУООСРЛЭ		ДОИПР		Р(М)ФОП		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Неформальное обучение в области охраны окружающей среды, биоразнообразия, в том числе техническая подготовка																			111.2	54.4	111.2	54.4
Охраняемые территории и другие меры по сохранению	**9.9**	**9.9**			**415.6**	**415.6**	**1.9**	**1.9**					**40.8**	**40.8**			**86.5**	**43.2**	**109.7**	**109.7**	**664.5**	**621.2**
Браконьерство, торговля дикими животными и растениями и CITES	9.1	9.1															86.5	43.2			95.6	52.3
Другие эффективные региональные меры по сохранению биоразнообразия, включая буферные зоны													40.8	40.8							40.8	40.8
Расширение охраняемых территорий	0.8	0.8					1.9	1.9													2.7	2.7
Управление охраняемыми территориями, в том числе охраняемыми коренными народами					415.6	415.6													109.7	109.7	525.4	525.4
Регулирование загрязнением окружающей среды	**24.2**	**5.6**													**92.4**	**24.9**			**326.2**	**69.0**	**442.8**	**99.5**
Другие меры по снижению загрязнения	24.2	5.6													18.5	1.8					42.7	7.4
Охрана атмосферного воздуха															9.2	0.9			36.4		45.6	0.9

Категория / направления	ЦА ГАООСЛХ		Природные парки и заповедники		ГУ "Кыргыз-лесоохот-устройство"		ДРЛЭ		Лесхозы		ЦГРООС		ГД БТ "Иссык-Куль"		ТУООСРЛЭ		ДОИПР		Р(М)ФОП		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Охрана и восстановление почвы, грунтовых и поверхностных вод															64.7	22.2			289.8	69.0	354.5	91.2
Охраняемые территории и другие меры по сохранению биоразнообразия	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**89,8**	**89,7**	**0,0**	**0,0**	**211,9**	**211,9**	**-**	**-**	**27,3**	**27,3**	**329,2**	**329,0**				
ООПТ	-	-	-	-	-	-	89,6	89,6	-	-	-	-	-	-	-	-	89,6	89,6				
Устойчивое природопользование							**20.3**	**10.2**	**1368.5**	**342.1**							**86.5**	**43.2**	**75.6**	**36.3**	**1550.9**	**431.8**
Устойчивое управление ресурсами дикой природы																	86.5	43.2	75.6	36.3	162.1	79.5
Устойчивое лесное хозяйство							20.3	10.2	1368.5	342.1											1388.8	352.3
Общий итог	**151.7**	**64.4**	**119.3**	**59.6**	**415.6**	**415.6**	**41.0**	**20.3**	**1368.5**	**342.1**	**6.2**	**0.6**	**81.6**	**53.1**	**184.9**	**71.1**	**173.0**	**86.4**	**720.8**	**286.1**	**3262.7**	**1399.7**

Источник: МФ КР, ГАООСЛХ, собственные расчеты.

Особо охраняемые природные территории (ООПТ) – это территории с уникальными, эталонными или иными ценными природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное и эстетическое значение. В отношении них установлен особый режим охраны и использования. У каждого ООПТ есть свой штат сотрудников и бюджет. Развитие сетей ООПТ является одним из способов обеспечения долгосрочного сохранения биологического и ландшафтного разнообразия.

По состоянию на конец 2017 г. в республике функционируют 10 государственных природных заповедников, 13 государственных природных парков и 64 заказника (8 лесных, 23 ботанических, 19 геологических, 2 комплексных и 12 зоологических заказников). Суммарная площадь территории ООПТ составляет 7,38% площади страны.

По информации ГАООСЛХ

За период с 2011 по 2016 г. на содержание ООПТ израсходовано 415,7 млн сом., что составило 12,7% бюджета ведомства за период. На текущие расходы приходится 97%, в том числе 77% – фонд оплаты труда. На капитальные расходы израсходована небольшая сумма – всего 3% бюджета ООПТ.

Эти средства в равной мере классифицируются как расходы на ООС, так и расходы на СБР в рамках категории БИОФИН «Охраняемые территории и другие меры по сохранению» по направлению «Управление охраняемыми территориями, в том числе территориями, охраняемыми коренными народами» (см. табл. 1).

В соответствии с «Приоритетными направлениями адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 г.[15]» расходами ООПТ, направленными на ***АИК***, являются средства на повышение эффективности управления ООПТ, сохранение и восстановление водно-болотных угодий как мест обитания представителей естественного биоразнообразия и важнейшего компонента природной среды, играющего решающую роль в процессах адаптации к изменению климата.

По расчетам на мероприятия, связанные с АИК, за 2011-2016 гг. из бюджета ООПТ было выделено 83,1 млн сом., или 20% от общих расходов ООПТ.

Помимо бюджетных средств заповедники финансировались за счет специальных средств, формируемых доходами от туризма, пчеловодства, продажи дров, плодов и ягод, платой за аренду пастбищ в буферной зоне, поступлениями от штрафов и исков. Стремление сформировать необходимый бюджет за счет этих доходов будет способствовать устойчивости ООПТ, однако это может привести к усилению негативного давления на биоразнообразие.

Государственное финансирование ООПТ не позволяет осуществлять комплекс мероприятий в необходимом объеме. Расширение площади ООПТ происходит на фоне ухудшения общей ситуации, что может в ближайшее время привести к потере ценных природных объектов.

Устаревшая методология и подходы к ведению заповедного дела, мониторинга и оценки биоразнообразия, недостаточное бюджетное финансирование системы охраняемых районов и почти полное отсутствие материально-технического обеспечения не позволяют наладить эффективную охрану и мониторинг биоразнообразия.

Ощущается сильнейший дефицит специалистов охраны природы и заповедного дела, способных наладить действенную охрану и проведение научных исследований. Отсутствует регулярная система переподготовки и курсы повышения квалификации.

[15] Постановление ПКР от 02.10.2013 г. №549 «Об утверждении приоритетных направлений адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 г.».

На период завершения анализа в 2018 г. отдел Развития ООПТ при Центральном аппарате ГАООСЛХ был трансформирован совместно с Департаментом рационального использования природных ресурсов в Департамент сохранения биоразнообразия и ООПТ. В текущее время данная структура ГАООСХ проходит организационное становление и также требует институционального усиления и наращивания потенциала.

На региональном уровне Агентство представляют **Территориальные управления ООС** (ТУООС). Они осуществляют на местах государственный экологический контроль и экологический мониторинг состояния атмосферного воздуха, водных и земельных ресурсов, ресурсов биоразнообразия и лесных экосистем. Совместно с ЦА ГАООСЛХ ТУООС проводят экологическую экспертизу.

С 2011 по 2016 г. на содержание ТУООС было выделено 185,0 млн сом. (см. табл. 1). За шесть лет финансирование ТУООС составляло 5,6% бюджета системы ГАООСЛХ. При этом вся сумма классифицирована как расходы на ООС. На СБР за шесть лет из бюджета ТУООС было профинансировано 38,5% (71,2 млн сом.) расходов подразделения. Порядка 99% (в том числе 85% – фонд оплаты труда) бюджета ТУООС израсходовано на текущую административную деятельность.

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета ТУООС средства не выделялись.

Расходы ТУООС осуществлялись в рамках двух категорий БИОФИН: «Зеленая экономика» по направлениям «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)» и «Управление загрязнением окружающей среды» по трем направлениям «Охрана и восстановление почвы, грунтовых и поверхностных вод, «Охрана атмосферного воздуха» и «Другие меры по снижению загрязнения».

Государственное учреждение «Кыргызлесоохотустройство». ГУ осуществляет учет и оценку лесных, охотничьих ресурсов, планирование ведения лесного хозяйства и охотхозяйственной деятельности. Целью ГУ является обеспечение актуальной информацией о качественной и количественной характеристике лесных ресурсов, охотничьих угодий, диких животных, оценка, прогнозирование, планирование и учет. Важным является участие ГУ в разработке экономических механизмов сохранения биоразнообразия, рационального пользования природными ресурсами, охраны и пользования животным и растительным миром, в том числе лесными и охотничьими ресурсами. Каждые пять лет проводится учет лесного фонда. ГУ участвует в работах по внедрению Системы эколого-экономического учета в Систему национальных счетов. Начаты работы по созданию инфраструктуры ГИС и управлению пространственными данными ГАООСЛХ и лесного хозяйства.

Расходы ГУ в 2016 г. составляли 3,0% расходов ГАООСЛХ. Всего же за период с 2011 по 2016 г. было израсходовано 119,3 млн сом. Эта сумма полностью классифицируется как расходы на ООС, в том числе 59,6 млн сом. – на СБР (или 50% бюджета ГУ). Практически все средства ГУ (99%) направлены на текущие расходы, из них 49% – в фонд оплаты труда.

Расходы осуществлялись по одной категории БИОФИН – «Планирование развития в области охраны окружающей среды и (Пространственное планирование)» (см. табл. 1).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета ГУ средства не выделялись.

Центр Государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности (ЦГРООС) формирует политику и осуществляет координацию деятельности в области радиационной, биологической и химической безопасности, участвует в реализации международных экологических конвенций и других международных договоров в области ООС, участницей которых является КР. Это соответствует одной категории БИОФИН – «Планирование развития в области охраны окружающей среды (Координация и управление окружающей средой)» (см. табл. 1 приложения).

Расходы ЦГРООС в 2016 г. составляют 0,2% расходов ГАООСЛХ. Вся сумма финансирования ЦГРОС направляется на ООС. За шесть лет – это 6,3 млн сом. При этом 99% бюджета составляют текущие расходы, из них 86% – фонд оплаты труда. На расходы на СБР за шесть лет из бюджета ЦГРООС было выделено 0,6 млн сом., или 10% расходов ЦГРООС.

ЦГРООС не реализовывал мероприятия, связанные с АИК.

Департамент рационального использования природных ресурсов (ДРИПР – ныне образованный в Департамент сохранения биоразнообразия и ООПТ) по состоянию на конец 2016 г. являлся специальным уполномоченным государственным органом в области охраны, воспроизводства и рационального использования ресурсов животного и растительного мира, государственным органом управления в сфере охоты и спортивно-любительского рыболовства, ведения охотничьего хозяйства.

До 1 января 2017 г. в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об охоте и охотничьем хозяйстве» в ГАООСЛХ работал механизм перераспределения лицензионной платы за охоту: сумма, поступившая от лицензии на охоту, распределяется следующим образом:

25% – в местные бюджеты органов местного самоуправления по месту добычи животного;

35% – на проведение уполномоченным государственным органом в сфере охоты и охотничьего хозяйства работ по мониторингу, охране и воспроизводству охотничьих ресурсов, межхозяйственному охотустройству, осуществлению регулирующих, координирующих и иных функций в сфере охоты и охотничьего хозяйства;

40% – охотпользователям в целях софинансирования работ по сохранению и воспроизводству природных ресурсов согласно планам.

Таким образом: во-первых, у ДОИПР есть еще один источник ресурсов для реализации своих функций; во-вторых, ДОИПР делегировал часть своих функций по биотехническим работам и воспроизводству ресурсов животного мира охотпользователям, которые получают 40% лицензионной платы за охоту.

ДРИПР проводит охранные и биотехнические мероприятия, а также выявляет и пресекает факты нарушений юридическими и физическими лицами природоохранного законодательства и другие противоправные действия, наносящие ущерб ресурсам животного и растительного мира и среде их обитания/произрастания. Департамент регулирует осуществление охоты и спортивно-любительского рыболовства, ведение охотничьих хозяйств, выдает и аннулирует разрешительные документы на охоту и пользование ресурсами животного мира. Ведется работа по регулярной охране угодий, организации борьбы с нарушителями правил охоты и браконьерством. Департамент ведет учет численности по определенным видам охотничьих животных, а также редких и исчезающих видов животных, занесенных в Красную книгу КР, а также Национальную базу данных по диким животным.

Все эти меры полностью классифицируются как меры по ООС и частично – как меры по СБР. С 2011 по 2016 г. на реализацию этих мер было выделено 173,0 млн сом. Расходы на СБР составили 50% этой суммы, или 86,5 млн сом. Все средства расходовались в рамках категорий БИОФИН «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое управление ресурсами дикой природы») и «Охраняемые территории и другие меры по сохранению» (направление «Браконьерство, торговля дикими животными и растениями и CITES») в равных долях (см. табл. 1).

Департамент также осуществлял мероприятия по повышению эффективности управления охраняемыми природными территориями, которые классифицированы как меры по АИК. На них за шесть лет было израсходовано 0,9 млн сом., или 0,5% расходов ДРИПР.

Порядка 95% расходов департамента направлялись на текущие административные расходы, в том числе 60% – на фонд оплаты труда, и лишь 5% – на капитальные расходы.

Доля ДРИПР в расходах ГАООСЛХ в 2016 г. составляла 5,3%.

Анализ деятельности ДРИПР показывает, что в учреждении отсутствуют финансовые ресурсы для проведения охранных мероприятий. Также отсутствуют людские ресурсы. Не хватает средств и для проведения биотехнических мероприятий.

Департамент развития лесных экосистем (ДРЛЭ) управляет государственным лесным фондом, проводя единую государственную политику в области развития, сохранения лесных экосистем и рационального ведения лесного хозяйства.

Лесопокрытая площадь республики составляет 1 135,5 тыс. га, или 5,6% общей площади страны. Большая часть лесов произрастает на землях государственного лесного фонда и ООПТ. Общая площадь всех лесов составляет 3,8 млн га. Под оперативным управлением ГАООСЛХ находится 3,5 млн га, в том числе ГЛФ – 2,6 млн, ООПТ – 0,9 млн га.

По данным ГАООСЛХ

ДРЛЭ организовывает лесовосстановление, лесоразведение, охрану и защиту лесов на территории Государственного лесного фонда (ГЛФ), повышение продуктивности и их рациональное использование. Департамент организовывает и осуществляет контроль над проведением работ по лесоустройству. Функции ДЛРЭ соответствуют категориям БИОФИН «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое лесное хозяйство») и «Планирование развития в области охраны окружающей среды/биоразнообразия» (направление «Координация и управление окружающей средой»). Объем расходов на СБР меньше в 2 раза, чем на ОС в обеих категориях. С 2013 по 2016 г. в состав ДЛРЭ были включены ООПТ, соответственно департамент в эти годы осуществлял расходы по категории «Охраняемые территории и другие меры по сохранению СБР» (направление «Расширение охраняемых территорий»).

ДРЛЭ был образован в 2012 г., и с 2012 по 2016 г. профинансирован на общую сумму 40,6 млн сом., которая полностью классифицируется как расходы на ООС, в том числе 50% – расходы на СБР. В этот период наблюдалась положительная тенденция роста расходов – с 2,3 в 2012 г. до 11,6 млн сом. в 2015 г. В 2016 г. расходы сократились до 9,4 млн сом.

В основном финансировались текущие административные расходы – порядка 99%, из них 87% – фонд оплаты труда, 12% на другие административные расходы. Доля ДЛРЭ в расходах ГАООСЛХ в 2016 г. составляла 1,3%.

На меры по адаптации к изменению климата средства не выделялись.

Лесхозы осуществляют оперативное управление закрепленным за ним лесным фондом, имуществом, состоящим из основных фондов, оборотных средств и материальных ценностей. В стране функционирует 51 лесхоз (по состоянию на 2016 г.). Лесхозы являются распорядителем бюджетных, внебюджетных и других средств, выделяемых ему на восстановление и развитие лесного хозяйства, а также поступающих на его счета из других разрешенных законодательством источников.

Лесхозами ведется деятельность, направленная на охрану и восстановление лесов, сохранение надлежащего санитарного состояния лесов и формирование ценных продуктивных лесных культур, охрану леса от незаконных рубок и пожаров. Для защиты лесов ежегодно проводится биологическая и аэрозольная обработка против вредителей. Средства в целях ООС и СБР расходовались по категориям БИОФИН «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое лесное хозяйство»). Объем расходов на СБР меньше в 4 раза, чем на ОС в данной категории (см. табл. 1).

В 2011-2016 гг. лесхозы за счет бюджета и специальных средств были профинансированы на общую сумму 1 368,5 млн сом., которая полностью классифицируется как расходы на ООС, в том числе 25% – на СБР, или 342,1 млн сом.

На лесхозы приходится самая большая доля финансирования системы ГАООСЛХ: в 2016 г. она составила 42%.

