

Утверждено  
Постановлением Жогорку Кенеша  
Кыргызской Республики  
от 18 декабря 2013 года № 3694-V

**Программа  
по переходу Кыргызской Республики к устойчивому  
развитию на 2013-2017 годы**

**Введение**

Период 2009-2012 годов, наполненный знаковыми событиями, обозначил новую веху в развитии Кыргызской Республики и войдет в историю страны, как период испытания на прочность кыргызской государственности и всей системы государственного управления, включая социально-политические, экономические, экологические, финансовые и другие сферы управления развитием.

Развитие страны в этот период происходило на фоне мирового финансового кризиса, нарастающей неопределенности на мировых рынках, которые создавали риски для всех участников рынка, в том числе и для основных торговых партнеров Кыргызстана - России, Казахстана и Китая.

Однако судьбоносное воздействие социально-политических событий внутри страны в 2010 году стало определяющим. Кыргызская Республика перешла к парламентской форме правления.

Важнейшим результатом этого периода в целом для Кыргызстана стало преодоление непредсказуемого падения экономики на фоне последствий мирового финансового кризиса 2008-2009 годов, внутривнутриполитических событий в апреле и июне 2010 года и техногенной аварии на крупнейшем золотодобывающем предприятии «Кумтор» в 2012 году.

Следствием глубоких социально – политических и экономических потрясений стало заметное снижение уровня жизни населения. Так, за чертой бедности в 2012 году проживали около 2,1 млн. человек или 38 % от общей численности населения, из которых почти 66 % являлись жителями сельских населенных пунктов.

В этой ситуации встал вопрос о будущем развитии страны и потребности в мобилизации и рациональном использовании всех резервов и ресурсов для выхода на устойчивые позиции в развитии, включая человеческие, природные, финансовые и другие.

Высшим политическим руководством страны был официально объявлен курс на устойчивое развитие. Для Кыргызстана, как страны с высоким пока уровнем бедности, особенно в сельской местности, и ограниченными природными и финансовыми ресурсами, курс на устойчивое развитие представляется сегодня логически и политически обоснованным выбором.

Идея устойчивого развития сейчас, как никогда, оказалась созвучной традициям, духу и менталитету народов Кыргызстана, которая может сыграть исключительно важную роль в консолидации общества, так как, независимо от этнической и партийной принадлежности, народы Кыргызстана сегодня единодушны в стремлении преодолеть трудности и жить в стране, у которой есть «будущее» и устойчивые позиции в развитии.

Модель устойчивого развития сама по себе предполагает стремление к системности, комплексности и сбалансированности в развитии. Переход к устойчивому развитию предлагает рассматривать экономический рост через призму человеческих ценностей и разумного использования природных ресурсов.

Подтверждением политического курса Кыргызской Республики на устойчивое развитие стало создание 24 ноября 2012 года Национального совета по устойчивому развитию при Президенте Кыргызской Республики, который начал свою работу, объединяя усилия всех ветвей государственной власти, частного сектора и гражданского общества по вопросам будущего развития Кыргызстана.

Создание Национального совета по устойчивому развитию (далее - Совет), который возглавил глава государства, стало своевременным шагом, демонстрирующим единение страны, единство народов Кыргызстана. Цель работы Совета – достичь консенсуса по основным позициям будущего устойчивого развития Кыргызской Республики на политической «площадке» самого высокого уровня.

21 января 2013 года по результатам второго заседания Совета Указом Президента Кыргызской Республики утверждена Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

В целом, утвержденный стратегический документ до 2017 года в своей основе является рамочным. В данном документе Президент Кыргызской Республики обозначил стратегические ориентиры новой модели устойчивого развития, главные приоритеты и выступил с инициативой запуска 78 крупнейших инвестиционных проектов на этот период.

Принимая во внимание, что для реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы необходим реальный управленческий инструмент на ближайшие пять лет, Правительством Кыргызской Республики принято решение разработать Программу по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы.

Эта пятилетка станет для Кыргызстана первым этапом по переходу к новой модели устойчивого развития. Впервые за постсоветский период Правительство Кыргызской Республики приняло нестандартное решение о возрождении пятилетних планов.

Решение задач, запланированных на этот период, намечено осуществлять через ежегодные планы Правительства Кыргызской Республики, что позволит сохранить долгосрочную преемственность для продвижения приоритетов и достижения целевых ориентиров, обозначенных в Националь-

ной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

Пятилетка (2013-2017 гг.) может оказаться судьбоносной в контексте коренных преобразований в подходах предоставления государством качественных услуг населению, поскольку в качестве абсолютного приоритета в развитии страны и регионов выдвигается приоритет человеческого развития, человеческого капитала. Конечной целью устойчивого развития становится человек, каждый гражданин Кыргызстана, который имеет равноценные права и возможности к самореализации.

## **I. ТЕКУЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Экономический рост в период 2008-2012 годы составил 3,2 % в среднем за год, ВВП на душу населения возрос на 20 % (с 1013 до 1209,7 доллара США). Среднегодовой рост инфляции за 2008-2012 годы составил 10,5 %. При этом, среднегодовой рост цен на товары составил 11,9%, а услуги подорожали почти на 14,3%. К концу 2012 года уровень инфляции составил 7,5 %. Среднегодовой темп прироста реальных доходов населения за этот период составил 13,3 %. Уровень общей безработицы, по официальным данным, в этот период составил 8,4 %.

Таблица 1

### **Ключевые экономические показатели Кыргызской Республики (2008-2012 гг.)**

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Реальный рост ВВП (%)	108,4	102,9	99,5	106,0	99,1
Инфляция (%)	20,0	0,0	19,2	5,7	7,5
Безработица (%)	8,2	8,4	8,6	8,5	8,4
Счет текущих операций (% ВВП)	-13,7	-2,3	-7,3	-6,3	
Рост широких денег (%)	12,6	17,9	21,1	14,9	23,8
Внешний долг (% ВВП)	41,4	53,1	54,7	45,0	46,9

Исходя из параметров развития экономики и социально-политического фона, фактически сложившихся в 2008-2012 годы, доходы государственного бюджета составили 26,9 % ВВП, что на 4,6 процентного пункта выше уровня 2004-2008 годов. Расходы государственного бюджета в 2008-2012 годы ежегодно росли в среднем на 24,7 % и составили 35,2 % ВВП в 2012 году. Общий объем внешнего финансирования Программы государственных инвестиций увеличился до уровня 5,1 % к ВВП в 2012 году. Дефицит бюджета с учетом Программы государственных инвестиций со-

ставил в среднем 3,4 % ВВП в 2008-2012 годах. Таким образом, Правительству Кыргызской Республики удалось обеспечить выполнение одной из важнейших задач макроэкономической стабильности - сократить и взять под контроль дефицит государственного бюджета.

Кыргызской Республике удалось добиться устойчивости в управлении внешним долгом, который сложился на уровне 41,4 % от ВВП в 2008 году и 46,9 % к ВВП в 2012 году, что гораздо ниже пороговых значений экономической безопасности по данному показателю – 80 % к ВВП.

Объем финансирования государственных социальных услуг имел устойчивую тенденцию к росту. За период 2008-2012 годов удельный вес государственных расходов на услуги образования возрос с 5,2 % до 7,1 % к ВВП, на здравоохранение - с 2,4 % до 3,7 % к ВВП, на социальное обеспечение и страхование - с 2,5 % до 5,7 % к ВВП.

Несмотря на меры, принятые Правительством Кыргызской Республики в 2010-2011 гг. по увеличению размеров социальных пособий финансирование и уровень доходов этой категории населения остается на низком уровне. Среднегодовой размер назначенного месячного пособия в 2012 году составил 565,0 сомов или 13 % от прожиточного минимума. Вместе с тем, в результате реформирования системы оплаты труда работников образования и здравоохранения их среднемесячная заработная плата возросла в среднем в два раза и составила в 2012 году – 184,3 % и 220,3 % от прожиточного минимума

За последние пять лет Правительством Кыргызской Республики последовательно принимались меры по увеличению размеров пенсий, в результате чего к концу 2012 года средний размер пенсии достиг уровня 4208 сомов и по сравнению с 2008 годом возрос в 3 раза. Соотношение среднего размера пенсии к прожиточному минимуму пенсионера возросло с 45,7 % до 110 %. Если в 2009 году количество лиц пенсионного возраста, получавших пенсию ниже прожиточного минимума пенсионера, составляло 452,9 тыс. человек (86,6 % от общего количества), то на конец 2012 года это количество составило только 344,0 тыс. человек (62,2 % от общего количества).

Вместе с тем, негативное воздействие мирового финансового кризиса и социально-политическая напряженность внутри страны стали причиной ухудшения качества жизни в целом. Сохраняются значительные региональные диспропорции уровня бедности. Самый высокий уровень бедности наблюдается в Джалал – Абадской области – 55,7 %, Ошской области – 51,4 % и Нарынской области - 39,9 %.

## **1.1. Актуальность и предпосылки перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию**

Экономический рост в Кыргызской Республике до настоящего времени происходит в основном за счет неконтролируемого использования значительного объема природных ресурсов. Имеют место огромные потери и деградация природного капитала. В целом, по экспертным оценкам, свыше 75 % территории страны подвержены сегодня повышенному риску деградации природного капитала.

Так, недра Кыргызстана содержат залежи разнообразных полезных ископаемых, разработка которых, с учетом обеспечения экологической безопасности, вносит значительный вклад в экономическое развитие. Доля золотодобычи в ВВП составляет порядка 11 %, 40 % - в промышленном производстве и 48 % - в экспорте страны. Однако конечность запасов минерального сырья требует от государства уже сегодня расчета выгод и затрат на их извлечение в долгосрочной перспективе, с учетом их выбытия из баланса природного капитала страны.

Отдельным элементом оценки выгод и затрат являются хранилища токсичных отходов, которые остаются на территории страны после закрытия горнодобывающих предприятий и требуют значительных финансовых вложений на поддержку их в надлежащем состоянии для исключения негативного воздействия.