Из республиканского бюджета лесхозы получали финансирование только на заработную плату работников и отчисления в Социальный фонд. Остальные расходы, в том числе связанные с лесохозяйственной деятельностью, финансировались за счет собственных доходов лесхозов (специальных средств) и за счет средств, получаемых из республиканского и местных фондов охраны природы. В итоге, из общего объема средств 94% были направлены на текущие расходы, в том числе 71% – в фонд оплаты труда. Лишь 6% направлялись на капитальные расходы.

По расчетным данным на мероприятия, связанные с АИК, за 2011-2016 гг. из бюджета лесхозов было выделено 136,8 млн сом., или 10% общих расходов лесхозов. В качестве мероприятий АИК оценены меры по продвижению принципов социального лесоразведения, частично – расширение лесопокрытой площади и повышение эффективности управления лесхозов, которые косвенным образом влияют на АИК, а также часть расходов, направленных на проведение лесоустроительных и лесовосстановительных мероприятий[16].

Отсутствие финансирования со стороны государственного бюджета капитальных расходов не позволяет в полном объеме выполнять лесокультурные работы. Отсутствует специализированная техника для проведения лесопосадочных работ, не хватает инвентаря, оборудования и других средств.

Одна из основных проблем лесхозов – низкая заработная плата сотрудников, которая в 2016 г. составляла в среднем 6-7 тыс. сом. в месяц. Это ведет к отсутствию систематизированного подбора профессиональных кадров. Это также негативно отражается на борьбе с пожарами или самовольными рубками. Большой проблемой является ограниченность штата лесников. Так, в Нарынской области закрепленная площадь обхода за одним лесником в среднем составляет 5-7 тыс. га, что делает невозможным проведение нормального контроля.

Генеральная дирекция Биосферной территории «Иссык-Куль» (ГДБТ) осуществляет руководство Биосферной территорией «Иссык-Куль».

Биосферная территория «Иссык-Куль» – особо охраняемая природная территория, образованная в 1998 г. в целях сохранения, восстановления и использования естественных территорий с богатым природным и культурным наследием, поддержки долговременного, устойчивого экономического и социального развития территорий, в том числе рекреационного использования их с учетом сохранения и восстановления природных ресурсов и долгосрочного экологического контроля, мониторинга и экологических исследований, а также экологического просвещения и воспитания.

Финансируемые функции ГДБТ соответствуют следующим категориям БИОФИН (см. табл. 1):

- «Охраняемые территории и другие меры по сохранению (направление «Другие эффективные региональные меры по сохранению биоразнообразия, включая буферные зоны»). По данной категории расходы в целях ООС и СБР совпадают полностью;

- «Осведомленность и знания в области окружающей среды» (направление «Осведомленность в области окружающей среды»). По данной категории объем финансирования в целях СБР меньше финансирования по ООС почти в 3 раза;

[16] Согласно плану мероприятий ГАООСЛХ «Программа и план действий по адаптации к изменению климата сектора «Лес и биоразнообразие» на 2015-2017 гг.

- «Зеленая экономика» (направление «Оценка воздействия на окружающую среду»). Здесь расходы на СБР меньше расходов на ООС более чем в 4 раза.

В 2011-2016 гг. ГДБТ была профинансирована на общую сумму 81,7 млн сом., при этом динамика роста финансирования в общем положительная, за исключением 2016 г. Весь объем расходов ГДБТ отнесен к ООС, из которых 65%, или 53,1 млн сом. являются расходами на СБР. Расходы в основном осуществлялись на текущие административные цели – 96% (в том числе 57% – в фонд оплаты труда) и 5% – на капитальные расходы.

Расходами ГДБТ на АИК являются средства, направленные на восстановление водно-болотных угодий как мест обитания представителей естественного биоразнообразия и важнейшего компонента природной среды, играющего решающую роль в процессах адаптации к изменению климата[17]. По расчетным данным на мероприятия, связанные с АИК, за 2011-2016 гг. из бюджета ГДБТ было выделено 4,1 млн сом., или 5% от общих расходов ГДБТ.

Доля ГДБТ в расходах ГАООСЛХ в 2016 г. составляла 2,5%.

Республиканский и местные фонды охраны природы и развития лесной отрасли (РФОП и МФОП) были созданы в 1997 г. как финансовые институты на центральном и областном уровнях с целью аккумулирования денежных средств, поступающих в виде платежей за загрязнение окружающей среды и из других источников[18]. Далее, эти средства направляются на финансирование природоохранной деятельности. Механизм финансирования за счет средств фондов основан на конкурсном отборе природоохранных проектов, в котором могли участвовать как государственные учреждения, так и частные предприятия.

Средства РФОП и МФОП образовывались за счет: 1) платежей за природопользование, 2) платежей за загрязнение окружающей среды, 3) платежей за платные государственные услуги, 4) добровольных пожертвований и др.

До принятия в 2016 году Бюджетного кодекса платежи за загрязнение окружающей среды и платежи за пользование ресурсами животного и растительного мира аккумулировались на специальных счетах РФОП и МФОП, имели четкую природоохранную направленность и использовались на финансирование мероприятий в области охраны окружающей среды, сохранения и регулирования биоразнообразия. Целевое назначение бюджета фондов охраны природы предотвращала использование доходов от природопользования в иных, не относящихся к охране природы целях, когда возникали срочные государственные бюджетные обязательства, в связи с ограниченностью государственного бюджета.

Однако с 2017 года, с принятием Бюджетного кодекса, основные источники финансирования Фондов охраны природы и развития лесной отрасли поступают напрямую в республиканский бюджет. Финансирование фонда осуществляется за счет средств республиканского бюджета, как и все бюджетные учреждения, и не зависит от объема поступивших доходов от природопользования. Бюджеты фондов охраны природы сократились более чем в 2 раза (с 238,7 млн сом. в 2016 году до 101,6 млн сом. в 2018 году). Таким образом, возможности и роль фондов снизились. В настоящее время рассматривается вопрос реформирования фондов в соответствии с текущей нормативно-правовой базой.

[17] «Приоритетные направления адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года», утвержденные Постановлением ПКР от 02.10.2013 г. № 549.

[18] Положение «Об образовании и использовании средств Республиканского и местных фондов охраны природы и развития лесной отрасли в Кыргызской Республике» утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики № 696 от 9 октября 2012 г.

В 2011-2016 гг. за счет средств РФОП и МФОП финансировались мероприятия по следующим направлениям:

- охрана от загрязнения сточными водами водных ресурсов;
- охрана атмосферного воздуха;
- охрана земельных ресурсов и управление отходами производства и потребления;
- развитие лесной отрасли, мероприятия по озеленению и благоустройству;
- сохранение биоразнообразия, развитие и поддержание деятельности ООПТ;
- развитие системы мониторинга состояния окружающей среды;
- пропаганда бережного отношения к окружающей среде и рационального природопользования, образование, развитие экологических знаний.

Эти направления соответствуют следующим категориям БИОФИН (см. табл. 1):

- «Планирование развития в области охраны окружающей среды» (направление «Финансирование ОС»);

- Осведомленность и знания в области окружающей среды (направления «Осведомленность в области окружающей среды» и «Неформальное обучение в области охраны окружающей среды, биоразнообразия, в том числе техническая подготовка»);

- Устойчивое природопользование (направление «Устойчивое управление ресурсами дикой природы»);

- Охраняемые территории и другие меры по сохранению («Управление охраняемыми территориями»).

- Управление загрязнением (направления «Охрана и восстановление почвы, грунтовых и поверхностных вод» и «Охрана атмосферного воздуха»).

В 2011-2016 гг. расходы РФОП и МФОП составили 1 021,5 млн сом., которые полностью являются расходами на ООС, в том числе 41%, или 431,8 млн сом. – на СБР

Расходы РФОП И МФОП за шесть лет возросли более чем в 4 раза – с 60,6 млн сом. в 2011 г. до 266,1-335 млн сом. в 2015 г. В 2016 г. они снизились. Расходы в основном осуществлялись на текущие административные цели – порядка 76%, однако в фонд оплаты труда направлялось лишь 10%, основная же часть средств была направлена на приобретение товаров и услуг – 66%. Высока доля капитальных расходов – 24%.

Во избежание двойного учета финансирования из расходов ГАООСЛХ исключены суммы финансирования мероприятий, которые проводились лесхозами, но профинансированные РФОП. Эти расходы учтены в бюджете лесных хозяйств.

В соответствии с принятым секторальным стратегическим документом в области адаптации к изменению климата «Приоритетными направлениями адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017» расходы РФОП и МФОП на меры по адаптации к изменению климата направлялись на охрану атмосферного воздуха и ООПТ. По расчетам на мероприятия, связанные с АИК, за 2011-2016 гг. из бюджета РФОП и МФОП было выделено 10,2 млн сом., или 1% общих расходов РФОП и МФОП.

Общая доля расходов РФОП и МФОП в расходах ГАООСЛХ за рассматриваемый период составляла 22,1%.

2. Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации

Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики (далее – МСХППМ) осуществляет государственную политику в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, рыбоводство, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, земельные, водные ресурсы, ирригационную и мелиоративную инфраструктуры, пищевую и перерабатывающую промышленность, а также регулирование и контроль над производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции.

В 2011-2016 гг. из республиканского бюджета МСХППМ было профинансировано на сумму 7 882,1 млн сом., в том числе 93% бюджетных и 7% специальных средств. Специальные средства министерства образовывались за счет оказываемых государственных услуг, осуществления иной хозяйственной деятельности и прочих неналоговых доходов.

Текущие расходы составляли 73% бюджета МСХППМ, в том числе 47% – в фонд оплаты труда. На капитальные расходы направлено 27%, в основном на развитие ирригационной и мелиоративной системы и на закупку сельскохозяйственного оборудования и техники (рис. 5 б).

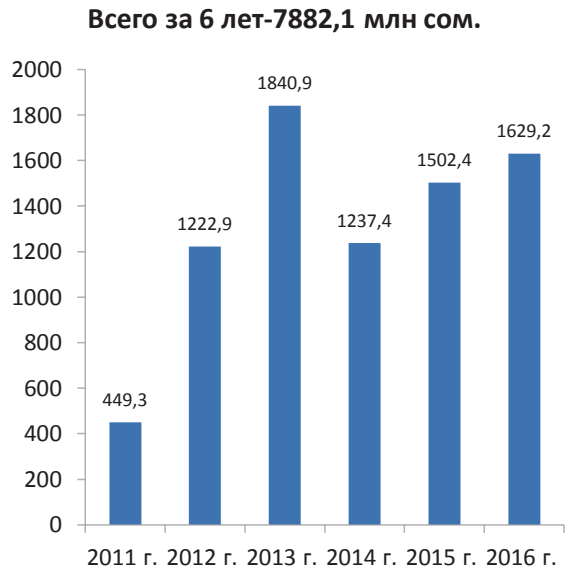
За шесть лет финансирование МСХППМ возросло в 3,5 раза (рис. 5 а). Наблюдаемый в 2011-2016 гг. рост расходов произошел за счет повышения заработной платы и роста цен на товары и услуги.

По итогам анализа деятельности и расходов учреждений МСХППМ за 2011-2016 гг. определены расходы ведомства на ООС, СБР и мероприятия АИК.

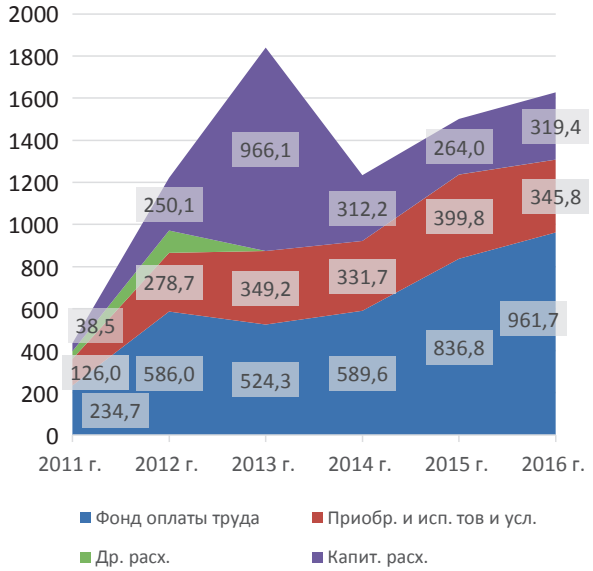
Расходы ведомства на сохранение биоразнообразия за весь период с 2011 по 2016 г. составили 1 046,3 млн сом., или 16% всех рассчитанных по методике БИОФИН расходов на ООС, осуществляемых государственными органами, а также 13,3% общих расходов МСХППМ. Из этой суммы на меры, связанные с СБР, расходовалось 5,7% от общих расходов ведомства, или 451,0 млн сом. (см. рис. 1. и 6).

Рисунок 5. Динамика расходов МСХППМ за 2011-2016 гг., млн сом.

а) всего



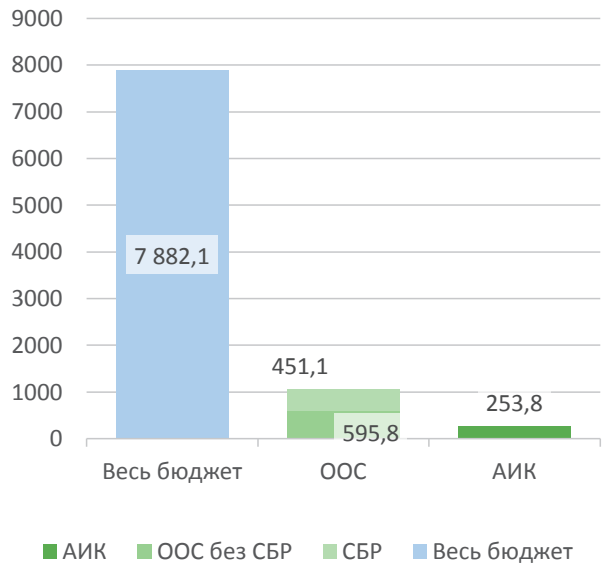
б) по экономической классификации



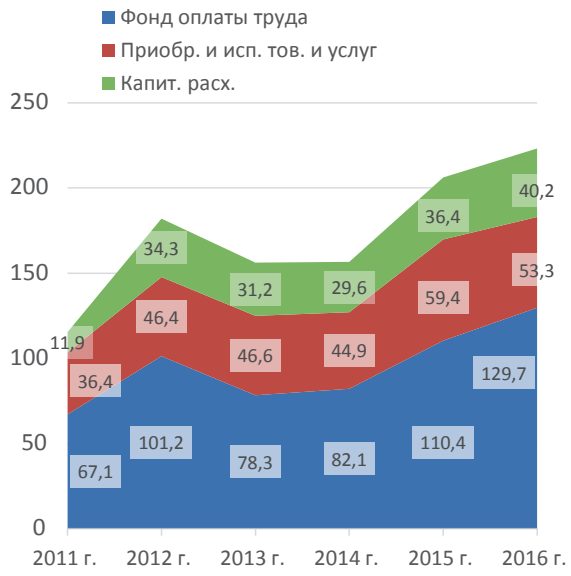
Источник: МСХППМ, МФ КР, собственные расчеты.

Рисунок 6. Расходы МСХППМ на ООС, СБР и АИК за 2011-2016 гг., млн сом.

а) ООС, СБР и АИК всего за период, млн сом.



б) ООС по экономической классификации, млн сом.



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета МСХППМ было выделено 253,0 млн сом., или 3,2% от общих расходов МСХППМ.

В рамках реализации мер по адаптации к изменению климата МСХППМ осуществлял следующие расходы:

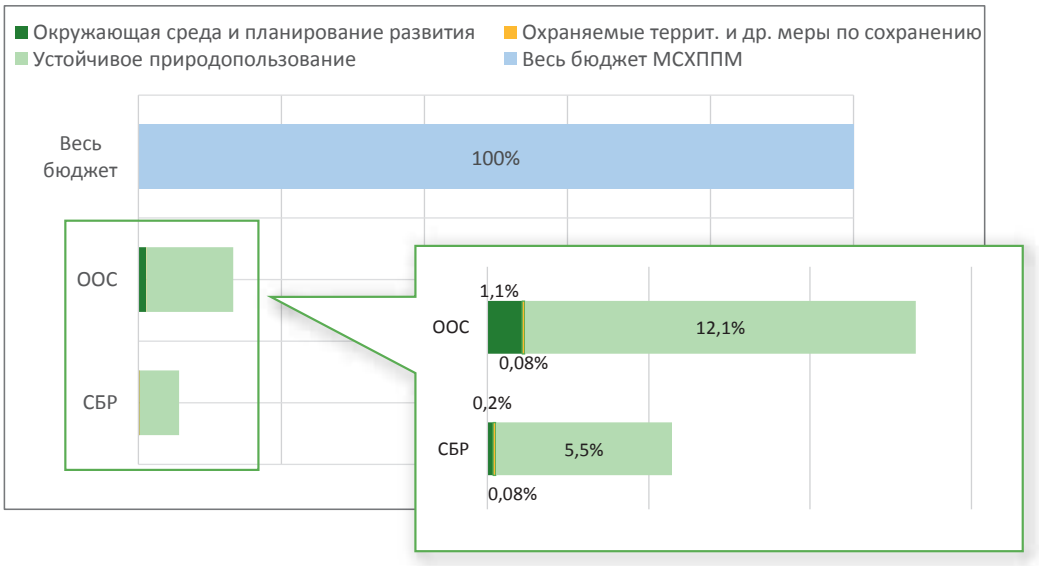
- реабилитация существующих и строительство новых водохозяйственных сооружений;
- проведение селекционной работы по выращиванию засухоустойчивых и солеустойчивых культур;
- интегрированное управление пастбищами и развитие пастбищного животноводства с учетом адаптации к изменению климата.