Вода, как природный ресурс и источник внутренней устойчивости и благополучия страны, может быть приумножена только в контексте охраны естественных экосистем и ледников Кыргызстана. Кыргызская Республика - единственная страна в Центральной Азии, водные ресурсы которой полностью формируются на собственной территории, в этом ее гидрологическая особенность и преимущество. Однако значительная часть забираемых вод теряется при использовании. За период с 2006 по 2010 годы средние потери воды при транспортировке составили 23 % от величины водозабора.

Сельское хозяйство является основным потребителем пресной воды. Большая часть забираемой пресной воды – 93 % используется для орошения и сельскохозяйственного водоснабжения. Но водные ресурсы здесь используются не эффективно, потери воды являются чрезмерными. В целом этот сектор развивается вне принципов природосберегающего роста, имеет низкий производственный потенциал, низкую эффективность и низкую адаптивность к условиям изменяющегося климата. Нарушаются севообороты, структура посевов. Уровень агрокультуры нуждается в улучшении. Растет площадь деградированных сельскохозяйственных земель, в том числе пашни и пастбищ. Все это препятствует росту продуктивности растениеводства и животноводства.

Начиная с 1985 года, площадь деградированных земель существенно выросла, и на 2011 год порядка 80 % сельскохозяйственных угодий признаны подверженными процессу деградации, но точный мониторинг не

проводился с 1990 года. При этом, средняя продуктивность пастбищ упала до 40 % от нормы, на ближних пастбищах – до 10-20 %. Структура и породный состав стада не способствуют рациональному использованию пастбищ.

Актуальными становятся вопросы энергосбережения и энергоэффективности, поскольку к 2017 году прогнозируемый дефицит производства электроэнергии составит в пределах 5 млрд. квт. час и возникает проблема стабильного обеспечения населения услугами электроэнергии и функционирования объектов экономики. Поэтому, внедрение механизмов энергосбережения и энергоэффективности, как на уровне крупных производств, так и на уровне домохозяйств, целесообразно проводить параллельно.

Переход к устойчивому развитию делает необходимым включение экологического фактора в систему основных экономических показателей развития. Сегодня традиционные макроэкономические показатели (ВВП, доход на душу населения) игнорируют экологическую деградацию. Рост этих показателей в стране сегодня базируется на техногенном природоёмком развитии. Тем самым создается угроза резкого ухудшения экономических показателей в случае истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды.

Игнорирование учета износа природного капитала при расчете экономических показателей на макро- и микроуровне ведет к искажению финансовых результатов, что, в свою очередь, ведет к деградации окружающей среды и неустойчивому развитию страны.

Учитывая далеко не полный перечень приведенных проблем в стране, связанных с господством приоритета экономической выгоды «любой ценой», актуальность перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию очевидна, а в контексте нарастания рисков и угроз истощения и убывания природных ресурсов и загрязнения окружающей среды, эта актуальность многократно возрастает.

На исходе XX столетия необычайно обострилась борьба за ресурсы, произошло небывалое расслоение мира по доходам, существенно увеличились масштабы нищеты населения. В результате мир столкнулся с проблемой беспрецедентной трудности - с необходимостью формирования, по существу, новой модели развития цивилизации, модели устойчивого развития, которая могла бы противостоять надвигающемуся глобальному социально-политическому, экономическому и экологическому кризису.

В ближайшие годы надо ожидать, что борьба за ресурсы будет только обостряться. Иллюзия неисчерпаемости природных ресурсов рассеивается. Кыргызстан в глобальном мире не стал исключением. Более того, в условиях крайней ограниченности ресурсов и потребности в их рациональном использовании на фоне внутривнутриполитических проблем вопросы будущего устойчивого развития страны сегодня как никогда актуальны и выходят на первый план.

## **1.2. Общее видение и специфика перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию**

Вся новейшая история Кыргызской Республики проходит под знаком реформ, которые сегодня представляются ответом на вызов времени. Продвижение этих реформ неизбежно, поскольку все меняется в окружающем мире: и экономика, приобретающая глобальный характер, и стандарты качества жизни, все более базирующиеся на концепции прав человека, и окружающая среда, требующая придания устойчивого характера ее развитию.

За 20 лет истории независимого развития Кыргызстану удалось преодолеть неоднократные глубокие шоки и потрясения, не допустить глубокого обвала экономики, сохранить природный капитал и базовые позиции в экономике, чтобы сегодня заявить о намерениях перейти на принципы устойчивого развития. В общемировой практике под устойчивым развитием понимают, прежде всего, комплексное и сбалансированное государственное управление по трем взаимосвязанным компонентам развития: (i) экономика, (ii) социальное развитие и (iii) экология.

Центром и конечной целью такого развития становится исключительно человек или социальное развитие. Поэтому и сегодня, и в долгосрочной перспективе развитие человеческого капитала будет оставаться абсолютным национальным приоритетом Кыргызстана. Это предполагает, чтобы все граждане страны, используя свои знания и умения, имели возможность получить качественное образование, поддержать свое здоровье, приобрести жилье, заработать достойные доходы и проживать в приемлемой для здоровья окружающей среде. Впервые, в качестве абсолютного национального приоритета в развитии выдвигается приоритет человеческого развития, человеческого капитала, когда каждый гражданин Кыргызстана реально будет иметь равноценные права и возможности для развития.

Вместе с тем, развитие Кыргызской Республики сегодня происходит на фоне мировых финансовых потрясений, долговых проблем, признаков рецессии ряда стран Евросоюза, замедления экономического роста в США. Приток капитала в развивающиеся страны резко сократился. Рейтинги многих стран пересмотрены в сторону снижения. Мировые тенденции таковы, что риски и вызовы сейчас только нарастают, включая и глобальные климатические изменения, которые на фоне роста численности населения ведут к дефициту продовольствия в мире.

В прикладном плане модель устойчивого развития – это способ организации и функционирования общества, государства, экономики на принципах устойчивости, обеспечивающих предупреждение и нейтрализацию внешних и внутренних угроз.

Очевидно, что «сиюминутные» и хаотичные действия не выведут страну на устойчивый вектор развития, поскольку, модель устойчивого

развития сама по себе предполагает стремление к системности, комплексности и сбалансированности в развитии. Суть модели состоит в том, что природная среда рассматривается в качестве источника ресурсов для экономических нужд и удовлетворения все более возрастающих потребностей общества.

Поэтому в рамках настоящей Программы экономическая политика выстраивается с учетом рационального использования природных ресурсов через повышение конкурентоспособности страны, интенсификацию развития и опережающий рост производительности труда.

Степень интеграции кыргызской экономики в мировую экономическую систему через диверсификацию экспорта и сохранение либеральной внешнеторговой политики, безусловно, должна существенно возрасти.

Для роста производительности труда, ускорения экономики и диверсификации экспорта предстоит более эффективно работать над инструментами регулирования деловой среды для развития бизнеса и развития отраслей, по которым Кыргызстан имеет потенциальные сравнительные преимущества, а именно, в сельском хозяйстве и энергетике, в ключевых приоритетах устойчивого развития, а также в горнодобывающем секторе, перерабатывающих отраслях агропромышленного сектора и ряде направлений сервисных услуг, включая туризм.

Благоприятной предпосылкой в этом процессе будут начатые в Кыргызстане реформы системы государственного управления, направленные на минимизацию вмешательства государства в дела бизнеса, которые уже сегодня дают первые результаты в части упрощения процедур открытия, лицензирования и ведения бизнеса в Кыргызстане.

Важнейшим направлением инвестиционной политики будет создание в Кыргызстане самых благоприятных условий для отечественных и зарубежных инвесторов, включая обеспечение защиты прав собственников и участников экономических отношений.

В целом Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на период 2013-2017 годы базируются на пяти новых компонентах.

Во-первых, три блока разделов Программы с соответствующими мерами политики (экономика, социальное развитие и экологические аспекты) тесно взаимосвязаны с компонентами модели устойчивого развития. При этом, использовался сквозной принцип формулирования политики перехода к устойчивому развитию через взаимосвязь и взаимное влияние экономических, социальных и экологических процессов.

В энергетике этот переход обозначен через отдельные меры по стимулированию энергосбережения, низкоуглеродного развития и расширения нетрадиционных источников энергии. Поэтому сектор строительства рассматривался уже через меры по повышению привлекательности проектов, ориентированных на энергоэффективное строительство.

В сельском хозяйстве одним из перспективных приоритетов выдвигается органическое сельское хозяйство и производство экологически чис-

той продукции, а в обрабатывающей промышленности через политику мер по постепенному переходу на ресурсосберегающие технологии.

В экологическом блоке рассмотрены меры, направленные на снижение вредного воздействия экономической деятельности, обеспечение доступа к питьевой воде, сохранение биоразнообразия и восстановление природных экосистем, снижение рисков бедствия в условиях изменяющегося климата.

Во-вторых, исходя из того, что устойчивое развитие - это прежде всего, комплексное и сбалансированное государственное управление, и учитывая, что настоящая Программа является управленческим инструментом, содержание политики по всем направлениям развития впервые сформулировано через конкретные требования к ключевым составляющим системы государственного управления: (i) к институциональному потенциалу; (ii) к законодательству; (iii) к кадровому потенциалу и потребности в его повышении для продвижения принципов устойчивого развития в стране; (iv) к требованиям к достоверности информации для принятия выверенных политических решений. При этом, соответствующие меры политики предложены исходя из критичной оценки потенциала действующей системы институтов государственного управления.

Третьим элементом новизны настоящей Программы в контексте перехода страны к устойчивому развитию является основной раздел по политике человеческого развития с детальными планами Правительства Кыргызской Республики по изменению качества жизни для каждой категории населения к 2017 году через конкретные обязательства повышения качества государственных услуг населению и индикаторы измерения результатов по их изменению в течение предстоящих пяти лет (приложение 7).