2.1. Расходы МСХППМ по категориям и направлениям БИОФИН

В 2011-2016 гг. из девяти категорий БИОФИН МСХППМ осуществляло расходы по трем из них (рис. 7). Наибольшую долю в расходах МСХППМ занимает финансирование по категории «Устойчивое использование природными ресурсами» (12,1%, в том числе 5,5% на сохранение биоразнообразия), которое включает в себя такие направления, как «Устойчивое сельское хозяйство», «Устойчивое рыбное хозяйство», «Устойчивое управление земельными ресурсами», «Устойчивые пастбищные угодья» и «Управление водосборными бассейнами». Следующей по важности категорией является «Планирование развития в области охраны окружающей среды и биоразнообразия» (1,1%, в том числе 0,8% на СБР).

Доля категории «Охраняемые природные территории» одинакова в обоих разрезах – 0,08% общих расходов МСХППМ. По данной категории в основном финансируется Банк генетических ресурсов растений.

Рисунок 7. Расходы МСХППМ на ООС и СБР по категориям БИОФИН за 2011-2016 гг., %



Источник: МСХППМ, МФ, собственные расчеты.

2.2. Вклад структурных подразделений МСХППМ в охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата

Структурные подразделения МСХППМ отвечают за разные компоненты государственной политики в области устойчивого развития сельского хозяйства, которые напрямую или косвенно влияют на окружающую среду, биоразнообразие или имеют воздействие на изменение климата. Исходя из функций МСХППМ, проведен анализ бюджета учреждений, вовлеченных в работу в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и адаптации к изменению климата.

Центральный аппарат МСХППМ (ЦА МСХППМ) координирует деятельность всей системы МСХППМ. Общие функции управления исполняют 11 структурных подразделений ЦА МСХППМ, занимающихся вопросами аграрной политики, развития земледелия, семеноводства и органического сельскохозяйственного производства, развития животноводства, племенного дела и науки, внедрения прогрессивных технологий, продовольственной безопасности и агромаркетинга, разработки НПА по ветеринарии со справочной службой СФС-мер, пищевой промышленности перерабатывающей промышленности, развития кооперации. Также в центральном аппарате решаются вопросы управления человеческими ресурсами, финансов ведомства и юридической поддержки.

ЦА МСХППМ расходуется 3,6% бюджета министерства. В 2011-2016 гг. на финансирование ЦА МСХППМ выделено 282,2 млн сом., в том числе 63% – текущие расходы, из них 36% приходится на фонд оплаты труда. На капитальные расходы направлено 37%, из которых 27% составляют средства по кредитам, выданным фермерам на льготной основе (на приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования и т.д.).

За отчетный период на цели ООС направлено 84,6 млн сом., или 30% бюджета ЦА МСХППМ. На СБР выделено 14 ,1 млн сом., или 5% бюджета ЦА МСХППМ.

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета ЦА МСХППМ было выделено 1,4 млн сом., или 0,5% расходов ЦА МСХППМ. В соответствии с «Приоритетными направлениями адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года» расходами ЦА МСХППМ, направленными на АИК, являются совершенствование нормативных правовых актов в сельском хозяйстве и в секторе «Водные ресурсы» в адаптации к изменению климата.

Центральным аппаратом осуществлялись расходы в основном по одной категории БИОФИН – «Планирование развития в области охраны окружающей среды» (30% расходов ЦА МСХППМ). В рамках этой категории ЦА МСХППМ занимался в основном координацией и управлением ООС и СБР (табл. 2).

Департамент водного хозяйства (ДВХ) обеспечивает управление, мониторинг и регулирование состояния и использования водных ресурсов, объектов ирригационной и мелиоративной инфраструктуры и осуществляет исполнительно-распорядительные и координирующие функции по реализации единой государственной водной политики.

ДВХ отвечает за распределение водных ресурсов, а также регулирование и выдачу разрешений на водопользование/забор воды в соответствии с квотами. Он также несет ответственность за водоснабжение и очистку вод в сельских районах. Вместе с областными органами власти, департамент отвечает за строительство и техническое обслуживание первичной инфраструктуры системы орошения (водохранилища, дамбы и главные каналы) и за поставку воды для орошения. Все пользователи, государственные или частные, должны получить разрешение на забор воды от департамента.

Департамент регулирует выдачу разрешений на отвод воды и контролирует соблюдение условий выданных разрешений. Контроль над соблюдением осуществляется межтерриториальными управлениями ДВХ.

На балансе Департамента водного хозяйства и мелиорации в настоящее время находится 5786,7 км межхозяйственных каналов, 7659 гидротехнических сооружений, 3236 водоизмерительных постов, 107 насосных станций, 33 водохранилища, общим объемом накопляемых вод 1617,3 млн м^3.

При регулярном дефиците бюджетных средств Департамент вынужден прибегать к внешней кредитной и донорской поддержке для обеспечения содержания ирригационной инфраструктуры хотя бы на минимальном уровне. Действующие ныне механизмы возмещения ирригационных издержек характеризуются следующими недостатками:

- низкий уровень утвержденных тарифов, покрывает в среднем лишь незначительную часть фактических затрат на техническое обслуживание ирригационной инфраструктуры и не стимулирует рациональное использование водных ресурсов;
- отсутствуют механизмы обеспечения прозрачности и целевого использования инвестиций в ирригационный сектор из госбюджета и из средств водопользователей;
- несвоевременность ассигнований из госбюджета и поступлений от сбора платы за ирригационные услуги затрудняют проведение мероприятий по подготовке оросительной и дренажной сети к поливному сезону и способствуют ухудшению качества ирригационных услуг.

ДВХ состоит из центрального аппарата и подведомственных учреждений. Бюджет ДВХ составляет 3,7% от бюджета МСХППМ.

В период с 2011 по 2016 г. ЦА ДВХ был профинансирован из республиканского бюджета на сумму 61,1 млн сом. Расходы в основном направляются на текущие цели, в том числе 79% – фонд оплаты труда и 21% – приобретение и использование товаров и услуги.

На цели ООС, по экспертной оценке, направлялись 10% общего объема бюджета ЦА ДВХ, или 6,1 млн сом. На СБР выделено 5% из общего объема бюджета ЦА ДВХ, или 3,0 млн сом.

Расходы на ООС и СБР отнесены на категорию БИОФИН – «Устойчивое природопользование» по направлению «Управление водосборными бассейнами» (см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета ЦА ДВХ было выделено 3% от общих расходов ЦА ДВХ, или 1,8 млн сом., которые направлены на совершенствование нормативных правовых актов к адаптации по изменению климата сектора «Водные ресурсы».

Таблица 2. Расходы подведомственных учреждений МСХППМ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

Категория / направления	ЦА МСХППМ		ДВХ (ЦАДВХ и подведомств)		ДХЗР		Кыргыз-агробиоцентр		Кыргыз-гипрозем		Департамент пастбищ (ДП)		ДРХ		ГСПЦ		Госцентр по испыт. сортов и генресурс.		РГСИ		Центр экспертизы зерна (ЦЭЗ)		Центр по регистр. и серт. ВЛС, корм. и корм. доб. (Центр)		Учреждения ветеринарии 2011-2013 г.		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Планирование развития в области ООС	**84,7**	**14,1**																									**84.7**	**14.1**
Координация и управление ООС	84,7	14,1																									84.7	14.1
Охраняемые территории и другие меры по сохранению																	**6,5**	**6,5**									**6.5**	**6.5**
Сохранение видов вне сред обитания (ботсады и генбанки)																	6,5	6,5									6.5	6.5
Устойчивое природополь-зование			**500.6**	**250.3**	**58,7**	**29,3**	**59,6**	**29,8**	**111,2**	**55,6**	**12,8**	**6,4**	**24,9**	**13,1**	**6,0**	**3,0**	**10,8**	**5,4**	**22,3**	**11,2**	**1,7**	**0,9**	**7,9**	**1,3**	**139,1**	**24,2**	**955,6**	**430,5**
Управление водосборными бассейнами			500.6	250.3																							500,6	250,3
Устойчивое рыбное хозяйство													24,9	13,1													24,9	13,1
Устойчивое сельское хозяйство					58,7	29,3	59,6	29,8							6,0	3,0	10,8	5,4	22,3	11,2	1,7	0,9	7,9	1,3	139,1	24,2	306,2	105,1
Устойчивое управление земельными ресурсами									111,2	55,6																	111,2	55,6
Устойчивые пастбищные угодья											12,8	6,4															12,8	6,4
Общий итог	**84,7**	**14,1**	**500,6**	**250,3**	**58,7**	**29,3**	**59,6**	**29,8**	**111,2**	**55,6**	**12,8**	**6,4**	**24,9**	**13,1**	**6,0**	**3,0**	**17,3**	**11,9**	**22,3**	**11,2**	**1,7**	**0,9**	**7,9**	**1,3**	**139,1**	**24,2**	**1046.8**	**451.1**

Источник: МФ КР, МСХППМ, собственные расчеты.

Подведомственные подразделения ДВХ. Бюджет подведомственных подразделений ДВХ в 2012-2016 гг. занимает наибольшую долю в общем бюджете МСХППМ, составляющую 62,7%.

В период с 2012 по 2016 г. подведомственные подразделения ДВХ были профинансированы на сумму 4 945,1 млн сом., в том числе 77% – текущие расходы, из них 52% – фонд оплаты труда. Капитальные расходы составляют 23% от бюджета подразделений ДВХ, из которых 20%, или 992,8 млн сом. были направлены на строительство мелиоративной и ирригационной системы республики.

В 2011-2016 гг. подведомственными подразделениями ДВХ на цели ООС было направлено 494,5 млн сом., или 10% бюджета. На СБР выделено 247,2 млн сом., или 5%. Они полностью расходовались в рамках категории БИОФИН «Устойчивое природопользование» (направление «Управление водосборными бассейнами»; см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета выделено 247,2 млн сом., 5% от общих расходов. Средства были направлены на реабилитацию существующих и строительство новых водохозяйственных сооружений водохозяйственных объектов.

Департамент химизации и защиты растений (ДХЗР) осуществляет деятельность в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, защиты сельскохозяйственных растений от вредителей, болезней и сорняков, сохранения и повышения плодородия почв.

В 2011-2016 гг. ДХЗР был профинансирован из республиканского бюджета на сумму 293,5 млн сом., или 0,04% общего бюджета МСХППМ. Данные средства в основном направляются на текущие расходы – порядка 90%, из них 41% – фонд оплаты труда, 48% – на приобретение и использование товаров и услуг. На капитальные расходы средства выделены только в 2016 г. на закупку лабораторного оборудования.

За шесть лет на цели ООС было выделено 58,7 млн сом., или 20% общего объема бюджета ДХЗР, на цели СБР – 29,3 млн сом., или 10% из общего объема бюджета (см. табл. 2). Функции ДХЗР соответствуют категории БИОФИН «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое сельское хозяйство»).

В рамках ООС ДХЗР за отчетный период осуществлялась деятельность в области защиты сельскохозяйственных растений от вредителей, болезней и сорняков, сохранения и повышения плодородия почв.

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета ДХЗР средства не выделялись.

Кыргызагробиоцентр (С 2019 года – Департамент органического сельского хозяйства) создает оптимальные условия для улучшения экологической и фитосанитарной обстановки в стране путем широкомасштабного производства биологических средств защиты растений и животных.

Кыргызагробиоцентр выпускает четыре энтомофага – трихограмма, габробракон, златоглазка, амблисейус и два микробиопрепарата – триходермин и биолигнин. Кроме того, используется природный энтомофаг – афелинус. Завозятся и применяются на значительных площадях феромонные ловушки.

Функции Кыргызагробиоцентра соответствуют категории БИОФИН – «Устойчивое природопользоание» (направление «Устойчивое сельское хозяйство») (см. табл. 2).

В 2011-2016 гг. Кыргызагробиоцентр был профинансирован на общую сумму 119,2 млн сом. Расходы в основном были направлены на текущие цели, порядка 57%, в том числе 38% – фонд оплаты труда. На капитальные расходы направлено 43%.

За шесть лет на цели ООС направлено 50% бюджета Кыргызагробиоцентра, или 59,6 млн сом., из которых 29,8 млн сом. являются расходами на СБР, или 25% общего объема бюджета.

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета было выделено 0,1%, или 0,1 млн сом.

Государственное предприятие «Государственный проектный институт по землеустройству «Кыргызгипрозем» осуществляет выполнение комплекса проектно-изыскательских землеустроительных и земельно-кадастровых работ на всей территории республики, независимо от форм собственности хозяйствующих субъектов, а также по прямому договору с физическими и юридическими лицами.

Бюджет «Кыргызгипрозема» составляет 2,8% бюджета МСХППМ. За 2011-2016 гг. «Кыргызгипрозем» был профинансирован из республиканского бюджета на сумму 222,5 млн сом., 94% которых были направлены на текущие расходы, в том числе 62% – фонд оплаты труда и 31% на приобретение и использование товаров и услуги. На капитальные расходы – 6%.

За шесть лет «Кыргызгипрозем» на цели ООС направлялись 50% бюджета, или 111,2 млн сом., из которых на СБР выделено 55,6 млн сом., или 25% общего объема бюджета. Данные расходы соответствуют категории БИОФИН – «Устойчивое природпользование» (направление «Устойчивое управление земельными ресурсами») (см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета средства не выделялись.

Департамент пастбищ (ДП) до 2016 г. являлся отдельным подведомственным подразделением МСХППиМ. В 2017 г. он стал составной частью Департамента пастбищ, животноводства и рыбного хозяйства. ДП осуществлял функции по развитию устойчивого управления и использования пастбищных угодий, совместно с Кыргызским научно-исследовательским институтом животноводства и пастбищ проводил разработку способов восстановления деградированных пастбищ, определение соответствующих методов проведения мониторинга пастбищ на основе международного опыта. Реализовывал меры по защите пастбищных угодий от водной эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, засоления и рекультивации нарушенных пастбищных угодий. Осуществлял контроль над эффективным и рациональным управлением и использованием пастбищных угодий всеми хозяйствующими субъектами.

В 2011-2016 гг. ДП был профинансирован на сумму 21,3 млн сом., или 0,3% общих расходов МСХППМ. Средства полностью направлены на текущие расходы, в том числе 81% – фонд оплаты труда.

За шесть лет на цели ООС, по экспертной оценке, направлялись 12,7 млн сом., или 60% бюджета ДП, из которых 6,4 млн сом., или 30% бюджета ДП, направлены на цели СБР. Эти расходы соответствуют категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивые пастбищные угодья»; см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, за шесть лет из бюджета ДП было выделено 4%, или 0,9 млн сом., которые направлены на интегрированное управление пастбищами.

Таким образом, бюджетное финансирование ДП ограничено, однако оно поддерживается в рамках проектов, финансируемых донорами. Департамент пастбищ не получает поддержку реформ ни от профильного министерства, ни от других государственных учреждений.

В целях развития потенциала пастбищ Кыргызстана необходимо, прежде всего, продвигать научные исследования по разработке методов мониторинга, анализа и прогнозирования ситуации, для того чтобы создать наиболее эффективный и приемлемый комплекс улучшающих мероприятий. По данным мониторинга «Кыргызгипрозем» установлено, что различным видам деградации подвержено более 60% территорий пастбищ, в том числе 18% подвержено деградации в сильной степени; 13% засорены некормовыми травами; 16% являются каменистыми.

Департамент рыбного хозяйства (ДРХ) за отчетный период исполнял функции отдельного подведомственного подразделения МСХППМ по управлению рыбным хозяйством,

обеспечивающего реализацию политики в области развития и ведения рыбного хозяйства, изучение и мониторинг состояния запасов и численности рыб, воспроизводство и ведомственную охрану рыбных запасов и организацию рыбного промысла в рыбохозяйственных и других естественных и искусственных водоемах Кыргызской Республики, входящих в Перечень естественных водоемов и водохранилищ Кыргызской Республики, предоставленных в пользование ДРХ.