Для этого были разработаны и использовались новые методологические принципы формулирования политики и измерения качества государственных услуг, ориентированных на конкретную категорию граждан, начиная с рождения ребенка и до глубокой старости человека, включая все гарантированные социальные услуги населению. Кроме того, разработан набор специальных, выразительных индикаторов для измерения прогресса в этом направлении (приложение 8).

Четвертый элемент новизны настоящей Программы, который является самым сложным, это – межсекторальные сегменты (приложение 9) в предоставлении государственных услуг населению, которые никогда не упоминались ни в одной Программе и всегда оставались слабым местом в системе государственного управления, где одному профильному министерству, в отдельных случаях, без участия местных органов самоуправления, не справиться с решением проблем, включая вопросы: (i) работающих детей; (ii) здоровья школьников; (iii) детей с особыми потребностями здоровья; (iv) безработицы среди выпускников вузов; (v) безопасности в школьной среде; (vi) безработицы среди неграмотных взрослых сельских жителей; (vii) проблемы ЛОВЗ, которые нуждаются в специальных услугах образования, здравоохранения, в трудоустройстве; (viii) строительства,

развития и поддержки инфраструктуры дошкольных, общеобразовательных учреждений и учреждений здравоохранения; (ix) энергоэффективности и безопасности зданий социальной инфраструктуры.

Сквозным разделом Программы стал раздел по политике устойчивого развития регионов, это пятый элемент по новым подходам, поскольку без вклада экономик регионов нет странового устойчивого развития.

Политика развития местных сообществ исходит из того, что традиционные подходы к развитию регионов становятся сегодня тормозом для их развития. Пришло время взять курс на региональную специализацию, межрегиональную торговлю и кооперацию

Вместо отраслевой модели регионального развития предлагается традиционно специализированная, проектно–целевая модель устойчивого развития регионов и местных сообществ.

При этом, двухуровневая модель межбюджетных отношений должна стать стимулирующим фактором для местных органов самоуправления, в части продвижения перспективных проектов на местном уровне. Что касается областей и районов, то там предлагается создавать фонды развития.

За счет этого регионы Кыргызстана будут становиться все более узнаваемыми как внутри страны, так и за ее пределами, обретая устойчивые и специфические брэнды, которые уже сегодня реально обозначились, например, «таласская фасоль», «баткенский урюк», «узгенский рис», Джалал–Абадский источник лечебной минеральной воды и другие.

Пятилетний вектор развития Кыргызстана (2013-2017 гг.) выстраивается от сложившейся сегодня экономической базы с выходом на устойчивые позиции в развитии через продвижение естественных приоритетов устойчивого развития (горные экосистемы, водные ресурсы, сельское хозяйство, энергетика, туризм).

### **1.3. Цели и задачи на этапе перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию**

Период 2013-2017 годов должен стать переломным и определяющим по переходу Кыргызстана к устойчивому развитию. В период 2013-2017 годов Кыргызская Республика должна стать страной, ориентированной на успешную реализацию Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики, с усовершенствованными институтами управления, эффективно действующим законодательством, прогрессивным кадровым потенциалом, готовым укреплять базовые основы устойчивого развития страны, с развитым эколого-экономическим мышлением населения и улучшенными социальными и экономическими рейтингами в мировом развитии, включая заметное повышение рейтинга Кыргызской Республики по индексу человеческого развития.

#### 1.4. Вызовы и риски при переходе к устойчивому развитию

Кыргызстан находится практически в центре Евразийского континента, на большом расстоянии от всех 4 океанов, без выхода к мощным международным транспортным коммуникациям. Численность населения Кыргызстана - 5551,9 тыс. человек, из которых, по разным оценкам, от 300 тыс. чел. до одного миллиона граждан с семьями находятся в трудовой эмиграции. В богатых залежах полезных ископаемых преобладают редкоземельные и драгоценные металлы, уголь. Все это с учетом горного рельефа территории и резко-континентального климата обуславливает особенности структуры производства и оказывает существенное влияние на структуру и возможности экспорта.

Мировая экономика в последние годы испытывает существенные проблемы. Финансово-экономические кризисы охватывают не только слабые в экономическом отношении страны, под их разрушительное воздействие попадают и развитые государства – США, страны Европейского союза, другие. В ряде стран имеют место затяжные внутренние конфликты. Рост внешних финансово-экономических, террористических и идеологических угроз обуславливает необходимость принятия мер, направленных на диверсификацию экономики и экспорта, рост ее конкурентоспособности, создание устойчивой политической системы и достижение согласия внутри страны. Ключевое значение приобретает активное участие Кыргызской Республики в международных организациях – Содружестве Независимых Государств (далее - СНГ), Организации Договора о коллективной безопасности (далее - ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (далее - ШОС) и других, а также стратегическое взаимодействие с традиционными партнерами по развитию.

Кыргызская Республика - часть глобальной экономики. Открытость<sup>1</sup> экономики страны в 2011 году составила 105 %, экономические отношения все глубже проникают в международные и региональные рынки капитала, товаров и услуг, труда. Соответственно, зависимость от них становится выше. В глобальной экономике наряду с чередой экономических кризисов имеет место процесс возникновения новых центров экономической мощи. В последние несколько десятилетий ряд развивающихся стран, прежде всего Азиатского континента, демонстрируют высокие показатели экономического роста, развитие внутренних рынков. В будущем успехи экономического развития, равно как и неудачи, в значительной степени будут зависеть от способности страны использовать конкурентные преимущества, занимать выгодные ниши в международном разделении труда. Пока национальная экономика ориентирована на экспорт, преимущественно, сырьевых и минеральных продуктов. Экспортная специализация отличается крайне низкой наукоемкостью.

---

<sup>1</sup> Отношение оборота внешней торговли к ВВП.

Кроме того, экономика страны имеет природоёмкий характер, развивается больше по экстенсивному пути. Существующие ограничения и стимулы недостаточно ориентируют на уменьшение природоёмкости всех видов деятельности человека, прежде всего, производственных процессов. В результате, происходит накопление массы факторов неблагоприятного воздействия на природу. Это выражается в росте загрязнения окружающей среды, ухудшении состояния вод, земельных ресурсов, сокращения биоразнообразия. В стране находится ряд объектов, унаследованных еще с советского времени, которые содержат токсичные и радиоактивные отходы. Их разрушение представляют угрозу окружающей среде всего региона. Глобальные климатические изменения – это устойчивый тренд, к которому готовится все человечество. Природа и экономика Кыргызстана в силу географических особенностей и структуры производства очень чувствительна к проявлениям этих изменений. Наибольшую угрозу человеческим жизням, производственному потенциалу, населенным пунктам, объектам жизнеобеспечения представляют землетрясения, оползни, сели и паводки, снежные лавины, другие природные явления. Вероятные экстремальные температурные значения при глобальных климатических изменениях могут создать угрозу для устойчивого функционирования систем водо-, тепло- и энергоснабжения, негативно сказаться на процессах роста и развития сельскохозяйственных культур, на биоразнообразии.

Помимо этого, Кыргызстану как горной стране, расположенной в зоне формирования водостоков, угрожает значительное сокращение водных ресурсов, вплоть до почти полного (от 64 % до 95 %) исчезновения ледников к 2100 году. Еще более серьезные последствия предстоят для водного сектора через ближайшие двадцать лет, когда, согласно прогнозам, ожидается стабильное сокращение объема поверхностного стока. Такая ситуация может привести к недостаточной обеспеченности водой как в Кыргызстане, так и в Центральноазиатском регионе.

Государственное регулирование экономики, несмотря на предпринимаемые меры, остается пока малоэффективным. Государство, с одной стороны, систематически реализует меры по сокращению вмешательства в деятельность предприятий. С другой стороны, уводя бизнес из под административного давления, оно зачастую увеличивает риски для государственного, муниципального и частного имущества, экологии, не находя альтернативного решения этих проблем. Экономическая политика государства, отраженная в стратегических и программных документах, и реальная практика управления экономикой нередко оторваны друг от друга. Переход к программному бюджетированию осуществляется крайне медленно. Фундаментальной проблемой государственного управления остается отсутствие политической ответственности за результаты выполнения принятых стратегий и программ.

Экономика Кыргызской Республики характеризуется высоким уровнем диспропорций между уровнями производства и потребления, накопления и потребления, между ростом трудоспособного населения и возможно-

стями экономики абсорбировать трудовой ресурс. Территориальные диспропорции приводят к неэффективному использованию материальных, финансовых, людских ресурсов, снижают потенциал роста национальной экономики.

Государственный сектор экономики управляется неэффективно. Государственные активы включают в основном структурообразующие стратегические предприятия, абсолютное большинство которых являются монополистами (энергетика, горная добыча, железнодорожный транспорт и др.). На сегодняшний день система управления предприятиями не настроена на достижение высоких результатов деятельности, фактически неэффективность, непрозрачность управления законсервированы. Из этой ситуации часть недобросовестного менеджмента извлекает личные выгоды, которые в виде издержек производства через ценовой механизм «продаются» потребителям.

Негосударственный сектор экономики характеризуется значительным размером теневой экономики, который, по экспертным оценкам, достигает 39 % от ВВП. Наличие в экономике множества хозяйствующих субъектов, которые фактически находятся в льготных налоговых нишах, подрывает фискальную политику, формирует несправедливую конкурентную среду, создает ложные сигналы и стимулы для экономического развития, искажает официальную статистику, приводит к принятию неэффективных управленческих решений по развитию экономики. Однако главный ущерб стране от наличия неформального сектора – это снижение доверия инвесторов к инвестиционному климату, поощрение коррупции. В настоящее время по ряду фундаментальных рейтингов Кыргызстан находится на недопустимо низких местах. В частности, (i) по Глобальному Индексу Конкурентоспособности 2012-2013: 127 место (годом ранее – 126); (ii) по индексу Ведение Бизнеса (Doing Business-2012): 71 место (годом ранее - 73 место).