Доля ДРХ в общем бюджете МСХППМ занимает порядка 0,3%. За шесть лет Департамент рыбного хозяйства был профинансирован на сумму 47,2 млн сом., из которых 99% направлены на текущие расходы, в том числе 73% – фонд оплаты труда и 26% – прочие административные расходы. На капитальные расходы средства почти не выделялись.

С 2011 по 2016 г. 23,6 млн сом., или 60% бюджета ДРХ, были направлены на цели ООС и частично на цели СБР. Расходы на СБР составили 11,8 млн сом., или 30% общего объема бюджета ДРХ. Все средства расходовались в рамках категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое рыбное хозяйство») (см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета средства не выделялись.

Основными проблемами, с которыми сталкивается Департамент рыбного хозяйства при проведении воспроизводственных мероприятий на основных рыбохозяйственных водоемах республики, являются: отсутствие государственного целевого финансирования искусственного воспроизводства рыбных запасов; слабая материально-техническая база рыбных хозяйств, занятых воспроизводством рыбных запасов; высокий уровень физического износа и морального старения основных средств рыборазведения.

Система охраны рыбных запасов и среды их обитания настоятельно требует дальнейшего совершенствования, так как значительно возросли масштабы незаконного промысла рыбы, особенно ценных и охраняемых видов.

Государственный селекционно-племенной центр осуществляет организацию и координацию селекционно-племенной работы и искусственного осеменения сельскохозяйственных животных, проводит мониторинг разведения, выращивания, испытания, реализации и сертификации племенной продукции сельскохозяйственных животных, птиц, рыб и пчелосемей в хозяйствующих субъектах Кыргызской Республики.

ГСПЦ осуществляет государственную апробацию и испытание новых пород, внутрипородных типов, линий, семейств и кроссов сельскохозяйственных животных и птиц; государственный контроль над деятельностью субъектов племенного дела и других хозяйствующих субъектов по ведению селекционно-племенной работы.

Доля расходов центра в общем бюджете МСХППиМ занимает 0,3%. За 2011-2016 гг. ГСПЦ был профинансирован на сумму 19,8 млн сом., которая полностью направлена на текущие расходы, в том числе 71% – фонд оплаты труда и 29% – на другие административные расходы.

За шесть лет на цели ООС из бюджета ГСПЦ было направлено 5,9 млн сом., или 30% бюджета, из которых на цели СБР выделено 2,9 млн сом. Данные расходы соответствуют категории БОФИН – «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое сельское хозяйство») (см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета выделено 0,5%, или 0,03 млн сом.

Государственный центр по испытанию сортов и генетическим ресурсам растений (Госцентр) обеспечивает доступ фермеров и крестьян к новейшим достижениям отечественной и зарубежной селекции, защиту прав селекционеров, сохранение генетических ресурсов растений. Проводит официальные испытания на допуск к использованию сортов и гибридов сельскохозяйственных культур, регистрирует сорта и гибриды сельскохозяйственных

культур, ведет Государственный реестр сортов и гибридов, допущенных к использованию, качественную оценку сортов, включая проведение химических анализов и технологическую оценку. Проводит экспертизу новых сортов на соответствие критериям охраноспособности (отличимость, однородность, стабильность) по договору с «Кыргызпатентом».

За отчетный период в состав Госцентра входили: две региональные сортоиспытательные станции и 11 госсортоиспытательных участков, из которых 10 работают на условиях полного хозяйственного расчета на самостоятельном балансе, а также Банк генетических ресурсов растений. Расположены они в основных почвенно-климатических зонах республики.

Доля бюджета Госцентра в общем бюджете МСХППиМ составляла 0,3%. За 2011-2016 гг. Госцентр был профинансирован на сумму 21,5 млн сом., из которых 99% направлены на текущие расходы, в том числе 60% – фонд оплаты труда и 39,7% – приобретение и использование товаров и услуги. На капитальные расходы средства почти не выделялись.

За шесть лет на цели ООС было направлено 80% бюджета Госцентра, или 17,2 млн сом., из которых на цели СБР выделено 11,8 млн сом., или 55% бюджета Госцентра.

Функции Госцентра по ООС и СБР соответствуют следующим категориям БИОФИН (см. табл. 2):

- «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое сельское хозяйство»). По данной категории объем финансирования в целях СБР меньше финансирования по ООС почти в 2 раза;

- «Охраняемые территории и другие меры по сохранению» (направление «Сохранение видов вне сред обитания (ботанические сады и генетические банки»). По данной категории расходы в целях ООС и СБР совпадают полностью, составив 6,4 млн сом. Данные средства направлены на осуществление деятельности Банка генетических ресурсов растений.

Использование генетических ресурсов направлено на улучшение и создание ценных генотипов и сортов, устойчивых к абиотическим и биотическим факторам среды, с высокими технологическими качествами и приспособленных к определенным экологическим зонам Кыргызстана.

Банк генетических ресурсов растений имеет два вида хранения: ex situ — длительное хранение ортодоксальных семян сельскохозяйственных культур и их диких сородичей при температуре 18°C и in situ — полевая коллекция культур, размножающихся вегетативным путем.

Сохранение биологического разнообразия сортов растений и пород животных не является самоцелью процесса сельскохозяйственного производства. Однако созданная и постоянно совершенствуемая в республике организационно-правовая основа селекционно-семеноводческой и племенной работы, безусловно, является базой для решения вопросов, непосредственно связанных с сохранением биоразнообразия.

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета выделено 0,5%, или 1,1 млн сом., которые направлены на проведение селекционной работы.

Республиканская государственная семенная инспекция (РГСИ) осуществляет контроль за работой семеноводческих хозяйств по соблюдению государственных стандартов производства, хранения и реализации семенного и посадочного материала сельскохозяйственных культур. Республиканская государственная семенная инспекция состоит из 14 межрайонных и 3 районных государственных семенных инспекций.

Бюджет РГСИ в общем бюджете МСХППиМ составляет 1,4%. За 2011-2016 гг. РГСИ был профинансирован на сумму 111,5 млн сом. Практически все средства РГСИ направлены на текущие расходы, в том числе 78% – фонд оплаты труда и 22% – приобретение и использование товаров и услуг.

За шесть лет на цели ООС направлялось 20% бюджета РГСИ, или 22,3 млн сом., из которых на цели СБР выделено 11,2 млн сом., или 10% общего бюджета РГСИ. Исходя из влияния деятельности РГСИ на ООС и СБР, данные расходы соответствуют категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое сельское хозяйство») (см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета выделен 1%, или 1,1 млн сом.

Центр экспертизы зерна (ЦЕЗ) осуществляет экспертизу зерна и продуктов его переработки. Целью ЦЭЗ является оценка качества закупаемого, поставляемого и отгружаемого зерна и продуктов его переработки в государственный материальный резерв и иным хозяйствующим субъектам, независимо от форм собственности.

Центр экспертизы зерна работает с 10 крупными мелькомбинатами КР, Фондом госматрезервов и ОАО «Агропродкорпорация». Аккредитованная лаборатория ЦЭЗ по качеству зерна дает заключение-протокол испытаний, что является окончательным решением по качеству зерна.

За 2011-2016 гг. ЦЭЗ был профинансирован на сумму 8,5 млн сом. Все расходы направлены на текущие цели, в том числе 71% – фонд оплаты труда и 29% – приобретение и использование товаров и услуг.

За шесть лет на цели ООС направлено 20% бюджета ЦЭЗ, или 1,7 млн сом., из которых на цели СБР – 0,8 млн сом., или 10% бюджета ЦЭЗ. Все расходы на ООС соответствуют категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое сельское хозяйство») (см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета средства не выделялись.

Центр по регистрации и сертификации ветеринарных лекарственных средств, кормов и кормовых добавок (Центр) осуществляет функции по сертификации ветеринарных лекарственных средств, кормов и кормовых добавок и регистрации ветеринарных лекарственных средств и кормовых добавок, обеспечивает государственное регулирование производства, экспорта и импорта ветеринарных лекарственных средств, кормов и кормовых добавок и ведет государственный реестр ветеринарных лекарственных средств, кормов и кормовых добавок.

Доля бюджета Центра занимает 0,03% от общего бюджета МСХППиМ. За 2011-2016 гг. Центр был профинансирован на сумму 26,3 млн сом., из которых 98% были направлены на текущие расходы (55% – фонд оплаты труда и 43% – приобретение и использование товаров и услуг). Капитальные расходы почти не выделялись.

За шесть лет на цели ООС направлялось 30% бюджета Центра, или 7,9 млн сом., из которых на цели СБР выделено 1,3 млн сом., или 5% бюджета. Данные расходы соответствуют категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое сельское хозяйство») (см. табл. 2).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета средства не выделялись.

Эксперты Центра принимают участие в разработке Правил обращения на таможенной территории Евразийского экономического союза ветеринарных лекарственных средств, кормовых добавок, диагностических средств, дезинфицирующих, дезинсектирующих и дезакаридционных средств для животных. Проблемным вопросом остается приведение в соответствие с требованиями, предъявляемыми к исследовательским лабораториям, помещения испытательной лаборатории контроля качества ветеринарных лекарственных средств и кормовых добавок, а также приведение в соответствие с требованиями GLP помещения, предназначенного для проведения исследований на лабораторных и целевых животных (виварий).

Учреждения по ветеринарии (РЦВД, Депветуправление, Депветеринарии, учреждения ветнадзора) в 2011-2013 гг. были профинансированы на сумму 443,3 млн сом., которые полностью направлены на текущие расходы, в том числе 68% – фонд оплаты труда и 31% – приобретение и использование товаров и услуг. В 2013 г. в связи с перераспределением функций между госорганами функции по ветеринарии были переданы Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики.

За три года на цели ООС было направлено 30% бюджета учреждений ветеринарии, или 133,0 млн сом., из которых 22,2 млн сом. – на цели СБР, или 5% общего объема бюджета учреждений (см. табл. 2). Данные расходы соответствуют категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование» (направление «Устойчивое сельское хозяйство»).

На мероприятия, связанные с АИК, из бюджета средства не выделялись.

3. Расходы на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия других ключевых государственных учреждений

3.1. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (ГИЭТБ)

Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (ГИЭТБ) создана в 2012 г. путем передачи и концентрации в одном ведомстве инспекционных и надзорных функций государственных органов и подразделений. ГИЭТБ осуществляет государственный надзор и контроль по вопросам экологической и технической безопасности, в том числе над соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; природоохранного законодательства, установленных правил, лимитов, квот и норм природопользования, нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов в окружающей природной среде; требований по охране окружающей среды. В поле зрения ведомства обеспечение соблюдения норм и требований безопасности жизни и здоровья людей, животного и растительного мира, окружающей среды и предупреждение негативных последствий.

В 2016 г. в структуру ГИЭТБ входили центральный аппарат и 21 региональное управление по всей республике. Общая численность сотрудников ГИЭТБ составляла 730 человек, из них в центральном аппарате – 172, в региональных управлениях – 558 с учетом МОП, ТОП.

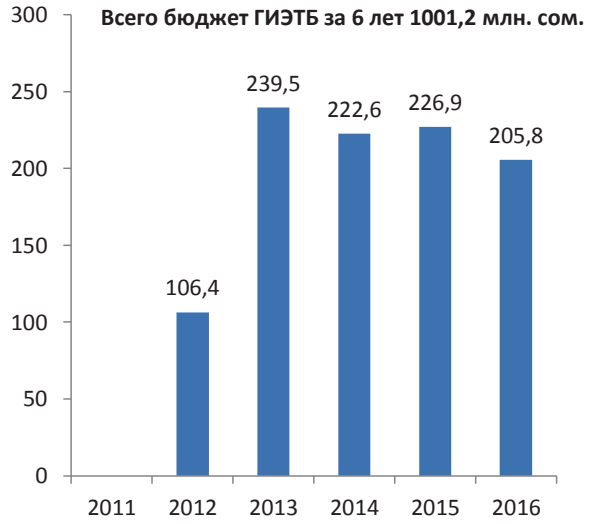
В 2012-2016 гг. из республиканского бюджета ГИЭТБ была профинансирована на сумму 1 001,2 млн сом. (рис. 8 а). Девяносто пять процентов бюджета составляли текущие расходы, в том числе 70% – фонд оплаты труда, 25% – другие административные расходы. Лишь 5% направлялись на капитальные расходы (см. рис. 8 б).

За пять лет финансирование ГИЭТБ возросло почти в 2 раза. Рост расходов в 2012-2016 гг. произошел главным образом за счет повышения расходов на заработную плату, закупку прочих товаров и услуг (обусловлено инфляцией) и за счет передачи от соответствующих министерств и ведомств функций надзора и контроля (см. рис. 8 а).

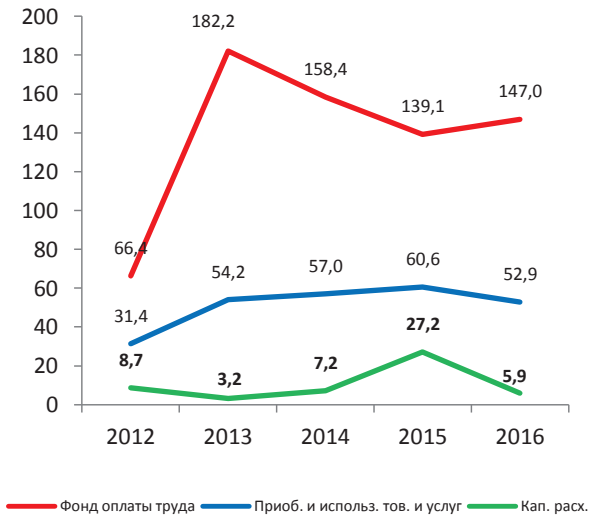
По итогам анализа деятельности и расходов учреждений ГИЭТБ за 2012-2016 гг. определены расходы ведомства на охрану окружающей среды (ООС) и на сохранение биоразнообразия (СБР).

Рисунок 8. Динамика расходов ГИЭТБ за 2012-2016 годы, млн сом.

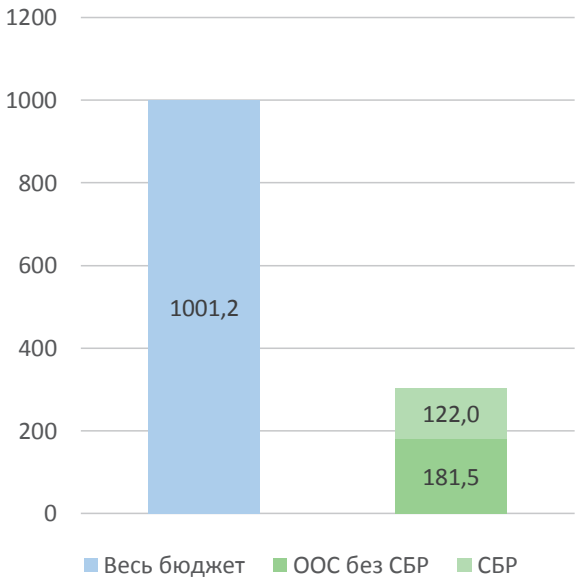
а) Бюджет в динамике



б) Общий бюджет по экономической классификации



в) Расходы ГИЭТБ на ООС и СБР



г) ООС: по экономической классификации

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

На охрану ООС из бюджета за пять лет выделено 303,5 млн сом., или 30% от общего бюджета ГИЭТБ, при этом на цели СБР выделено 122,0 млн сом., или 12,2% общего бюджета (рис. 8 в).

Динамики расходов на ООС и СБР показывает, что за пять лет финансирование мер, связанных с ООС и СБР, выросло более чем в 2 раза (рис. 8 г). В этом объеме более 95% составляют текущие расходы, в том числе 72% – фонд оплаты труда, 23% – другие административные расходы. Лишь 5% направлены на капитальные расходы.