Уровень энергетической безопасности находится под постоянной угрозой. Собственное производство энергоресурсов сосредоточено, прежде всего, на производстве электрической энергии, которая более чем на 90 % вырабатывается на гидростанциях. Страна ввозит более 90 % всех потребляемых углеводородов. Это обуславливает высокую зависимость от уровня водности рек, а также от мировых цен на нефть, нефтепродукты и газ.

Тарифная политика в энергетике находится в чрезмерно большой зависимости от социальных аспектов развития. Данное обстоятельство сужает возможности накопления средств для технической модернизации, что в совокупности с проявлениями недобросовестного менеджмента, приводит к росту аварийности. Уровень физического износа энергетического оборудования составляет: Каскад Токтогульских ГЭС - 57,6 %, ТЭЦ гор. Бишкек - 64,0 %, ТЭЦ гор. Ош - 77,8 %. Дальнейшее развитие энергетики как конкурентной отрасли экономики Кыргызстана осложняется отсутствием согласованных со странами Центральноазиатского региона долгосрочных правил использования водно-энергетических ресурсов региона.

Трудоизбыточность в Кыргызской Республике разрешается массовой трудовой миграцией населения, особенно, молодой и наиболее энергичной ее части. Эта тенденция, наряду с решением острых вопросов трудоустройства, возникновением устойчивого источника пополнения валютных поступлений в страну, приводит к ухудшению человеческого капитала внутри государства. Массовая миграция приводит к разрывам семейных уз, к фактической безотцовщине, в возрастающих размерах она становится угрозой институту семьи. Социально-экономические проблемы мотивируют также увеличение внутренней миграции, концентрацию населения в Бишкеке и других крупных городах страны. Ограниченная способность городов принять прибывающее население создает повышенную нагрузку на социальную инфраструктуру, вызывает напряжение в социально-экономической и общественно-политической сферах.

Несмотря на усилия государства и поддержку донорских организаций, качественные услуги системы здравоохранения становятся менее доступными для населения. Ориентация на развитие в Кыргызстане медицинских учреждений, частных клиник позволила расширить номенклатуру и качество предоставляемых услуг, но одновременно увеличила необходимые затраты на их получение нуждающимися в медицинской помощи. Сегодняшнее здравоохранение в значительной степени сконцентрировано на практической медицине, профилактике заболеваемости уделяется мало внимания. Массовая физическая культура как инструмент физического и духовного здоровья человека не получает должного развития. В результате физическое состояние детей и подростков находится на низком уровне.

Уровень образования в Кыргызстане подвержен медленной деградации. Качество подготовки учащихся, особенно в сельских школах с обучением на кыргызском и узбекском языках, очень низкое. Прививаемые в школах и в вузах знания, умения и навыки оказываются малофункциональными на практике, большинство учебных заведений не формируют социально адаптированных к устойчивому развитию личностей. Общая экономическая и культурная среда не способствует упорному труду учащихся по освоению учебной программы, но поощряет получение диплома об образовании любыми способами, в том числе, коррупционными.

Уровень доступа населения к культурным ценностям, уровень культурного развития граждан не отвечают долгосрочным интересам развития общества и экономики. Из-за нехватки средств культура со всеми материальными и нематериальными ценностями, учреждениями не является предметом особой заботы государства. Кыргызская культура становится все менее известной за рубежом, во многом, из-за снижения числа созданных произведений, культурных ценностей мирового уровня, недостаточной популяризации. Общественное сознание подвержено внешнему идеологическому и культурному воздействию, что в определенной степени приводит к отходу от традиционных моральных, этических, культурных ценностей, дезориентирует общество, особенно молодое население. Разговоры о необходимости формирования национальной идеологии остаются

нереализованными. Во всем мире нарастающей угрозой становится киберопасность. В последнее время дестабилизацию внутренней политической ситуации в некоторых странах связывают с целенаправленным использованием социальных сетей. Мировая статистика фиксирует рост киберпреступности, увеличение числа случаев несанкционированного доступа к денежным средствам, конфиденциальной информации на электронных носителях и т.д. Использование информационных систем для управления производственными процессами, делает эти процессы уязвимыми от внешнего воздействия. Решение задач обеспечения информационной безопасности требует акцентированной государственной политики, наличия специалистов очень высокой квалификации, установления средств защиты от несанкционированного вмешательства в информационные системы.

## **II. НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

### **2.1. Политический базис для устойчивого развития**

#### **2.1.1. Нарращивание потенциала институтов государственного и местного самоуправления**

Цель: сформировать эффективную и открытую систему государственного управления в стране, отвечающую интересам и нуждам населения, способную противостоять вызовам и решать задачи устойчивого развития.

Анализ текущей ситуации. Сложившаяся система исполнительной власти государственного управления подвергается все более острой критике, как со стороны общества, так и со стороны Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Она мало ориентирована на нужды и интересы населения, неспособна адекватно реагировать на вызовы и угрозы, решать необходимые задачи. Одновременно, она в глазах населения является местом и источником коррупции. Именно, в системе управления кроется наблюдаемый сегодня провал большинства предпринятых реформ.

Ни один из предпринятых шагов по реформированию системы государственного управления не доведен до конца. В результате, сегодня система государственного управления испытывает недостаток разнообразных моделей, в направлении которых осуществлялось реформирование. Функционирование системы управления не ориентировано на результат, в первую очередь, на результат ожидаемый обществом. В программах и планах государственных органов не обозначены конкретные цели, которые необходимо достичь. Система работает сама на себя, без выработанных программ. По экспертным данным, до 70 % времени тратится на выполнение текущих поручений, но не на плановую работу, ориентированную на развитие.

К проблемам системы управления относится функциональная неразбериха. Нет единого подхода ни к формулированию, ни к содержанию назначаемых функций, ни к их исполнению. Продолжается исполнение множества излишних функций, что приводит к чрезмерному влиянию и вмешательству в бизнес-среду и к сплошной коммерциализации предоставления услуг. В это же время многие необходимые в управлении функции не выполняются вообще, либо частично. Другие функции являются неполными, а значит и безрезультатными. Практика 2012 года выявила существенные проблемы с реализацией функций выработки политики и, особенно, проблемы надзора и контроля. Слабо осваиваются современные технологии управления, предусматривающие переход от администрирования к разработке и реализации конкретных мер государственной политики.

В работе государственных органов доминирующей (44 %) проблемой является недобросовестное исполнение возложенных задач и функций, неумение осваивать новые направления деятельности. Такое положение прямо указывает на проблему человеческого потенциала. Ситуация обострена и тем, что происходит смена управленческих поколений. При этом, утеряны механизмы передачи профессионального опыта, институциональной памяти и связи таких поколений. Система государственной службы не справляется с задачей насыщения необходимыми кадрами. Однако и высшее профессиональное образование не обеспечивает необходимый уровень кандидатов для поступления на государственную службу. В 2012 году из 7104 конкурсантов порог преодолели лишь 3493 кандидата (49 %).

Организация государственного управления не является целостной и связанной. Государственные учреждения, как правило, преследуют узковедомственные интересы в ущерб интересам государства. Ситуация усугубляется тем, что регуляция деятельности разных органов исполнительной власти осуществляется посредством нормативных правовых актов (далее - НПА) разного уровня.

Уязвимым местом действующей системы государственного управления является отсутствие институционального механизма по решению вопросов межсекторального/межведомственного взаимодействия, поэтому государственным услугам, оказавшимся в межведомственном сегменте, практически не уделяется никакого внимания, несмотря на то, что за ними стоят конкретные категории граждан страны, которые в них нуждаются (приложение 9).

Такое положение дел сказывается на низком уровне доверия населения к органам исполнительной власти. По итогам 4 квартала 2012 года индекс доверия населения в среднем по стране остается отрицательным на уровне - 5,8 пункта. Отсутствие в деятельности государственных органов подхода, ориентированного на человека, и качество государственных услуг также не способствует доверию населения. Не работает механизм реального учета мнения гражданского общества при подготовке и принятии государственных решений.

Для местного самоуправления характерно наличие всех перечислен-

ных выше проблем. Однако существуют и специфические. Пока еще сохраняется разрыв между государственной и муниципальной службой. Действующий механизм поддержки местных бюджетов и система межбюджетных трансфертов требует совершенствования, с учетом необходимого повышения ответственности органов местного самоуправления (далее - ОМСУ).

Правительство Кыргызской Республики в последние 2-3 года предприняло целенаправленные меры по исправлению ситуации и приведению системы управления к компактной и эффективной форме. Уже наработаны существенные заделы по оптимизации системы предоставления государственных услуг и лицензионно-разрешительной системы, а также по функциональному и структурному упорядочиванию системы. Но этого пока мало. Текущая ситуация требует создания и внедрения такой модели управления, которая бы служила своим гражданам, опиралась на социальные запросы населения и обеспечивала действенные механизмы контроля общества над властью. Для этого, Правительство Кыргызской Республики намерено внести существенные коррективы в процесс реформирования действующей системы государственного управления.

Во-первых, ключевой ролью министерств и ведомств в современном мире является оказание услуг обществу и гражданам. В этой связи, будут выработаны и утверждены согласованные с общественностью стандарты оказания услуг населению, за соблюдением которых призвано следить государство. Во-вторых, функции государственного управления будут перераспределены по принципу: все задачи следует решать на тех уровнях управления и теми организациями, которые сделают это наиболее рациональным, экономичным способом и с большей результативностью для государства и общества. В-третьих, Правительство Кыргызской Республики намерено ориентировать деятельность всех институтов государственного управления на результат и повысить ответственность за его достижение. В-четвертых, Правительство Кыргызской Республики перейдет от преимущественного администрирования к разработке и реализации государственной политики, с участием всех заинтересованных сторон общества. Такое участие будет нормативно закреплено соответствующими регламентами.

Эти четыре компонента реформирования системы государственного управления станут тем политическим базисом, который призван задать тон и изменить содержание государственного управления.

Исходя из этого, реформирование системы государственного управления будет осуществляться по следующим четырем приоритетным направлениям: (i) усиление потенциала государственных органов исполнительной власти; (ii) повышение вертикальной и горизонтальной управляемости, целостности и связанности системы исполнительной власти; (iii) повышение кадрового потенциала государственной и муниципальной службы; (iv) развитие полноценного местного самоуправления.

Приоритетное направление по усилению потенциала государственных органов исполнительной власти будет сфокусировано на решении

следующих задач: (i) повышение потенциала государственных органов исполнительной власти по выполнению задач и функций и управлению государственным имуществом; государственных служб - по контролю и надзору за исполнением законодательства и качеством государственных услуг; (ii) внедрение принципа управления по результатам с использованием инструмента программного бюджетирования; (iii) совершенствование законодательства в соответствии с настоящим программным документом.

Первая задача будет решена посредством реализации следующих мер политики: (i) разработать и утвердить единый реестр государственных функций; (ii) разработать административные регламенты государственных функций; (iii) разработать и внедрить типизацию государственных органов управления на основе предписанного набора стандартных функций и подчиненности внутри исполнительной власти; (iv) провести поэтапную диагностику рабочих процессов всех государственных органов; (v) по итогам, привести структуру и процедуры в соответствие с рекомендациями; (vi) разработать методологию и инструктивный материал по процедурам анализа регуляторного воздействия на все типы общественных отношений, которые нуждаются в регулировании государства; (vii) внедрить внутреннюю систему оценки работы подразделений на основе методологии оценивания деятельности государственных и муниципальных органов.

Вторую задачу планируется решить через реализацию следующих мер политики: (i) сформировать зонтичную модель структуры исполнительной власти, ведущую роль в которой будут выполнять министерства, как органы, проводящие политику; (ii) в рамках стратегического документа страны определить и вменить обязательные цели для всех органов исполнительной власти; внедрить персональную ответственность всех руководителей за достижение поставленных целей; (iii) разработать и внедрить систему стимулирования экономии государственных расходов.

Третья задача предполагает выполнение следующих мер политики, как: (i) проанализировать НПА, регламентирующие деятельность исполнительной власти; (ii) принятие проекта Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах»; (iii) разработать правовые механизмы по переходу на электронные услуги; (iv) принять НПА «Об оптимизации функций, организационной структуры и задач государственных органов»; (v) разработать и утвердить Методологию и инструктивный материал по проведению внутренней оценки работы подразделений на основе методологии оценивания деятельности государственных и муниципальных органов; ввести в положения государственных органов процедуры внутренней оценки; (vi) Разработать и утвердить стандарты государственных и муниципальных услуг; Утвердить реестр муниципальных услуг; (vii) Децентрализовать нормотворческую функцию Правительства через определение делегированного уровня компетентности каждому министерству в части разработки НПА.

Второе приоритетное направление, связанное с повышением вертикальной и горизонтальной управляемости, целостности и связности системы ис-

полнительной власти Кыргызской Республики, будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) организация нормированного взаимодействия министерств, государственных комитетов, административных ведомств между собой и другими государственными органами; (ii) разработка и внедрение единой системы подготовки документов политики, предусматривающей следующую последовательность работ: стратегическое планирование, бюджетирование, подготовка НПА, разработка документов развития регионов и местного самоуправления, формирование планов подготовки кадров государственной и муниципальной служб; (iii) формирование единой и сквозной системы оценивания деятельности государственных и муниципальных органов управления; **(iv) создание механизмов эффективного взаимодействия с гражданским обществом;** (v) формирование системы информационного обеспечения деятельности государственных органов.

Первая задача будет решена посредством следующих мер политики: (i) принятие Регламента Правительства Кыргызской Республики, предусматривающего внедрение новых процедур разработки политики (ii) закрепление в Регламенте работы Правительства Кыргызской Республики нормы ответственности конкретного государственного института за оказание той или иной государственной межсекторальной услуги/функции, если уровень ответственности превышает 50 %, с предоставлением ему широких полномочий привлекать все заинтересованные стороны и координировать процесс в этом направлении.

Вторая задача будет решена посредством следующих мер политики: (i) разработка и внедрение модели поэтапной системы формирования документов политики; (ii) разработка и принятие постановления Правительства Кыргызской Республики «О единой системе подготовки документов политики».

Третья задача будет решена посредством следующих мер политики: (i) принятие постановления Правительства Кыргызской Республики об утверждении показателей оценки деятельности государственных органов и руководителей органов местного самоуправления на 2013 и последующие годы; (ii) ежеквартально проводить оценку деятельности государственных органов и публиковать результаты; (iii) закрепить в Регламенте Правительства Кыргызской Республики и в положениях государственных органов процедуры проведения оценки деятельности.

Четвертую задачу планируется решить за счет реализации следующих мер политики: (i) внедрить систему общественного мониторинга качества государственного управления; (ii) закрепить в регламентах обязательное участие гражданского общества при проведении всех специальных видов экспертиз НПА; (iii) при государственных органах создать экспертные советы с участием ученых, экспертов и специалистов гражданского общества; (iv) регламентировать процедуры взаимодействия с общественными наблюдательными советами (далее – ОНС) при государственных органах; (v) разработать и внедрить стандарты и технические регламенты госу-

дарственных и муниципальных услуг; (vi) обеспечить мониторинг исполнения реестра государственных и муниципальных услуг; (vii) осуществить поэтапный переход на электронные услуги.

Пятая задача по информационному обеспечению деятельности государственных органов будет решена посредством следующих мер политики: (i) создать механизм обмена базами данных между госорганами; (ii) сформировать систему параллельного продвижения документов в системе управления как внутри государственных органов, так и между ними; (iii) разработать ограничения на состав информации, которая может запрашиваться, разрабатываться и передаваться.

Третье приоритетное направление по повышению кадрового потенциала государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) создание эффективной системы повышения квалификации и переподготовки действующих государственных и муниципальных служащих; (ii) совершенствование системы подбора и расстановки кадров, восстановление института резерва кадров; (iii) формирование системы вхождения в должность и адаптации кадров при поступлении на службу и продвижении по должности; (iv) создание новой системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих.

Первая задача будет решена посредством реализации следующих мер политики: (i) разработать и внедрить эффективную систему управления обучением; (ii) укрепить институциональные возможности системы обучения; (iii) обновить подходы к обучению государственных и муниципальных служащих; (iv) создать устойчивый механизм адекватного ресурсного обеспечения.

Вторую задачу планируется решить за счет выполнения конкретных мер политики: (i) внедрить систему карьерного продвижения на государственной и муниципальной службе; (ii) восстановить институт резерва кадров.

Решение третьей задачи предполагается за счет: (i) усиления роли статс-секретарей в системе госслужбы; (ii) разработки и внедрения механизма адаптации госслужащих при занятии должности и продвижении по службе.

Четвертая задача будет решаться за счет следующих мер политики: (i) пересмотр системы оплаты труда в государственных и муниципальных органах; (ii) разработка и утверждение Стратегии реформирования оплаты труда государственных и муниципальных служащих.

Четвертое приоритетное направление по развитию полноценного местного самоуправления будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) совершенствование организационно-правовых основ местного самоуправления, с учетом необходимости повышения ответственности органов местного самоуправления за результаты их деятельности; (ii) разграничение полномочий и ответственности государственных органов и органов местного самоуправления; (iii) совершенствование межбюджетных от-

ношений, обеспечение финансовой устойчивости местного самоуправления и эффективное управление ресурсами на местном уровне; (iv) повышение ответственности и роли глав органов местного самоуправления, совершенствование форм их отчетности перед местным сообществом и депутатами местных кенешей, а также перед государственными органами по делегированным государственным полномочиям.

Для решения этих задач предусматривается следующий пакет мер политики: (i) проведение анализа по разграничению функций, полномочий и ответственности органов государственного управления и местного самоуправления; (ii) внесение поправок в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и другие нормативные правовые акты; (iii) разработка и внедрение реестра муниципальных услуг и стандартов муниципальных услуг; (iv) разработка нормативов материальных, финансовых и иных средств, необходимых для исполнения делегированных полномочий; (v) разработка поправок в законодательство в части выравнивания бюджетной обеспеченности регионов; (vi) разработка предложений по совершенствованию законодательства для придания большей гибкости и самостоятельности органов местного самоуправления в налоговой сфере.

### **2.1.2. Реформирование судебной системы**

Развитие Кыргызской Республики на современном этапе характеризуется повышенным вниманием гражданского общества к деятельности органов государственной власти, и, в первую очередь, к органам судебной власти.

Несмотря на отдельные положительные результаты преобразований, проведенных в 1994-2009 годах в судебной системе, она не смогла стать полноценной ветвью государственной власти, находящейся вне политики и гарантирующей верховенство права.

Несмотря на меры, предпринятые для укрепления статуса судей, не улучшилось качество и культура отправления правосудия. Авторитет судов и доверие общества к судьям снизились.

В судебном администрировании сохраняются механизмы, способствующие коррупционным проявлениям.

Сокращение государственного финансирования судебной системы прямо отражается на качестве отправления правосудия.

Современный этап социально-экономических преобразований диктует необходимость перехода судов на новый уровень осуществления правосудия, ставит новые задачи, требующие кардинальных и качественных изменений в судебной системе. Это обуславливает необходимость серьезной государственной поддержки и привлечения дополнительных ресурсов в целях повышения эффективности деятельности судов.

Основополагающими для развития судебной системы страны являются основные цели и задачи, поставленные в Национальной стратегии ус-

тойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы<sup>2</sup>, и документе по мерам совершенствования правосудия в Кыргызской Республике<sup>3</sup>, утвержденные Указами Президента Кыргызской Республики. В качестве стратегической цели определено создание независимой судебной власти, способной надежно защищать права и свободы человека и гражданина.