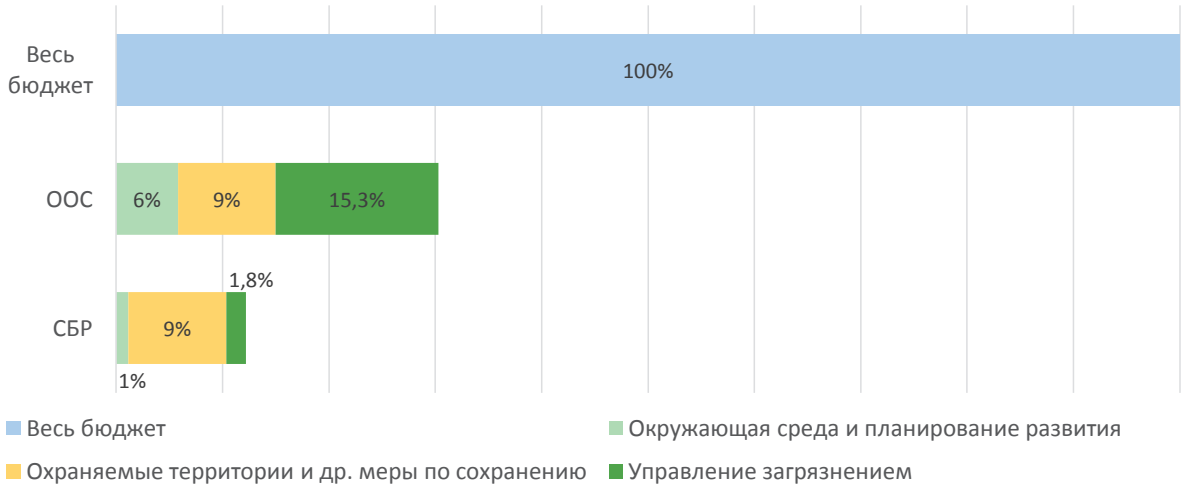
3.1.1. Расходы ГИЭТБ по категориям и направлениям БИОФИН

Распределение расходов ГИЭТБ по категориям и направлениям БИОФИН показано на рис. 9. Оно сделано исходя из анализа деятельности центрального аппарата (ЦА) и региональных подразделений ГИЭТБ.

Из девяти категорий БИОФИН ГИЭТБ осуществляла расходы по трем. Наибольшую долю в расходах ведомства занимает финансирование по категории «Управление загрязнением» (направление «Другие меры по снижению загрязнения») – 15,5%. В СБР данная категория в 8 раз меньше. Следующая по ресурсоемкости категория – «Охраняемые природные территории» (направление «Браконьерство, торговля дикими животными и растениями и CITES»), сумма расходов данной категории почти одинакова в обоих разрезах – 92,0 млн сом. за весь период. Категория занимает 30%, в СБР – 9% расходов, здесь в основном финансируются меры по охране животных и растений.

Доля категории «Окружающая среда/БР и планирование развития» (направление «ОС и планирование развития») составляет 6% по расходам на охрану окружающей среды, в том числе на СБР – около 1%.

Рисунок 9. Расходы ГИЭТБ на ООС и СБР по категориям БИОФИН за 2012-2016 гг., %



Источник: ГИЭТБ, МФ КР, собственные расчеты.

3.1.2. Вклад структурных подразделений ГИЭТБ в охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата

Деятельность всей системы Госэкотехинспекции координируется ***Центральным аппаратом (ЦА)***. ЦА состоит из 12 управлений и 3 отделов, из которых 5 управлений со специалистами региональных управлений вовлечены в охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Доля бюджета ЦА в общем бюджете Госэкотехинспекции составляет 39%. Функции ЦА соответствуют категории БИОФИН «Планирование развития в области охраны окружающей среды» (направление «Координация и управление окружающей средой»), 30% расходов ЦА. В рамках данной категории ЦА занимался в основном координацией и управлением ОС и БР.

Доля бюджета региональных управлений в общем бюджете ГИЭТБ составляет 61%. Региональными учреждениями осуществлялись расходы по двум категориям БИОФИН: «Охраняемые природные территории» (направление «Браконьерство, торговля дикими

животными и растениями и CITES») и «Регулирование загрязнением» (направление «Другие меры по снижению загрязнения») (табл. 3).

Таблица 3. Расходы учреждений ГИЭТБ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

	ЦА ГИЭТБ		Региональные учреждения		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Планирование развития в области охраны окружающей среды	**58,2**	**11,6**			**58,2**	**11,6**
Координация и управление ООС	58,2	11,6			58,2	11,6
Охраняемые территории и другие меры по сохранению			**92,0**	**92,0**	**92,0**	**92,0**
Браконьерство, торговля дикими животными и растениями и CITES			92,0	92,0	92,0	92,0
Регулирование загрязнением			**153,4**	**18,4**	**153,4**	**18,4**
Другие меры по снижению загрязнения			153,4	18,4	153,4	18,4
Общий итог	**58,2**	**11,6**	**245,4**	**110,4**	**303,5**	**122,0**

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Вместе с тем необходимо отметить, что финансирование деятельности Госэкотехинспекции недостаточное. Из-за отсутствия денежных средств у Госэкотехинспекции очень слабая материальная и техническая база. Из общего количества сотрудников Госэкотехинспекции порядка 125 человек задействованы в обеспечении экологической безопасности, что не позволяет в полной мере осуществлять функции по ООС.

3.2. Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (ГИВФБ)

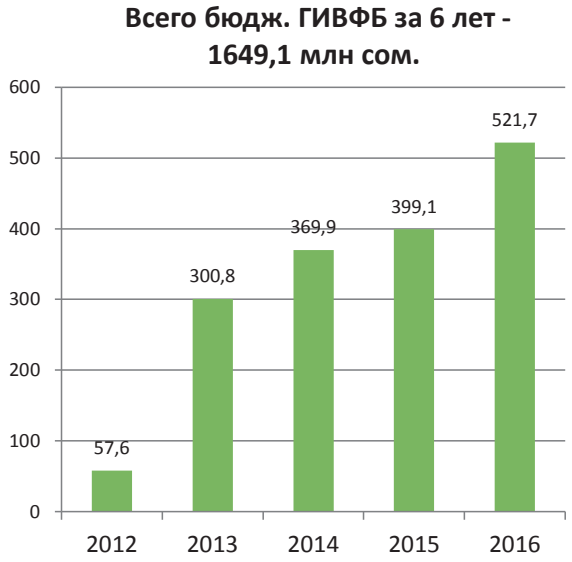
ГИВФБ осуществляет полномочия в сфере ветеринарии и государственного надзора и контроля в области ветеринарной и фитосанитарной безопасности.

В 2012-2016 гг. ГИВФБ была профинансирована на сумму 1 649,1 млн сом. (рис. 10 а, б), из которых 96% составляют текущие расходы, в том числе 62% – фонд оплаты труда и 32% – другие административные расходы. Капитальные расходы за пять лет составили лишь 4% от бюджета ведомства.

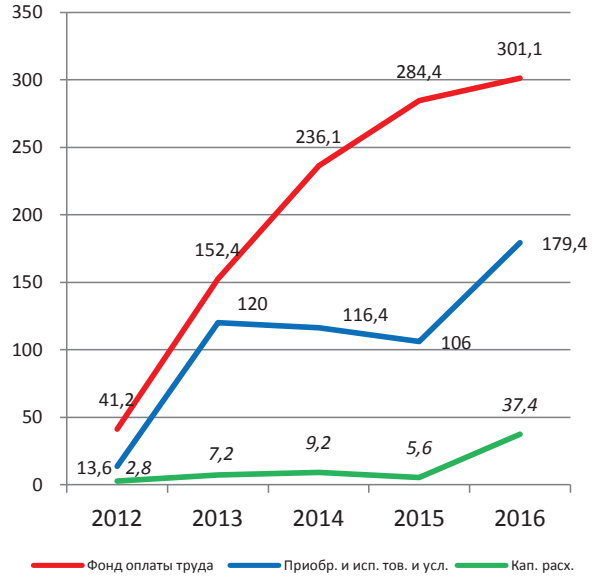
За пять лет финансирование ГИВФБ возросло в 9 раз. Рост расходов произошел за счет повышения расходов на заработную плату, закупку прочих товаров и услуги (обусловлено инфляцией), а также за счет капитальных вложений в 2016 г. на обустройство и оснащение пунктов пропуска таможенной границы (рис. 10 а).

Рисунок 10. Динамика расходов ГИВФБ за 2012-2016 гг., млн сом.

а) Всего бюджет ГИЭТБ по годам

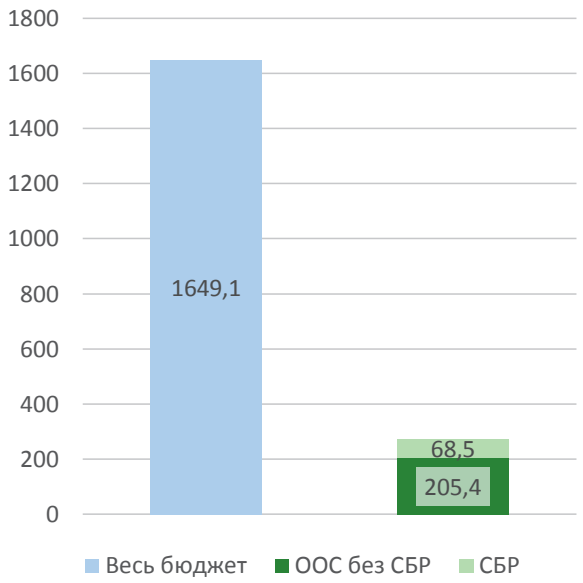


б) Всего бюджет ГИЭТБ по экономической классификации

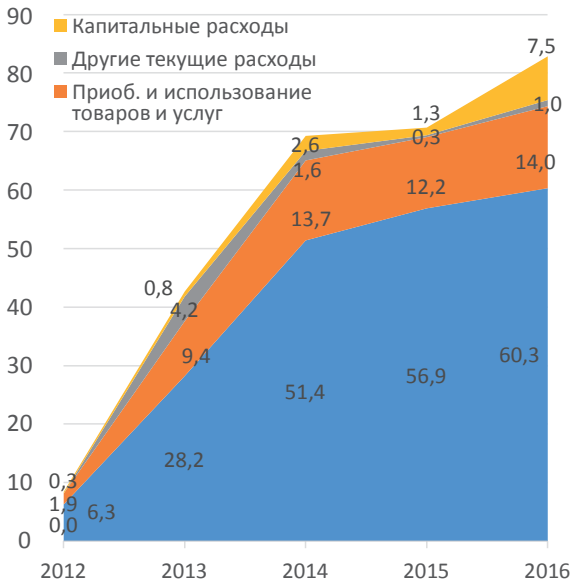


По итогам анализа деятельности учреждений ГИВФБ за 2012-2016 гг. определены расходы ведомства на ООС и СБР. На цели ООС за пять лет выделено 273,8 млн сом., или 17% бюджета ГИВФБ, из которых на цели СБР – 68,4 млн сом., или 4% от общего бюджета ГИВФБ (рис. 10 в, г).

в) Расходы ГИВФБ на ООС и СБР



г) ООС: по экономической классификации

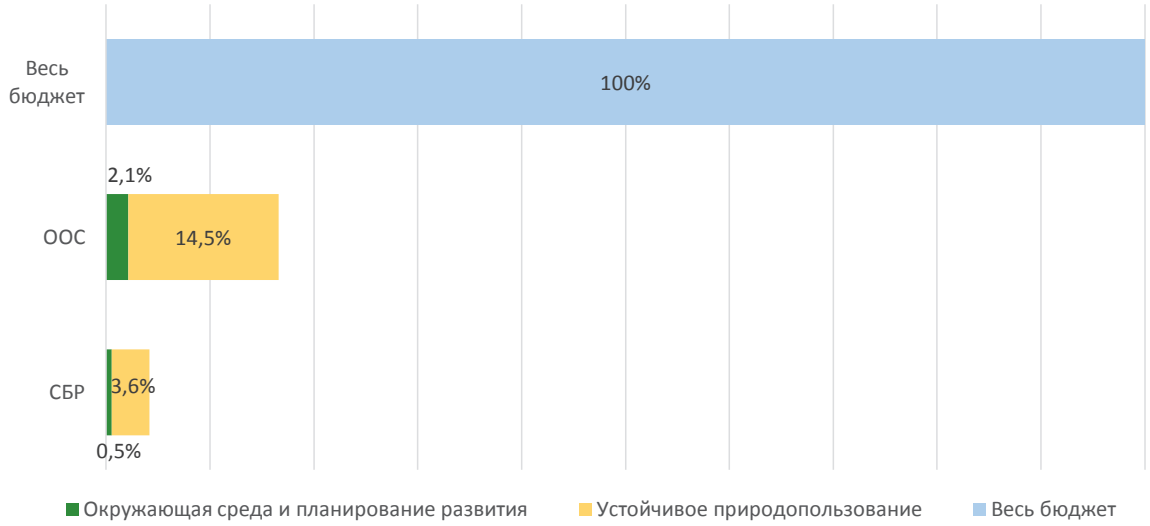


Источник: МФ КР, собственные расчеты.

3.2.1. Расходы ГИВФБ по категориям и направлениям БИОФИН

Распределение расходов ГИВФБ по категориям и направлениям БИОФИН с 2012 по 2016 г. показано на рис. 11. Оно сделано исходя из анализа деятельности структурных подразделений ГИВФБ.

Рисунок 11. Расходы ГИВФБ на ООС и СБР по категориям БИОФИН за 2012-2016 гг., %



Источник: ГИВФБ, МФ КР, собственные расчеты.

Из девяти категорий БИОФИН ГИВФБ осуществляла расходы по двум, наибольшую долю в расходах занимает финансирование по категории «Устойчивое природопользование», которое включает в себя направление «Устойчивое сельское хозяйство» – 14,5% в рамках расходов на ООС, в том числе на сохранение биоразнообразия – 3,5%. На ООС за пять лет расходы по данной категории составили 238,7 млн сом., на цели СБР – в 4 раза меньше. Доля категории одинакова в обоих разрезах. Другой категорией БИОФИН, меры которой финансировались в ГИЭТБ, является «Окружающая среда и планирование развития» (направление ««Планирование в области ОС/БР и развитие») – 2,1% расходов ведомства (35,1 млн сом.), в том числе 0,5% на цели СБР (8,8 млн сом.).

3.2.2. Вклад структурных подразделений ГИВФБ в охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия

В структуре ГИВФБ пять управлений, одно подведомственное учреждение – Республиканский центр ветеринарной диагностики и экспертизы (РЦВД), 51 территориальное подразделение, в том числе ветеринарные и фитосанитарные пограничные пункты пропуска, и посты. Общая численность сотрудников 1478 человек.

Распределение расходов ГИВФБ по категориям БИОФИН сделано исходя из анализа деятельности центрального аппарата (ЦА), территориальных подразделений ГИВФБ и Республиканского центра ветеринарной диагностики и экспертизы (табл. 4)

Деятельность всей системы ГИВФБ координируется Центральным аппаратом. Доля бюджета ЦА в общем бюджете ГИВФБ составляет 11%. ЦА осуществлялись расходы в основном по одной категории БИОФИН – «Планирование развития в области охраны окружающей среды» (направление «Координация и управление ОС»). В рамках этой категории ЦА занимался координацией и управлением ОС и БР.

Таблица 4. Расходы учреждений ГИЭТБ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

	ЦА ГИВФБ		Территориальные (подведомственные) учреждения		РЦВД		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Планирование развития в области охраны окружающей среды/ биоразнообразия	**35,1**	**8,8**					**35,1**	**8,8**
Координация и управление охраной окружающей среды	35,1	8,8					35,1	8,8
Устойчивое природопользование			**153,4**	**38,4**	**85,3**	**21,3**	**238,7**	**59,7**
Устойчивое сельское хозяйство			153,4	38,4	85,3	21,3	238,7	59,7
Общий итог	**35,1**	**8,8**	**153,4**	**38,4**	**85,3**	**21,3**	**273,8**	**68,5**

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Доля бюджета территориальных структур (подведомственных учреждений) в общем бюджете ГИВФБ составляет 47%. Территориальными (подведомственными) учреждениями осуществлялись расходы в основном по одной категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование», которое включает в себя направление «Устойчивое сельское хозяйство».

Доля бюджета РЦВД в общем бюджете ГИВФБ составляет 26%. РЦВД осуществлялись расходы по одной категории БИОФИН – «Устойчивое природопользование», которое включает в себя направление «Устойчивое сельское хозяйство».

3.2.3. Деятельность ГИВФБ по обеспечению ветеринарной и фитосанитарной безопасности

За последние годы достигнуты положительные результаты по резкому сокращению заболеваемости животных и людей бруцеллезом. Так, если в 2009 г. было выявлено больных среди крупного рогатого скота в количестве 5694 голов и 5583 голов среди мелкого рогатого скота, то в 2015 г. количество больных крупного рогатого скота снизилось до 2803 голов, а мелкого рогатого скота – до 92 голов, что соответственно снизило показатель заболеваемости людей с 3,6 тыс. до 0,9 тыс. человек, или в 3 раза. В 2015 г. было обеспечено благополучие по особо опасным болезням животных.