Для этого необходимо обеспечить комплексное решение ключевых задач, связанных с реформированием и развитием системы судов; совершенствованием порядка судопроизводства; гуманизацией правосудия а также реформированием правоохранительных органов.

Исходя из целей и поставленных задач, реформирование судебной системы будет осуществляться:

- через разработку и принятие обновленных процессуальных законов, иных законов, регулирующих организацию и деятельность судов; альтернативные механизмы разрешения конфликтов, регулирующих организацию и деятельность судов; предоставление квалифицированной юридической помощи; организацию и деятельность судов, исполнительное производство.

- через проведение отбора судейского корпуса на основе профессионализма и безупречности на должности судей, избрание судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда, назначение судей местных судов, усиление процесса самоочищения и повышения ответственности судей;

- финансирование судебной системы и укрепление ее материально-технической базы с учетом реальных потребностей путем разработки Правительством и принятия Жогорку Кенешем Государственной программы развития судебной системы на 2013-2017 годы, проект Государственной целевой программы «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2013-2017 годы» а также обновления законов в части финансирования судебной системы<sup>4</sup>.

### **2.1.3. Национальная безопасность и обороноспособность страны**

Цель: достижение соответствующего потребностям страны уровня обеспечения национальной безопасности и обороноспособности, как необходимого условия для устойчивого развития государства и общества.

Анализ текущей ситуации. Национальная безопасность Кыргызстана подвержена влиянию внешних угроз, в т.ч. со стороны религиозных и экстремистских организаций, а также угроз, исходящих из Афганистана.

С целью усиления государственной границы были предприняты меры по созданию юго-западного регионального командования. В Баткен-

<sup>2</sup> Указ Президента от 21 января 2013 года УП № 11.

<sup>3</sup> Указ Президента от 8 августа 2012 года УП № 147.

<sup>4</sup> Более детальное изложение мероприятий включен в проект Государственной целевой программы «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2013-2017 годы».

ской и Джалал-Абадской областях были дополнительно развернуты воинские части. Однако, в целом система обороноспособности страны сегодня не может в полной мере адекватно реагировать на внешние угрозы из-за плохого оснащения современным вооружением и низким уровнем подготовки кадрового потенциала Вооруженных Сил страны.

В сфере общественной безопасности тоже нарастают проблемы, связанные с деятельностью правоохранительной системы, это: (i) низкое доверие населения к Министерству внутренних дел Кыргызской Республики (далее - МВД); (ii) коррупционные проявления; (iii) погоня за раскрываемостью преступлений, нарушение прав и свобод человека; (iv) недостаточный уровень профессиональной подготовки, политизация системы; (v) высокий уровень криминогенной ситуации; (vi) укоренившиеся негативные формы и методы управления; (vii) отсутствие прозрачности деятельности органы внутренних дел (далее – ОВД).

Низкий управленческий уровень руководителей ОВД, а также частая сменяемость руководящего состава МВД и нежелание внедрять управленческие инновации в правоохранительной сфере сегодня окончательно подорвали доверие к МВД, как у гражданского общества, так и у личного состава ОВД. У населения формируется в целом негативный образ сотрудника милиции. Выявляются факты волокиты при рассмотрении заявлений граждан и необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела, некачественного расследования уголовных дел, оправдания лиц в суде, необоснованного задержания и водворения граждан в изолятор временного содержания (далее – ИВС).

Исходя из целей и обозначенных проблем, первым приоритетным направлением будет обеспечение защиты национальных интересов, территориальной целостности и противодействие внешним угрозам Кыргызской Республики, для реализации которого планируется решить следующие задачи.

Во-первых, это обеспечение территориальной целостности страны и усиление охраны границы республики, для решения которой будут приняты следующие меры: (i) оптимизация работы правительственных делегаций по делимитации и демаркации государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Узбекистан и Республикой Таджикистан; (ii) привлечение местного населения приграничных районов Кыргызской Республики (Баткенская, Ошская Джалал-Абадская области) для совместной охраны и защиты государственной границы (создание добровольных народных дружин «Сакчы» и др.); (iii) окончание строительства объездной дороги в Баткенской области; (iv) своевременное выделение финансовых средств для выполнения работ по инженерному оборудованию (колочая проволока, рытье траншей) на описанных и утвержденных участках прохождения линии кыргызско-узбекской государственной границы и на отдельных участках кыргызско-таджикской государственной границы (приоритетными участками будут рассматриваться участки государственной границы Баткенской области Кыргызской Республики).

Во-вторых, это задача по усилению защиты водно-энергетических, стратегических объектов страны, с планируемыми мерами: (i) внести предложение в Правительство Кыргызской Республики по оснащению современными техническими средствами служб безопасности для охраны стратегических объектов водно-энергетического комплекса; (ii) пересмотреть нормативно-правовые акты и положения о стратегических объектах и особо охраняемых зонах Кыргызской Республики и внести изменения и дополнения.

В-третьих, это задача по организации единой системы управления вооруженными силами страны, которую намечено решить за счет следующих мер: (i) внести предложение Президенту Кыргызской Республики по организации централизованного командного пункта при Совете обороны Кыргызской Республики; (ii) рекомендовать Совету обороны Кыргызской Республики усилить аналитическую работу по подготовке принимаемых решений первыми лицами государства.

В-четвертых, это - задача по противодействию внешним религиозно-политическим проектам, которая будет решаться через конкретные меры: (i) разработка методологии идеологического противодействия проявлениям экстремизма, терроризма и сепаратизма; (ii) установление диалога правоохранительных и специальных служб страны с религиозным и гражданским обществом по противодействию внешним религиозно-политическим проектам.

В-пятых, это задача по противодействию незаконному обороту наркотиков, психотропных веществ и прекурсоров, которая включает следующие меры политики: (i) строительство стационарных и мобильных наркопостов и казарм для сотрудников Государственной службы по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской Республики (далее - ГСКН) на юге страны; (ii) модернизация и полное техническое оснащение органов наркоконтроля; (iii) разработка и утверждение государственной антинаркотической стратегии Кыргызской Республики; (iv) приведение НПА в соответствие с требованиями конвенций ООН, ратифицированных Кыргызской Республики; (v) разработка и внесение изменений и дополнений в законодательство Кыргызской Республики в сфере сотрудничества с иностранными и международными организациями по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Вторым приоритетным направлением будет обеспечение общественной безопасности, в рамках которого намечено решение следующих задач:

Во-первых, это задача по разработке и реализации Концепции реформирования ОВД, для ее решения будут приняты следующие меры: (i) внесение предложений в Правительство Кыргызской Республики по созданию Координационного совета Правительства Кыргызской Республики по реформированию ОВД; (ii) разработка механизма и методологии реализации компонентов реформы ОВД.

Во-вторых, задача по укреплению взаимодействия ОВД и общества, для решения которой предстоит выполнить следующие меры: (i) внести из-

менения и дополнения в законодательство Кыргызской Республики по введению ускоренного досудебного производства; (ii) подготовить и утвердить Инструкцию об организации ускоренного досудебного производства; (iii) разработать и внести на утверждение Правительства Кыргызской Республики Положение об общественно-профилактических центрах в Кыргызской Республике»; (iv) разработать программу действий по внедрению системы «Безопасный город»; (v) внедрить механизм по улучшению качества правоохранительных услуг населению, с учетом передового мирового опыта (передвижные приемные милиции, соседский дозор, квартальная полиция и т.д.).

В-третьих, задача по укреплению законодательных, организационно-управленческих и ресурсных основ антикоррупционного компонента реформы ОВД, для решения которой будут реализованы следующие меры: (i) разработать и внедрить новые критерии оценки деятельности ОВД и индивидуально каждого сотрудника; (ii) разработать программу действий по внедрению системы «Электронный КУП»<sup>5</sup>; (iii) внести изменения и дополнения в Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД; (iv) разработать и внедрить государственные, финансовые и материальные стимулы в системе ОВД для участковых инспекторов милиции, работающих в регионах республики; (v) разработать и утвердить поэтапный план модернизации материально-технической базы ОВД; (vi) разработать форматы и процедуры постоянного взаимодействия с гражданским обществом.

В-четвертых, это обновление системы профессиональной подготовки и обучение кадров ОВД. Для реализации задачи планируется реализация следующих мер: (i) разработать и внедрить учебные программы переподготовки и повышения квалификации сотрудников ОВД; (ii) запустить процесс переподготовки профессорско – преподавательского состава учебных заведений МВД; (iii) повести переподготовку и повышение квалификации сотрудников ОВД; (iv) внедрить программу переподготовки лиц, впервые принимаемых на службу в ОВД; (v) внедрить систему стимулирования и карьерного роста для лиц, прошедших обучение на основании результатов переподготовки.

Третьим приоритетным направлением станет укрепление обороноспособности страны, для решения которой поставлены следующие задачи.

Во-первых, это совершенствование нормативной правовой базы для подготовки к проведению военной реформы. Для решения данной задачи будут выполнены следующие меры: (i) совместно с секретариатом Совета обороны Кыргызской Республики разработать и утвердить проект Военной

---

<sup>5</sup>«Электронный КУП» представляет собой электронную книгу учета преступлений. «Электронный КУП» обеспечит фиксацию всех звонков, жалоб и заявлений граждан, а также самостоятельное отслеживание гражданами принимаемых по ним решений с помощью телекоммуникационных средств, обеспечивая прозрачность данного процесса. При этом заявитель будет иметь возможность получать информацию через интернет, телефонный звонок или смс-сообщение.

доктрины Кыргызской Республики; (ii) ежегодно корректировать План нормотворческой деятельности системы обороны Кыргызской Республики.

Во-вторых, задача по созданию Единого центра управления Вооруженными Силами страны будет решаться посредством инициирования изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики» по результатам рассмотрения данного вопроса на заседании Совета обороны Кыргызской Республики.

В-третьих, это повышение уровня профессионализации армии. Для решения этой задачи будут выполнены следующие меры: (i) разработать и утвердить План комплектования Вооруженных Сил Кыргызской Республики военными по контракту; (ii) поэтапно провести мероприятия по переходу комплектования войск военными по контракту.

В-четвертых, это укрепление сил территориальной обороны. Для решения этой задачи будут приняты следующие меры: (i) принять НПА «О создании новых резервных формирований»; (ii) принять НПА «Наставления по территориальной обороне»; (iii) внести в Правительство Кыргызской Республики предложения о включении в бюджет ассигнований для резервных формирований и оперативного оборудования территории; (iv) совместно с государственными администрациями и органами местного самоуправления участвовать в оборудовании территории в интересах Вооруженных Сил и территориальной обороны Кыргызской Республики; (v) участвовать в планировании и организации территориальной обороны.

В пятых, это провести планирование мероприятий по переоснащению Вооруженных Сил Кыргызской Республики вооружением и военной техникой. Для реализации этой задачи запланированы следующие меры: (i) разработать и утвердить механизм целевого выделения денежных средств на развитие Вооруженных Сил Кыргызской Республики; (ii) разработать и утвердить Государственную программу развития Вооруженных Сил Кыргызской Республики.

#### **2.1.4. Усиление верховенства закона Кыргызской Республики для устойчивого развития**

Цель: обеспечить конституционные гарантии обществу через достижение верховенства закона

Анализ текущей ситуации. Одним из условий развития законодательства является овладение системой определенных требований, предъявляемых к процессу создания нормативных правовых актов. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Государством приняты меры, позволившие вывести нормотворческий процесс на новый качественный уровень, среди которых: принятие Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в новой редакции, Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, экологической, гендерной, антикорруп-

ционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, перспективное планирование законопроектной деятельности.

Вместе с тем, законодательство все еще содержит в себе определенное количество устаревших норм, требующих обновления и комплексного пересмотра. В этой связи, дальнейшая деятельность по улучшению правовой базы государства должна строиться на развитии норм Конституции, реальных потребностях общества, соблюдения принципа «Верховенства права». Поэтому, Правительство Кыргызской Республики намерено работать по улучшению качества принимаемых нормативных правовых актов, выявлению коллизионных, противоречащих норм, через механизм инвентаризации законодательства, проведению специализированных экспертиз и т.д. Итогом указанной работы должна стать выработка качественных нормативных правовых актов.

Большое количество нормативных правовых актов принимается без должной проработки вопроса финансово-экономической составляющей, тем самым они обречены на неисполнение. Кроме того, нормотворческими органами часто параллельно разрабатываются нормативные правовые акты, дублирующие содержание друг друга, нередко противоречащие друг другу, что негативным образом отражается на правоприменительной практике, увеличивая объем коллизионных норм права. В результате увеличивается частота внесения поправок в НПА, что само по себе является свидетельством низкого качества правотворческого процесса.

Еще одной проблемой по выработке качественного и «нужного» законодательства является отсутствие «диалоговой площадки», на которой могла бы выработываться «архитектура» будущего акта, просчитаны его будущие результаты, перспективы, а также изучены возможные риски.

Наличие обозначенных проблем свидетельствует о необходимости пересмотра нормотворческой политики государства, повышения потенциала государственных органов, задействованных в нормотворческую деятельность, ответственности за некачественную работу в области нормотворчества, усиления потенциала органа, ответственного за координацию законопроектной деятельности государственных органов.

Поэтому приоритетным направлением станет сбалансированное развитие правовой системы с учетом элементов устойчивого развития Кыргызской Республики до 2017 года, со следующим перечнем задач: (i) модернизация законотворческого процесса; (ii) выработка качественного законодательства, основанного на совокупности вопросов человеческого развития и экономики страны; (iii) правовое просвещение и воспитание граждан.

Первую задачу Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем реализации следующих мероприятий: (i) выявить коллизии и пробелы, а также коррупционные положения в законодательстве через проведение правовой, правозащитной, экологической, гендерной и антикоррупционной видов экспертиз; (ii) по итогам проведения инвентаризации разработать проекты нормативных правовых актов, направленные на

устранение коллизий, пробелов, а также коррупционных положений в законодательном массиве; (iii) разработать и утвердить порядок аккредитации физических и юридических лиц, которые будут осуществлять специализированные виды экспертиз проектов нормативных правовых актов и (iv) внести поправки в законодательство в части закрепления прекращения принятия нормативных правовых актов, реализация которых не обеспечена финансовыми ресурсами.

В рамках решения второй задачи планируется: (i) разработать механизм координации деятельности государственных органов, вовлеченных в нормотворческий процесс, в вопросах планирования и прогнозирования развития законодательства синхронно и скоординировано; (ii) создать Экспертно-консультативный совет при Министерстве юстиции Кыргызской Республики, который будет представлять собой аналитический центр в вопросах законопроектной деятельности при реализации программы устойчивого развития Кыргызской Республики до 2017 года и сформирует диалоговую площадку между государственными органами.

Для решения третьей задачи по правовому просвещению и правовому воспитанию граждан Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) разработать концепцию правовой пропаганды; (ii) сформировать и запустить модернизированный Центральный банк данных правовой информации и (iii) разработать пакет нормативных правовых актов, направленных на регламентацию практических мер по осуществлению правовой пропаганды государственными органами.

### **2.1.5. Антикоррупционная политика**

Цель: снижение коррупции до уровня, не препятствующего устойчивому развитию государства и общества (ежегодно до 15 позиций, по данным Трансперенси Интернешнл).

Анализ текущей ситуации. Коррупция в Кыргызской Республике стала представлять серьезную угрозу национальной безопасности страны. Коррупция подрывает доверие населения к власти, разрушает всю систему государственного управления, ведет к падению авторитета государственной власти и престижа государственной службы.

По экспертным оценкам, ежегодный ущерб от коррупции в Кыргызстане составляет до 30 млрд. сомов / 70 млн. долларов США. При этом, доходная часть бюджета в 2012 году составила 1,83 млрд. долларов США. Многофакторный характер этого явления, а также его связи с другими видами преступной деятельности требуют для борьбы с этим явлением твердой политической воли. Такая политическая воля сегодня заявлена на самом высоком уровне. Однако, существует ряд проблем, снижающих эффективность проводимой антикоррупционной политики.

Отсутствие в системе государственного управления специализированного института по координации и разработке целостной политики по предупреждению коррупции существенно снижает эффективность работ в

этом направлении. Функции антикоррупционной службы при Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики ориентированы лишь на дальнейшее усиление правоохранительных возможностей противодействия коррупции. При этом, задачи и функции по предупреждению коррупции по-прежнему остались без внимания.

Отсутствие реального и действенного механизма взаимодействия между органами, осуществляющими координирующую функцию, и правоохранительными органами, осуществляющими борьбу с последствиями коррупции, осложняет процесс выстраивания единой системы по реализации антикоррупционной политики. Поэтому очень важно создать эффективный институциональный механизм превентивных мер противодействия коррупции.

В Кыргызской Республике сегодня разработаны базовые основы законодательства для противодействия коррупции. Однако, требуется дальнейшее совершенствование антикоррупционного законодательства для укрепления института антикоррупционной экспертизы, развития механизмов общественного контроля, совершенствования системы государственного и муниципального управления. Также, мировая практика показывает, что ощутимых результатов в этом направлении можно добиться только при поддержке общественности.

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает специальных методов выявления и расследования коррупционных преступлений. Практически отсутствуют институциональная база расследования коррупционных преступлений и оптимальная система антикоррупционных законов и подзаконных актов. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики устанавливает единые рамки для расследования всех видов преступлений, включая преступления в сфере коррупции. Антикоррупционное законодательство имеет механизм борьбы с коррупцией, но он недостаточно эффективен. Отсутствие конкретики в правовой инфраструктуре государства создает условия коррумпированным государственным чиновникам для субъективного, а зачастую неправильного толкования статей законов и иных НПА.

В условиях беспрецедентной множественности нормативных правовых актов, неопределенности правовых предписаний, дублирования правовых норм и их противоречивости у субъектов правоприменения зачастую отсутствует правильное представление о том, как должна применяться та или иная норма, и как она реально действует, что существенно повышает условия для возникновения коррупции. Поэтому, представляется необходимым переход к этапу интерпретации и корректировке антикоррупционного законодательства.

Немаловажной проблемой является обеспечение доступа к официальной информации и правительственным документам. В Кыргызстане существуют правовые положения о доступе к информации, которые, однако, не реализуются в полном объеме, в связи с недостаточными правоприменением и информированностью граждан о праве на информацию. Ана-

лиз имеющейся нормативной правовой базы и складывающейся правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что информационная открытость является не только важной составляющей противодействия коррупции, но и относится к числу основополагающих (базовых) принципов функционирования системы противодействия коррупции, включающей деятельность органов государственной власти.

Вызывает особую озабоченность отсутствие профессиональных кадров, осуществляющих антикоррупционную деятельность. Правоохранительные органы руководствуются устоявшимися методами борьбы с коррупцией, не внедряя при этом новые подходы выявления коррупции и их устранения. Не развита независимая антикоррупционная экспертиза, сотрудники государственных органов, ответственные за реализацию антикоррупционных программ, не владеют методикой разработки ведомственных антикоррупционных программ и техникой их реализации. Нерешенным остается вопрос кадровой, технической, оперативной подготовленности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией.

По данным Трансперенси Интернешнл, Кыргызская Республика в 2012 году заняла 154-е место в мире из 174 стран и находится в группе стран с высоким уровнем коррупции.

Приоритетными направлениями антикоррупционной политики государства на 2013-2017 годы будут: (i) укрепление институциональной базы антикоррупционной политики, в рамках которого намечено решить следующие задачи: (i) создать независимый орган по предупреждению коррупции, по разработке и координации, по реализации государственной антикоррупционной политики; (ii) разработать антикоррупционную законодательную базу; (iii) повысить эффективность деятельности государственных органов по уменьшению коррупционных рисков и информационной открытости деятельности государственных органов.