При этом остается на высоком уровне заболеваемость животных и людей эхинококкозом, а также заболеваемость животных бешенством, где главным источником является дикая фауна, носящая природную очаговость болезни. Недостаточное выделение денежных средств не позволяет своевременно проводить противоэпизоотические мероприятия по борьбе с особо опасными заболеваниями животных и ветеринарно-санитарного надзора. Отсутствие нормативно-правовых актов в области ветеринарной безопасности не позволяет своевременно решать задачи ГИВФБ. Требуется увеличение штатных единиц для своевременного проведения идентификации животных.

Сокращение в областях и районах ветеринарных постов при ввозе и вывозе животных и продукции животного происхождения с одной на другую территорию не улучшает эпизоотическую обстановку.

В ближайшей перспективе, учитывая требования ЕАЭС, сектору необходимо модернизировать свою инфраструктуру, инструменты и методы. Сектору государственной ветеринарии необходимо перейти на более современные средства и методы диагностики заболеваний животных, модернизировать свою инфраструктуру и инструменты.

3.3. Министерство чрезвычайных ситуаций КР (МЧС)

МЧС реализует государственную политику в области защиты населения и территорий от возникновения чрезвычайных ситуаций, направленную на заблаговременное проведение мероприятий, обеспечивающих их предупреждение и снижение ущерба.

Министерство выполняет следующие основные задачи:

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

Параметры бюджета некоторых подразделений Министерства чрезвычайных ситуаций КР являются секретной информацией. Поэтому в данном Обзоре приводятся данные только двух его подведомственных учреждений: Агентства по гидрометеорологии и Государственного агентства «Сельводзащиты». Они осуществляют деятельность в сфере охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия.

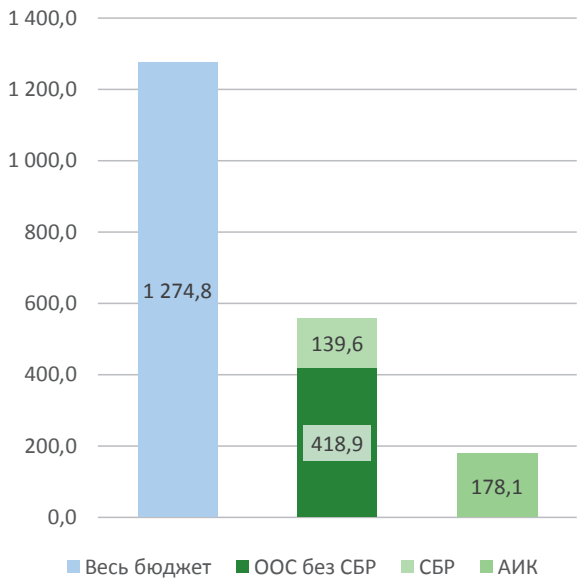
Структура Министерства включает 10 территориальных управлений МЧС, в том числе по г. Бишкек и Ош; 5 войсковых частей; 3 департамента; Агентство по обращению с хвостохранилищами; Центр управления кризисными ситуациями; Центр подготовки специалистов ГЗ и водолазной службы, 3 самостоятельные службы со своими структурными подразделениями (Агентство государственной противопожарной службы, Агентство по гидрометеорологии, Государственное агентство «Сельводзащита») и Центральный аппарат Министерства. Общая численность сотрудников министерства – 5 358 человек.

Структурными подразделениями МЧС, вовлеченными в вопросы охраны окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптации к изменению климата, являются Агентство по гидрометеорологии и Государственное агентство «Сельводзащита». Далее дан анализ по ним.

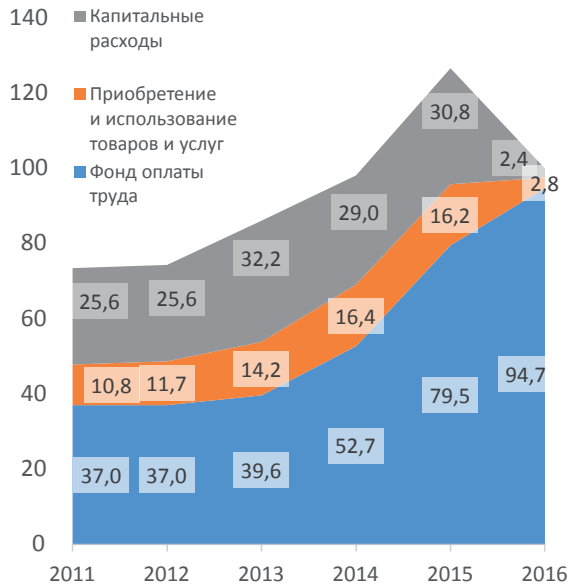
Общий объем финансирования этих двух учреждений за шесть рассматриваемых лет составил 1 274,8 млн сом. Из них на охрану окружающей среды было израсходовано: на меры охраны окружающей среды – 558,5 млн сом., в том числе на сохранение биоразнообразия – 139,6 млн сом. (рис. 12.)

Рисунок 12. Расходы двух подразделений МЧС на ООС, СБР и АИК за 2011-2016 гг., млн сом.

а) ООС, СБР и АИК всего за период



б) ООС, СБР и АИК по годам



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

На мероприятия по адаптации к изменению климата было потрачено 178,1 млн сом. Они были направлены на совершенствование системы мониторинга и прогнозирования опасных погодных явлений, совершенствование строительных норм для обеспечения устойчивости инфраструктуры к опасным климатическим проявлениям.

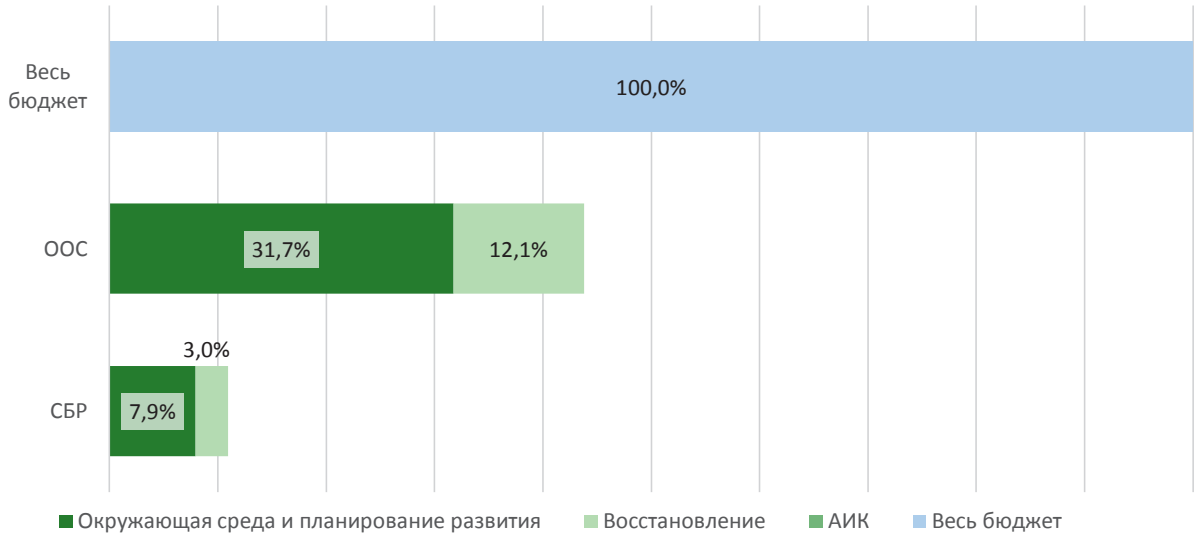
3.3.1. Расходы МЧС по категориям и направлениям БИОФИН

Распределение расходов Агентства по гидрометеорологии и Государственного агентства «Сельводзащиты» МЧС по категориям и направлениям БИОФИН с 2011 по 2016 г. показано на рис. 13 и в табл. 5.

Из девяти категорий БИОФИН данные подразделения МЧС осуществляли расходы по двум. Наибольшую долю в расходах ведомства занимает финансирование по категории БИОФИН «Планирование развития в области охраны окружающей среды» (направление «Координация и управление окружающей средой») – 31,7%, в том числе на сохранение биоразнообразия – 7,9%.

Второй категорией, в рамках которой работали подразделения МЧС, является «Восстановление» (направление «Оказание помощи по ликвидации последствий катастроф»). В ее рамках на меры по охране окружающей среды было выделено и израсходовано 12,1% республиканского бюджета, в том числе 7,9% – на деятельность по СБР.

Рисунок 13. Расходы учреждений МЧС за 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, %



Источник: МЧС, МФ КР, собственные расчеты.

3.3.2. Вклад структурных подразделений МЧС в охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата

Агентство по гидрометеорологии (Кыргызгидромет)

Кыргызгидромет осуществляет мониторинг природной среды для защиты населения от стихийных гидрометеорологических явлений, предотвращения или снижения ущерба, который может быть ими нанесен, прогнозирует опасные и стихийные гидрометеорологические явления, осуществляет выпуск прогнозов погоды, водности рек и притока воды в водохранилища, прогнозов о лавинной опасности, агрометеорологических прогнозов, прогнозов о высоком и экстремально высоком загрязнении природной среды, удовлетворяет потребности населения, государственных органов и отраслей экономики в гидрометеорологической информации и информации о загрязнении природной среды, в том числе об опасных стихийных гидрометеорологических явлениях.

В 2011-2016 гг. Кыргызгидромет был профинансирован на сумму 505,8 млн сом., из которых 95% составляют текущие расходы, в том числе 79% – фонд оплаты труда, 17% – другие административные расходы. На капитальные расходы направлены лишь 5% бюджета ведомства.

Исходя из анализа деятельности Кыргызгидромета определены расходы на ООС, СБР и АИК за 2011-2016 гг. На охрану ООС из бюджета выделено 404,7 млн сом., или 80% общего бюджета Кыргызгидромета. На цели СБР выделено 101,2 млн сом., или 20% от бюджета. Данные расходы соответствуют категории БИОФИН «Окружающая среда/БР и планирование развития» (направление «Планирование в области ОС/БР и развития») (табл. 5).

На мероприятия, связанные с АИК, за шесть лет выделено 101,2 млн сом.

В отчетный период Кыргызгидромет осуществлял наблюдение за загрязнением атмосферы городов, за изменением климата, за загрязненностью воды водоемов и водотоков. Мониторинг качества атмосферы проводится в пяти городах Кыргызской Республики, в которых проживает порядка 64% городского населения республики: определяется пять загрязняющих веществ: диоксид серы, оксид и диоксид азота, формальдегид и аммиак.

Таблица 5. Расходы учреждений МЧС на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

	Гидромет		Сельводзащита		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Планирование развития в области окружающей среды	**404,7**	**101,2**			**404,7**	**101,2**
Координация и управление ООС	404,7	101,2			404,7	101,2
Восстановление			**153,8**	**38,4**	**153,8**	**38,4**
Оказание помощи по ликвидации последствий катастроф			153,8	38,4	153,8	38,4
Общий итог	**404,7**	**101,2**	**153,8,4**	**38,4**	**558,5**	**139,6**

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Наблюдательная сеть Кыргызгидромета включает в себя 34 метеорологические станции, из которых 5 автоматических, 3 снеголавинных. Работает озерная обсерватория Чолпон-Ата с научно-исследовательскими судами. Кыргызгидромету удалось сохранить 8 работающих высокогорных станций; 77 гидрологических постов, 5 озерных и 22 гидрохимических поста на реках, озерах и водохранилищах; 31 агрометеорологический наблюдательный пункт; 20 метеостанций, отслеживающих радиационную обстановку; 14 постов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха.

Проводятся наблюдения за загрязненностью воды водоемов и водотоков. Систематические гидрохимические наблюдения в Чу-Таласском водном бассейне проводятся на реках: Чу, Чон-Кемин, Кичи-Кемин, Красная, Нооруз, Аламедин, Ала-Арча, Ак-Суу; на Западном БЧК и Нижне-Алаарчинском водохранилище.

Государственное агентство «Сельводзащита» при МЧС осуществляет защиту населенных пунктов и земель сельскохозяйственного значения от вредного воздействия селевых потоков и паводков с использованием селезащитных сооружений, находящихся на своем балансе.

Основными задачами Государственного агентства являются:

- формирование и реализация годовых и краткосрочных программ ремонтно-восстановительных и реабилитационных работ;
- поддержание селепаводковой инфраструктуры (берегозащитных дамб и селехранилищ) в надлежащем техническом состоянии;
- выполнение работ по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В 2011-2016 гг. из республиканского бюджета агентство «Сельводзащита» было профинансировано на сумму 769,0 млн сом., из которых 18% составляют текущие расходы, в том числе 14% – фонд оплаты труда. На капитальные расходы направлены 82% бюджета ведомства, которые направлены на строительство и ремонт селезащитных сооружений.

На цели ООС за шесть лет выделено 153,8 млн сом., или 20% бюджета «Сельводзащиты», из которых на цели СБР – 38,4 млн сом., или 5% от общего бюджета. Данные расходы соответствуют категории БИОФИН «Восстановление» (направление «Оказание помощи по ликвидации последствий катастроф») (см. табл. 5).

На мероприятия, связанные с АИК, направлено 76,9 млн сом., или 10% бюджета, предназначенных на совершенствование строительных норм для обеспечения устойчивости инфраструктуры к опасным климатическим проявлениям.

Таблица 6. Расходы учреждений НАН на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

Категория / направления	БПИ		НИИ Ботсад		Инновацио-нный центр фитотехно-логий		Институт био-технологии		Институт водных проблем и гидроэнер-гетики		Институт геомеханики освоения недр		Институт леса		Аксуйское лесное опытное хозяйство		Тянь-Шанский научный центр		Институт природных ресурсов		Институт энергоре-сурсов и геоэкологии		Институт ореховодства и плодовых культур		Институт медицинских проблем		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Эколог. осведомл. и знания, ООС	**72,5**	**72,5**	**36,9**	**36,9**	**43,3**	**43,3**	**33,2**	**33,2**	**14,5**	**7,3**	**7,6**	**3,8**	**49,3**	**49,3**	**16,8**	**16,8**	**20,1**	**20,1**	**40,5**	**40,5**	**9,7**	**3,9**	**26,5**	**26,5**	**2,0**	**1,0**	**372,9**	**355,0**
Эколог. научн. исслед.	72,5	72,5	36,9	36,9	43,3	43,3	33,2	33,2			7,6	3,8	39,4	39,4	16,8	16,8	20,1	20,1	40,5	40,5	9,7	3,9			2,0	1,0	322,1	311,4
Опред. ценности БР и экосистем									14,5	7,3			9,9	9,9													24,4	17,1
Технологиче-ские иннов. для ОС																							26,5	26,5			26,5	26,5
Охран. терр. и др. меры по сохран. ООС			**15,8**	**15,8**			**33,2**	**33,2**																			**49,0**	**49,0**
Сохран видов вне сред обитания (ботсад и генбанк) ООС			15,8	15,8			33,2	33,2																			49,0	49,0
Всего	**72,5**	**72,5**	**52,7**	**52,7**	**43,3**	**43,3**	**66,4**	**66,4**	**14,5**	**7,3**	**7,6**	**3,8**	**49,3**	**49,3**	**16,8**	**16,8**	**20,1**	**20,1**	**40,5**	**40,5**	**9,7**	**3,9**	**26,5**	**26,5**	**2,0**	**1,0**	**421,9**	**404,0**

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

3.4. Национальная академия наук Кыргызской Республики (НАН)

Национальная академия наук Кыргызской Республики (НАН) – высшее государственное научное учреждение, объединяющее научно-исследовательские институты НАН, членов НАН, научных работников, специалистов, обслуживающий персонал и других работников НАН.

В 2016 г. структура НАН включала в себя центральный аппарат и 25 научно-исследовательских учреждений, из которых 13 учреждений вовлечены в ООС и СБР.

За шесть лет НАН была профинансирована на сумму 1 734,5 млн сом., которые в основном (96%) составляют текущие расходы, в том числе 81% – фонд оплаты труда, 15% – расходы на приобретение товаров и услуг. На капитальные расходы направлено всего лишь 4%. На цели ООС, по экспертной оценке, выделено 422,0 млн сом., или 24% бюджета, из которых на цели СБР выделено 404,0 млн сом., или 23% бюджета НАН.

Наибольшая доля расходов на ООС и СБР приходится на Биолого-почвенный институт (4,2% бюджета НАН), основным направлением исследований и научных работ которого является изучение биоразнообразия (табл. 6).

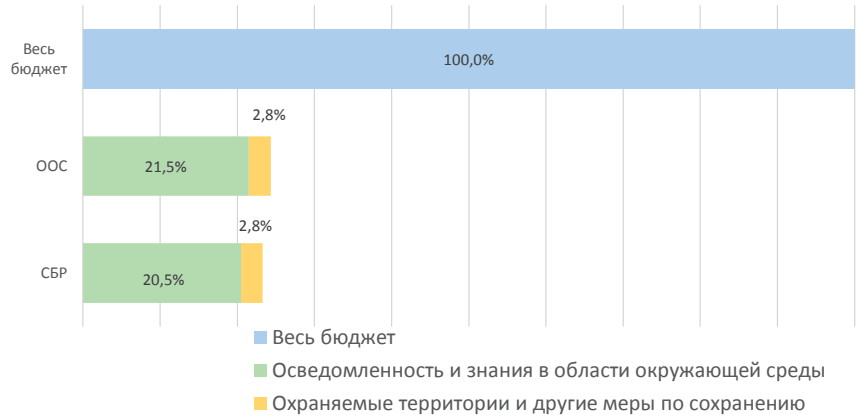
Более 3,8% расходов НАН тратил Институт биотехнологий (включая работу по созданию генетического банка), менее 3% – НИИ Ботанический сад имени Э.З. Гареева, Институт леса им. П.А. Гана, Инновационный центр фитотехнологий и Институт природных ресурсов им. А.С. Джаманбаева. Порядка 1,5% – Институт ореховодства и плодовых культур, Тянь-Шанский научный центр и Аксуйское лесное опытное хозяйство им. В.П.Фатунова. Чуть менее 1% – Институт водных проблем и гидроэнергетики, Институт геомеханики и освоения недр и Институт энергоресурсов и геоэкологии. Их вклад в ООС в среднем составляет от 0,1 до 0,8%, на сохранение биоразнообразия – от 0,1 до 0,2% бюджета НАН.

3.4.1. Расходы организаций НАН по категориям и направлениям БИОФИН

Из девяти категорий БИОФИН НАН осуществлял расходы по двум. Наибольшую долю в расходах занимает финансирование категории «Осведомленность в области окружающей среды/биоразнообразия»» – 21,5%, в том числе на СБР – 20,5%, которая включает в себя такие направления, как «Экологические научные исследования/научные исследования в области биоразнообразия», «Определение ценности биоразнообразия и экосистем» и «Технологические инновации для окружающей среды» (см. табл. 6 и рис. 14).

Доля другой категории – «Охраняемые природные территории» – 2,8% бюджета НАН. По данной категории в основном финансируются Банк генетических ресурсов и Ботанический сад.

Рисунок 14. Расходы учреждений НАН за 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, %



Источник: : МЧС, МФ КР, собственные расчеты.

3.5. Министерство образования и науки Кыргызской Республики

Министерство образования и науки Кыргызской Республики (МОиН) осуществляет исполнительно-распорядительные функции в области образования, науки и государственный контроль над доступностью и качеством образования, обеспечением конституционного права граждан на образование, осуществляющим единую государственную политику в области образования, науки и инноваций.

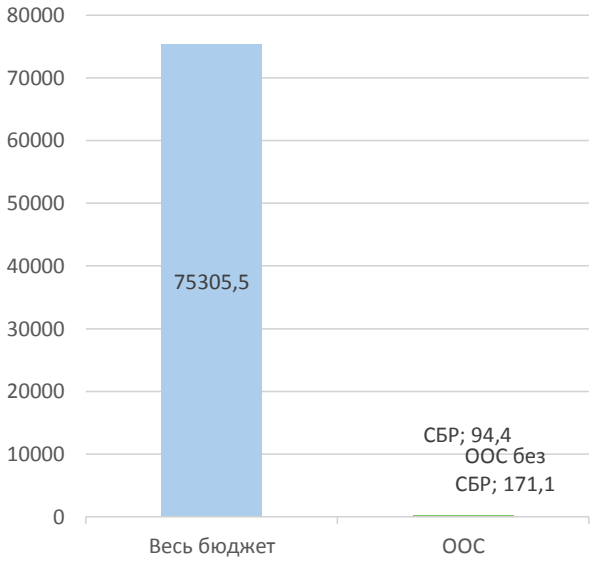
За период с 2011 по 2016 г. из республиканского бюджета МОиН был профинансирован на сумму 75 305,5 млн сом., из которых 96% составляют текущие расходы, в том числе 85% – фонд оплаты труда, 11% – другие административные расходы. На капитальные расходы направлено лишь 4% бюджета ведомства.

Для целей анализа изучены расходы 37 научно-исследовательских учреждений (НИИ) при высших учебных заведениях МОиН, из которых 9 вовлечены в ООС и СБР. Также рассмотрены расходы Кыргызского научно-технического центра «Энергия», Агротехнического колледжа при КНАУ им. Скрябина и расходы высших учебных заведений КР.

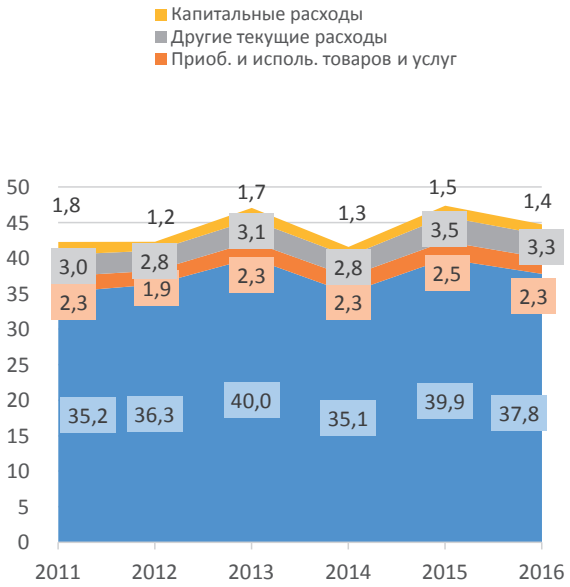
На цели ООС, по экспертной оценке, из бюджета системы МОиН за шесть лет выделено 265,5 млн сом., или 0,35% бюджета, из которых на цели СБР выделено 94,4 млн сом., или 0,13% бюджета (рис. 15).

Рисунок 15. Расходы МОиН на ООС и СБР за 2011-2016 гг., млн сом.

а) ООС и СБР всего за период



б) ООС по экономической классификации



Источник: : МФ КР, собственные расчеты.

Из научных учреждений за 2011-2016 гг. наибольшие расходы на ООС приходятся на Институт гор и горных технологий – 27,3 млн сом. (табл. 7).

Более 13,0 млн сом. тратили Кыргызский научно-исследовательский институт животноводства и пастбищ и Кыргызский научно-исследовательский институт земледелия. Более 12,0 млн сом. – Научно-исследовательский институт ирригации и более 10,0 млн сом. – Научно-исследовательский центр «Биотехнологии и биоразнообразие» при КТУ «Манас» и Агротехнический колледж КНАУ. Порядка 6,0 млн сом. – Кыргызский научно-исследовательский институт ветеринарии им. А.Дуйшеева, 2,0 млн сом. – Институт прикладных наук и экологии ОшТУ.

Таблица 7. Расходы учреждений МОиН на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

Категория / направления	Институт гор и горных технологий		НИИ ирригации		Наука-Кыргызского национального аграрного университета		Кыргызский научно-исследовательский институт ветеринарии		Кыргызский научно-исследовательский институт животноводства и пастбищ		Кыргызский научно-исследовательский институт земледелия		Международный институт гор		Кыргызский институт минерального сырья – наука		Кыргызский научно-технический центр "Энергия"		Научно-исследовательский центр Биотехнологии и биоразнообразия при КТУ "Манас"		Институт прикладных наук и экологии		Вузы (гранты)		Агротехнический колледж КНАУ		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Экологическая осведомленность и знания, ООС	**27,4**	**2,2**	**12,2**	**2,4**	**0,5**		**6,5**	**1,3**	**13,2**	**3,3**	**13,1**	**3,3**	**3,5**	**0,9**	**0,9**		**0,7**		**10,9**	**10,9**	**2,1**	**0,1**	**163,5**	**64,6**	**11,0**	**5,5**	**265,5**	**94,4**
Экологис-след/научн исслед в области БР, ООС	27,4	2,2	12,2	2,4	0,5		6,5	1,3	13,2	3,3	13,1	3,3	3,5	0,9	0,9		0,7		10,9	10,9	2,1	0,1					91,0	24,3
Формальное обучение в области ОС																							163,5	64,6	11,0	5,5	174,5	70,1
Всего	**27,4**	**2,2**	**12,2**	**2,4**	**0,5**	**0,0**	**6,5**	**1,3**	**13,2**	**3,3**	**13,1**	**3,3**	**3,5**	**0,9**	**0,9**	**0,0**	**0,7**	**0,0**	**10,9**	**10,9**	**2,1**	**0,1**	**163,5**	**64,6**	**11,0**	**5,5**	**265,5**	**94,4**

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Чуть менее 1,0 млн сом. представляют расходы Института минерального сырья (КГТУ им. И.Раззакова) и Кыргызского научного технического центра «Энергия» (ГКПЭН).

Наибольшие расходы на цели СБР приходятся на Научно-исследовательский центр «Биотехнологии и биоразнообразие» при КТУ «Манас», основные исследования и научные работы которого направлены на сохранение биоразнообразия, и на Агротехнический колледж.

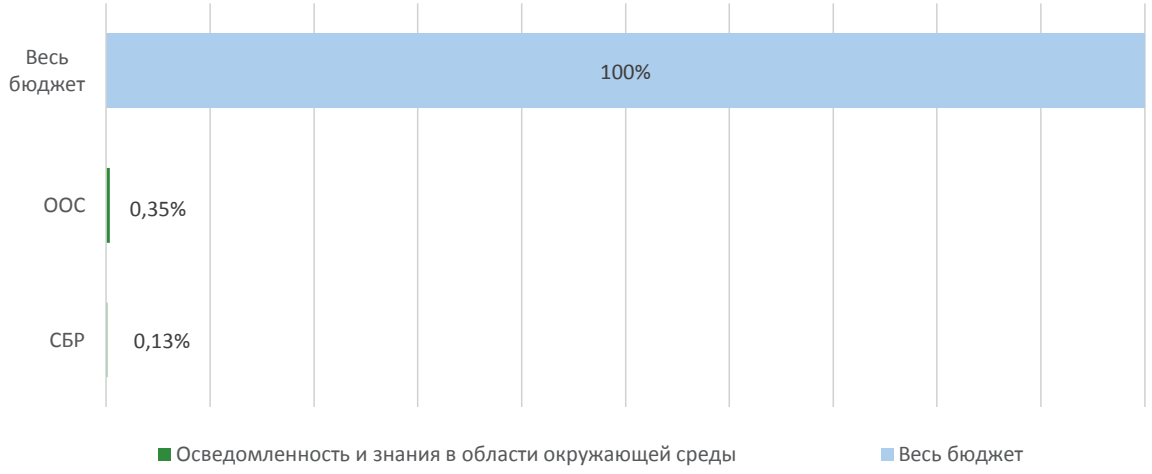
Расходы вузов на вопросы, относящиеся к охране окружающей среды и сохранению биоразнообразия, рассчитаны исходя из количества государственных образовательных грантов (финансируемых через государственные органы) и Перечня направлений, специальностей и объема приема обучающихся на основе государственных образовательных грантов (ежегодно утверждаемого решением Правительства КР). При этом были рассмотрены только те направления и специальности, которые связаны с вопросами ООС и СБР. Стоимость одного грантового места, по данным Министерства образования и науки КР, составляет 26,0 тыс. сом. в год (Перечень направлений и специальностей в вузах, которые связаны с ООС и СБР).

За 2011-2016 гг. расходы вузов на направления и специальности, связанные с ООС, составили 174,5 млн сом., из которых на СБР направлены 70,1 млн сом.

3.5.1. Расходы системы МОиН по категориям и направлениям БИОФИН

Из девяти категорий БИОФИН учреждения МОиН осуществляли расходы по одной категории БИОФИН – «Экологическая осведомленность и знания», по направлениям «Формальное обучение в области ООС/БР» (расходы вузов) и «Экологические научные исследования/ научные исследования в области биоразнообразия» (расходы научных учреждений вузов): на образование и исследования в области охраны окружающей среды в целом было израсходовано 0,35%, в том числе в сфере сохранения биоразнообразия – 0,13% (рис. 16 и табл. 7).

Рисунок 16. Расходы в системе МОиН за 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, %



3.6. Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики (ГКПЭН)

Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики (ГКПЭН) осуществляет функции по разработке и реализации государственной политики в области промышленности, за исключением пищевой промышленности, топливно-энергетического комплекса и недропользования.

Задачами ГКПЭН являются:

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

ГКПЭН был образован в 2016 г. на базе Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР и функций энергетической и промышленной политики Министерства энергетики и промышленности. В этой связи, в целях данного Обзора в качестве расходов ГКПЭН за 2011-2016 гг. рассматривается финансирование государственных функций, которые сейчас являются обязательствами ведомства. Это функции бывшего Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР и часть расходов соответствующих учреждений бывшего Министерства энергетики и промышленности. Данные для анализа взяты с интернет-портала Министерства финансов КР «Прозрачный бюджет» (htps://budget.okmot.kg/ru/).

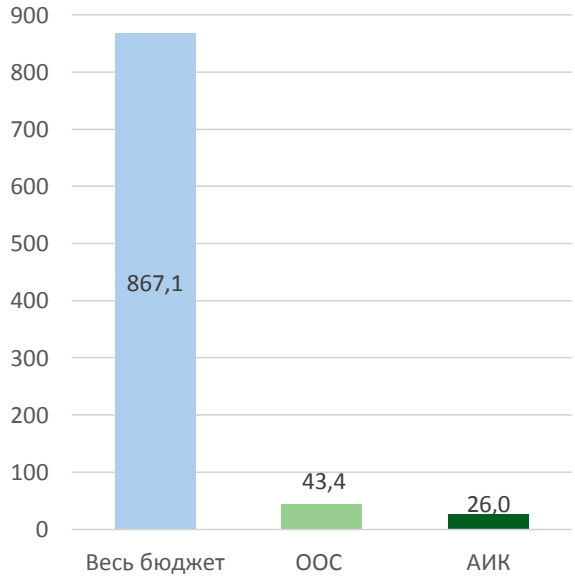
По данным МФ КР в 2011-2016 гг. из республиканского бюджета функции нынешнего ГКПЭН были профинансированы на общую сумму 867,1 млн сом. Основную часть средств (93%) составляют текущие расходы, в том числе 52% – фонд оплаты труда. На капитальные расходы направлены 7% бюджета ведомства.

Несмотря на то, что у ГКПЭН есть все полномочия и возможности по определению в секторах ТЭК и недропользования природоохранных правил, предписывающих применение технологий, максимально соответствующих целям устойчивого развития (внедрение возобновляемых источников энергии, рациональное использование водно-энергетических ресурсов, контроль над проведением геолого-поисковых и разведочных работ, приостановление и отзыв лицензий на право пользования недрами и др.), на охрану окружающей среды, по экспертной оценке, за шесть лет выделены незначительные средства в размере 43,4 млн сом., или 5% бюджета ГКПЭН (рис. 17).

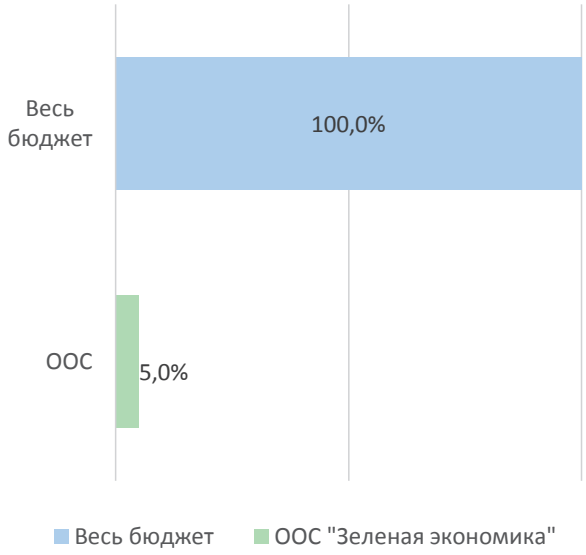
Меры по сохранению биоразнообразия не финансировались.

Рисунок 17. Финансирование функций ГКПЭН в 2011-2016 гг., млн сом.

а) всего за период, в т.ч. на ООС и АИК



б) на категорию БИОФИН



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

В функции ГКПЭН входит деятельность, относящаяся к адаптации к изменению климата. По расчетным данным на такую деятельность в 2011-2016 гг. из бюджета было выделено 26,0 млн сом. – 3% от общих расходов ГКПЭН. В соответствии с «Приоритетными направлениями адаптации к изменению климата до 2017 г.» в рамках АИК осуществлялось повышение энергоэффективности за счет сокращения потерь энергии и стимулирования оптимизации спроса потребителей, особенно на тепловую и электроэнергию, и развитие ВИЭ.

3.6.1. Финансирование функций ГКПЭН по категориям и направлениям БИОФИН

Профинансированные мероприятия соответствуют одной категории БИОФИН – «Зеленая экономика», которая включает в себя такие направления, как «Устойчивая энергия», объединяющее деятельность по развитию возобновляемых источников энергии и внедрению методов рационального использования водно-энергетических ресурсов в энергетическом секторе, и «Устойчивые отрасли добывающей промышленности», включающее меры по охране недр.

3.7. Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики

Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики (ГАРТЭК) осуществляет государственное регулирование деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса посредством лицензирования и установления тарифов на электрическую, тепловую энергию и природный газ.

Задачи ГАРТЭК:

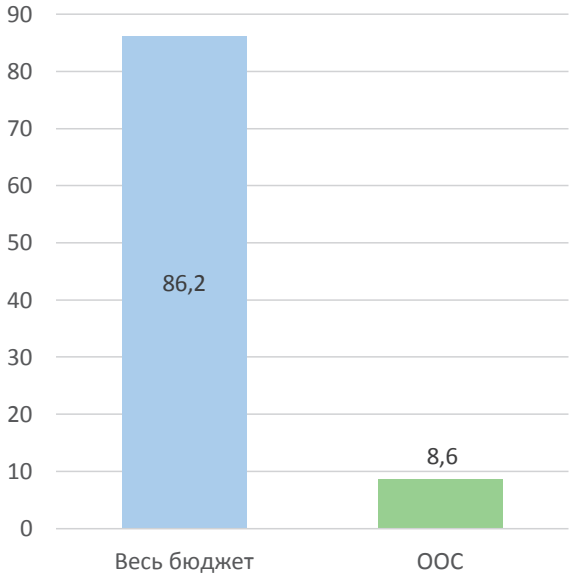
- обеспечение баланса интересов потребителей и субъектов ТЭК;
- создание условий для повышения экономической эффективности и надежности функционирования субъектов ТЭК;

- осуществление антимонопольного регулирования в области ТЭК;
- осуществление государственного регулирования деятельности субъектов ТЭК в целях обеспечения потребителей электрической, тепловой энергией и природным газом по экономически обоснованным ценам на территории Кыргызской Республики.

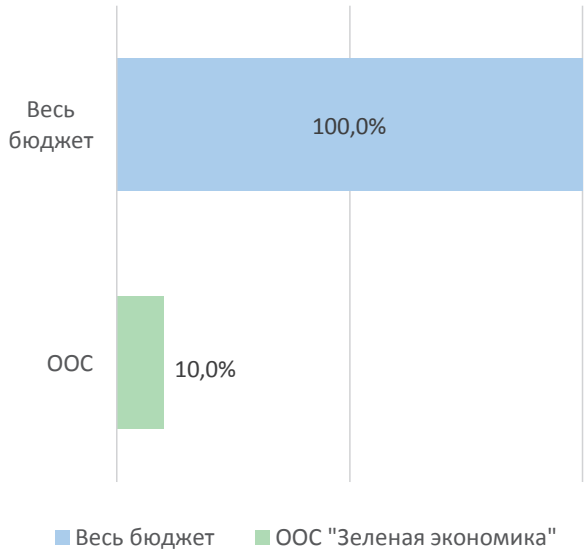
В 2011-2016 гг. ГАРТЭК был профинансирован из республиканского бюджета на сумму 86,2 млн сом. (рис. 18). Из всего объема средств 94% финансирования составляют текущие расходы, в том числе 65% – фонд оплаты труда. На капитальные расходы приходится 6% бюджета ведомства.

Рисунок 18. Расходы ГАРТЭК на ООС за 2011-2016 гг.

а) Всего за период, в т.ч. на ООС и АИК, млн сом.



б) на категорию БИОФИН, %



Источник: МФ КР, собственные расчеты.

На охрану ООС, по экспертной оценке, за шесть лет выделены незначительные средства в размере 8,6 млн сом., или 10% бюджета ГАРТЭК, которые направлены на повышение энергоэффективности за счет сокращения потерь энергии и стимулирования оптимизации спроса потребителей на тепловую и электроэнергию.

На СБР и АИК из бюджета ГАРТЭК за 2011-2016 гг., по экспертной оценке, средства не выделялись.

3.7.1. Финансирование функций ГКПЭН по категориям и направлениям БИОФИН

Природоохранные меры ГАРТЭК соответствуют одной категории БИОФИН – «Зеленая экономика» по направлению «Устойчивая энергия».

3.8. Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики (МКИТ)

Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики (МКИТ) реализует политику в сферах культуры, информации и туризма:

- осуществляет сохранение, использование и развитие историко-культурного наследия;
- создает условия для развития народного творчества, участия граждан в культурной жизни и организации досуга населения;
- обеспечивает создание единого информационного пространства в сферах культуры и информации в Кыргызской Республике;
- вносит предложения по созданию благоприятных условий для развития средств массовой информации, предприятий полиграфии, книгоиздания и распространения полиграфической продукции.

МКИТ создает благоприятные инвестиционные условия для развития объектов и инфраструктуры туризма, содействует росту качества предоставляемых туристическим сектором услуг, формирует и поддерживает позитивный имидж Кыргызстана как страны, благоприятной для туризма.

В 2016 г. структура МКИТ включала в себя центральный аппарат и шесть подведомственных подразделений. Из них два учреждения вовлечены в ООС и СБР: Департамент туризма и Департамент информации и массовых коммуникаций.

Всего за период с 2011 по 2016 г. МКИТ был профинансирован на сумму 8 490,7 млн сом., которые в основном направлялись на текущие расходы – 86% бюджета, в том числе 64% – фонд оплаты труда. Капитальные расходы составили 14% бюджета ведомства.

На охрану окружающей среды, по экспертной оценке, за шесть лет выделены средства в размере 8,4 млн сом., или 0,1% от бюджета МКИТ, в том числе на цели СБР выделено 1,9 млн сом., или 0,02% бюджета МКИТ.

3.8.1. Расходы МКИТ по категориям и направлениям БИОФИН

Из девяти категорий БИОФИН МКИТ осуществлял расходы по двум категориям: «Зеленая экономика» (направление «Устойчивый туризм») и «Экологическая осведомленность и знания» (направление «Информационное взаимодействие в области ООС/БР – расходы по информационному освещению вопросов ООС и БР») (табл. 8).

3.8.2. Вклад структурных подразделений МКИТ в охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия и адаптацию к изменению климата

Деятельность всей системы МКИТ координируется Центральным аппаратом (ЦА). ЦА КИТ расходует около 1% бюджета министерства. За 2011-2016 гг. ЦА профинансирован на сумму 84,4 млн сом., которые полностью направлены на текущую административную деятельность, в том числе 81% – фонд оплаты труда.

На цели ООС за шесть лет направлено 0,05% бюджета МКИТ, или 4,2 млн сом., в том числе на СБР – 0,8 млн сом., или 0,01%. Данные расходы соответствуют категории БИОФИН «Зеленая экономика» и направлению «Устойчивый туризм» (см. табл. 8).

Департамент туризма является структурным подразделением Министерства культуры, информации и туризма.

Основными задачами Департамента являются создание благоприятных условий для развития туристической отрасли и формирование положительного имиджа страны.

Департамент проводит комплексный анализ и прогнозирование основных тенденций и направлений развития туризма; анализ состояния туристических потоков; осуществляет анализ качества услуг, оказываемых субъектами туристической деятельности; разрабатывает образовательные, маркетинговые мероприятия и рекламные ролики, способствующие пропаганде туристического потенциала Кыргызской Республики; оказывает методическую и консультативную помощь субъектам туристической деятельности и т.д.

Также, Департамент разрабатывает предложения по созданию равных условий для всех субъектов туристической деятельности и сохранению туристических ресурсов, включающих в себя природные комплексы и историко-культурные объекты на территории Кыргызской Республики.

В Департаменте существуют два отдела: стратегический отдел и отдел правового обеспечения. Департамент финансово не подкреплен и в основном осуществляет маркетинговые мероприятия по развитию туризма и сотрудничает с туристическими ассоциациями и туроператорами. Департаментом расходуется около 0,6% бюджета МКИТ, и за шесть лет расходы составили 56,1 млн сом. Средства в основном направлялись на текущую административную деятельность – порядка 99%, в том числе 17% – фонд оплаты труда, 81% – приобретение товаров и услуг.

Финансирование Департаментом туризма мероприятий по ООС низкое, и в этой связи из расходов Департамента на цели ООС отнесены только 0,03% бюджета МКИТ, или 2,8 млн сом., в том числе на биоразнообразие 0,007%, или 0,6 млн сом. (см. табл. 8). Данные расходы соответствуют категории БИОФИН «Зеленая экономика» (направление «Устойчивый туризм»).

Таблица 8. Расходы учреждений МКИТ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

	Департамент информации и массовых коммуникаций		Департамент туризма		ЦА МКИТ		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Весь бюджет учреждения, в т.ч.	**17,5**		**56,2**		**84,4**		**158,1**	
Категория «Осведомленность и знания в области окружающей среды/биоразнообразия»	1,4	0,5					1,4	0,5
Направление: «Информационное взаимодействие в области ООС/СБР»	1,4	0,5					1,4	0,5
Категория «Зеленая экономика»			2,8	0,6	4,2	0,8	7,0	1,4
Направление «Устойчивый туризм»			2,8	0,6	4,2	0,8	7,0	1,4
Весь бюджет МКИТ	**8 490,7**							

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Департамент информации и массовых коммуникаций (ДИМК) создает благоприятные условия для развития средств массовой информации, обеспечения республики национальным аудиовизуальным продуктом и осуществления перехода на цифровое телерадиовещание.

ДИМК расходуется около 0,2% бюджета МКИТ. За шесть лет ДИМК профинансирован на сумму 17,5 млн сом. Средства в основном направлялись на текущую административную деятельность – порядка 91%, в том числе 30% – фонд оплаты труда, 61 – приобретение товаров и услуг.

По расчетам на мероприятия, связанные с ООС, за 2011-2016 гг. из бюджета ДМИК было выделено 1,4 млн сом., или 0,02% от общих МКИТ, в том числе на цели СБР – 0,5 млн сом., или 0,006%.

Эти средства классифицируются в рамках категории БИОФИН «Экологическая осведомленность и знания» (направление «Информационное взаимодействие в области ООС/БР – расходы по информационному освещению вопросов ООС и БР».

3.9. Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики

Министерство транспорта и дорог Кыргызской Республики (МТД) реализует государственную политику и осуществляет управление в сфере автомобильного, железнодорожного, воздушного, электрического и водного транспорта, за исключением функций контроля и надзора за деятельностью на водном, автомобильном и железнодорожном транспорте.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных подразделений и государственных предприятий, находящихся в ведении МТД.

В 2011-2016 гг. из республиканского бюджета МТД был профинансирован на сумму 14 855,3 млн сом. Из всего объема средств 22% составляют текущие расходы, в том числе 10% – фонд оплаты труда. На капитальные расходы приходится 78% бюджета МТД, которые направлены на строительство дорог.

В 2011-2016 гг. наибольшие расходы на ООС осуществлялись Департаментом дорожного хозяйства и составили 98,3 млн сом. (табл. 9).

Таблица 9. Расходы учреждений МТД на охрану окружающей среды в 2011-2016 гг., в том числе по категории и направлению БИОФИН, млн сом.

	ЦА МТД	ГА автомобильного и водного транспорта	Агентство гражданской авиации	Деп. дорожного хозяйства	ПГИ софинансирование	Итого
Весь бюджет учреждения	**1 361,9**	**218,0**	**689,7**	**9 834,5**	**1 956,5**	**14 050,5**
Категория «Зеленая экономика»	13,6	2,2	13,6	98,3	19,6	147,3
Направление «Устойчивый транспорт»	13,6	2,2	13,6	98,3	19,6	147,3
Весь бюджет МТД	**14 855,3**					

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

На меры по охране окружающей среды за шесть лет выделены средства в размере 147,3 млн сом., или 1,0% бюджета МТД, которые соответствуют категории БИОФИН «Зеленая экономика» и направлению «Устойчивый транспорт». К ним относятся природоохранные мероприятия МТД (лесозащитные насаждения) при строительстве и реконструкции автомобильных дорог.

На цели сохранения биоразнообразия и меры по адаптации к изменению климата средства не выделялись.

3.10. Министерство здравоохранения Кыргызской Республики

Министерство здравоохранения Кыргызской Республики (МЗ) – одно из крупнейших распорядителей бюджетных средств Кыргызстана: с 2011 по 2016 г. получило финансирование из бюджета на сумму 17 263,0 млн сом., или 2,7% республиканского бюджета.

МЗ является одним из специально уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды, в части контроля над соблюдением санитарно-гигиенических норм по охране окружающей среды, включая охрану от вредных физических воздействий, оказывающих отрицательное влияние на здоровье людей (шум, электромагнитные излучения и т.п.), а также санитарным состоянием территорий, населенных пунктов и мест отдыха.

На выполнение данных полномочий МЗ было направлено 271,4 млн сом., или 1,6% расходов МЗ, в том числе на СБР – 29,3 млн сом., или 0,2%.

3.10.1. Расходы МЗ по категориям и направлениям БИОФИН

Из девяти категорий БИОФИН МЗ осуществляло деятельность по трем из них.

Наибольшую долю в расходах МЗ по охране окружающей среды занимают меры категории «Планирование развития в области охраны окружающей среды» по направлению «Координация и управление окружающей средой» – 1,1% бюджета МЗ (186,5 млн сом.), в том числе 0,15% на сохранение биоразнообразия. В рамках направления Минздрав выполняет функции по координации и контролю над соблюдением санитарно-гигиенических норм по охране окружающей среды, а также санитарным состоянием территорий, населенных пунктов и мест отдыха (табл. 10).

Таблица 10. Расходы учреждений МЗ на охрану окружающей среды и сохранение биоразнообразия в 2011-2016 гг. по категориям БИОФИН, млн сом.

	ЦГСЭН		РЦУЗ		Итого	
	ООС	СБР	ООС	СБР	ООС	СБР
Все расходы учреждения, в т.ч.:	**2 664,2**		**100,4**		**2 764,6**	
Всего по категориям	**266,4**	**29,3**	**5,0**		**271,4**	**29,3**
Категория «Планирование развития в области охраны окружающей среды»	**186,5**	**26,6**			**186,5**	**26,6**
Направление «Координация и управление охраны окружающей среды»	186,5	26,6			186,5	26,6
Категория «Управление загрязнением окружающей среды»	**79,9**	**2,7**			**79,9**	**2,7**
Направление «Другие меры по снижению загрязнения»	79,9	2,7			79,9	2,7
Категория «Осведомленность и знания в области окружающей среды»			**5,0**		**5,0**	
Направление «Осведомленность в области окружающей среды»			5,0		5,0	
Весь бюджет МЗ	**17 263,0**					

Источник: МФ КР, собственные расчеты.

Финансирование природоохранных мероприятий второй по ресурсоемкости категории БИОФИН «Управление загрязнением» по направлению «Другие меры по снижению загрязнения» занимало 0,5% расходов МЗ, в том числе 0,02% на сохранение биоразнообразия. Минздрав в рамках данного направления контролирует микробиологические и химические параметры, касающиеся пестицидов, питьевой воды и воды для купания. Проводит спорадический отбор почв в жилых и рекреационных районах городов, в промышленных зонах, на участках, выделенных под строительство, и в поселках. Проводится анализ

концентрации нитратов, тяжелых металлов и бактериологического заражения. МЗ также проводит радиационный контроль питьевой воды.

Деятельность МЗ, соответствующая направлению БИОФИН «Обеспечение осведомленности в области окружающей среды и биоразнообразия» категории «Осведомленность и знания в области окружающей среды и биоразнообразия», была профинансирована на сумму 5 млн сом., или 0,03% бюджета МЗ. Министерство здравоохранения через Республиканский центр укрепления здоровья (РЦУЗ) осуществляло деятельность по экологическому просвещению – информационную и профилактическую работу, направленную на формирование навыков здорового образа жизни, повышение уровня осведомленности населения о вопросах здоровья и экологии.