Для решения первой задачи Правительство Кыргызской Республики намерено принять следующие меры: (i) разработать и утвердить нормативный документ, регулирующий деятельность органа по предупреждению коррупции; (ii) изыскать финансовые средства для осуществления деятельности названного государственного органа; (iii) разработать и внедрить системный образовательный механизм подготовки и переподготовки кадров; (v) создать курирующие антикоррупционную деятельность отделы в государственных органах и включить этих сотрудников в образовательную систему; (vi) разработать единые требования к разработке и реализации антикоррупционных программ; (vii) разработать и внедрить систему мониторинга и оценки эффективности мер по противодействию коррупции.

Вторая задача будет решаться за счет следующих мер: (i) инвентаризация и анализ НПА в сфере противодействия коррупции, с выявлением отсутствующих норм и отклонений в национальном законодательстве; (ii) разработка НПА, ориентированных на имплементацию международных правовых норм в сфере противодействия коррупции; (iii) разработка и вне-

дрение процедуры антикоррупционной экспертизы действующих НПА и разрабатываемых проектов НПА; (iv) разработка и внедрение системы верификации и валидации реализуемых государственными органами антикоррупционных мер; (v) анализ и усиление норм уголовной ответственности за коррупцию и взяточничество; (vi) нормативное закрепление механизмов по обеспечению прозрачности и подотчетности государственных органов; (viii) разработка мер по присоединению к общепризнанным международным конвенциям в сфере противодействия коррупции, а также вступление в Группу стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

Решение третьей задачи Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем: (i) разработки мер по снижению операционных издержек, связанных с регистрацией и ведением бизнеса; (ii) проведения анализа полномочий государственных органов, осуществляющих контрольные, разрешительные и надзорные функции, а также НПА, регламентирующих их деятельность, на предмет наличия условий для возникновения коррупции; (iv) разработка и внедрение механизмов максимального исключения контактов физических и юридических лиц с представителями государственных органов при оказании государственных услуг, путем перевода их части в электронный формат; (vii) нормативное закрепление ответственности руководителей государственных органов за обеспечение информационной открытости деятельности государственных органов; (viii) разработка мер по внедрению единой информационной системы документооборота, позволяющей осуществлять ведение учета и контроля исполнения документов для исключения проявления коррупционных рисков при рассмотрении обращений граждан и организаций; (ix) разработка и внедрение форматов и процедур пропаганды и освещения в средствах массовой информации деятельности Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции с участием заинтересованных групп гражданского сектора.

Вторым приоритетным направлением для достижения поставленной цели будет противодействие коррупции через устранение коррупционных рисков, для продвижения которого намечено решение следующих задач: (i) разработать и внедрить единую модель управления по выявлению, мониторингу и устранению коррупционных рисков в системе государственного и муниципального управления; (ii) разработать и внедрить антикоррупционный механизм в кадровую политику; обеспечить антикоррупционное образование госслужащих; (iii) упростить административные процедуры и де бюрократизацию процедур предоставления государственных услуг; (iv) разработать и внедрить надзорный механизм по предупреждению политической коррупции.

Первую задачу Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем: (i) проведения исследования и анализа существующих норм и практик возникновения коррупционных схем и рисков; (ii) разработки методики выявления зон потенциально повышенного коррупционного риска и шкалы для его измерения в системе государственного и муници-

пального управления; (iii) разработки механизмов предупреждения возникновения коррупционных рисков и методов устранения коррупционных схем; (iv) разработки и официализации модели управления по выявлению, оценке коррупционных рисков с предоставлением рекомендаций по их снижению/устранению; (v) принятие НПА по созданию институционального потенциала для проведения антикоррупционной экспертизы.

Решение второй задачи предполагается за счет следующих мер:

(i) внедрения механизма осуществления подбора кадров и их продвижения на основе «системы заслуг»; (ii) разработки процедур внедрения передового опыта управления деятельностью государственных служащих; (iii) проведения на постоянной основе обучающих курсов для государственных служащих по антикоррупционной политике; (iv) разработки основы новой кадровой политики подбора, ротации, подготовки и переподготовки кадров; (v) стигматизация государственных служащих, совершивших коррупционные (должностные) преступления, без права работы в государственных и муниципальных органах на срок не менее, чем на 10 лет; (vi) разработки мер по пропаганде негативного имиджа коррупционера и популяризация несовместимости коррупции с государственной службой.

Решение третьей задачи намечено решить через реализацию следующих мер: (i) разработка процедур обеспечения онлайн-услуг и продолжение внедрения принципа единого окна; (ii) внедрение механизмов ограничения личных контактов должностных лиц и клиентов, а также сокращение установленных форм отчетности и санкций; (iii) разработка мер по улучшению качества и сокращение сроков предоставления услуг гражданам и организациям путем внедрения электронных государственных услуг и обеспечения доступа к государственным электронным базам данных; (iv) обнародование фактов выявленных коррупционных рисков и нарушений по расходованию средств через средства массовой информации.

Для решения четвертой задачи Правительство Кыргызской Республики планирует: (i) провести анализ институциональных причин для конфликта интересов и разработать механизм разрешения конфликта интересов для лиц, занимающих политические должности; (ii) провести анализ и разработать механизм обеспечения прозрачности финансирования политических партий; (iii) разработать механизмы обеспечения контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний, (iv) разработать механизмы мониторинга и введения независимого аудита партийных счетов; (v) законодательно закрепить санкции за нарушения правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, (vi) разработать механизмы предупреждения коррупционных проявлений со стороны политически значимых лиц; (vii) внедрить электронный документооборот для обеспечения информационной прозрачности процесса принятия решений государственными органами; (viii) принять НПА по ограничению иммунитетов высших должностных лиц государства для обес-

печения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений.

В рамках третьего приоритетного направления, ориентированного на взаимодействие государственных органов с гражданским обществом намечено решение следующих задач: (i) обеспечить вовлеченность общественности в разработку и мониторинг реализации антикоррупционных мер, а также в антикоррупционную пропаганду; (ii) ввести механизм общественного контроля за деятельностью государственных органов.

Первую задачу Правительство Кыргызской Республики планирует решить посредством реализации следующих мер: (i) проведение общественных консультаций и слушаний, публикация законопроектов с предоставлением возможности подачи комментариев в режиме онлайн; (ii) привлечение экспертных сообществ и общественности к выявлению коррупционных схем и обеспечению прозрачности, открытости в деятельности государственных органов; (iii) освещение антикоррупционной деятельности государственных органов и общественных институтов через средства массовой информации; (iv) разработка и внедрение механизмов общественного влияния на деятельность государственных органов; (v) разработка и внедрение механизмов пропаганды антикоррупционных мероприятий; (vi) разработка и запуск работы базы данных по обращениям граждан и юридических лиц по фактам коррупционных проявлений.

Вторую задачу планируется решить за счет следующих мер: (i) нормативное закрепление механизма функционирования антикоррупционной площадки на регулярной основе с широким привлечением института гражданского общества; (ii) разработка и принятие Концепции по сокращению подверженности коррупции в рамках государственно-частного партнерства; (iii) обнародование фактов выявленных коррупционных рисков и нарушений по расходованию средств; (iv) разработка и внедрение процедур и форматов подотчетности государственных органов гражданскому обществу; (v) разработка и внедрение процедур и форматов альтернативной отчетности институтов гражданского общества по реализации антикоррупционной политики; (vi) разработка и внедрение единой методологии организации «горячих линий» в государственных органах и их региональных представительствах.

### **2.1.6. Легализация теневой экономики**

Цель: создание условий для легализации теневой экономики, с сокращением ее размеров до 25 % к ВВП к 2017 году.

Анализ текущей ситуации. Теневая экономика является хронической проблемой для Кыргызстана, которая представляет реальную угрозу для безопасности страны и является серьезным барьером для развития малого и среднего бизнеса, создавая неравные условия для конкуренции. Это не-

гативное явление снижает налогооблагаемую базу, способствуя дестабилизации бюджетной сферы страны. Со стороны ключевых государственных органов должных мер не предпринимается. Роль судебной системы в сокращении теневой экономики сегодня минимальна. Там, где не работают законы, где бизнес не полагается на силу закона, ему выгоднее работать в теневом секторе с его устоявшимися традициями и механизмами.

По данным последних исследований, в 2006 году уровень теневой экономики в Кыргызской Республике составил 53 %. В 2012 году были проведены новые исследования, по результатам которых уровень теневой экономики составил 39 %<sup>6</sup>. Было выявлено, что основными причинами, вынуждающими предпринимателей уходить в «тень», являются: (i) наличие коррупционных проявлений; (ii) отсутствие политической стабильности; (iii) высокая доля оборота наличных денежных средств; (iv) несовершенство правовой и институциональной базы противодействия проявлениям «теневой экономики»; (v) административные барьеры при осуществлении легальной деятельности; (vi) сложные процедуры налоговой отчетности и регистрации для субъектов предпринимательства.

Был обследован сегмент предпринимателей, которые не платят налоги, скрывают свои доходы, не отчитываются, не покупают лицензий и занижают налоговые отчисления. Результаты этого исследования можно считать оптимистичными, и для уточнения масштабов теневой экономики в 2013-2017 году будет целесообразным провести расширенные и глубокие исследования в разрезе всех секторов экономики.

В общемировом масштабе удельный вес «теневой экономики» оценивается в 5-10 % от ВВП, предельный пороговый показатель составляет 40-50 %. Мировой объем теневой (включая криминальный сектор) экономики оценивается в 9 трлн. долл. США, что превышает 40 % суммарного ВВП всех стран Организации экономического сотрудничества и развития. В Кыргызской Республике данная сумма превышает 100 млрд. сомов.

В целом, попытки легализации теневой экономики в стране проводятся эпизодически, не сформирована институциональная база и на сегодня отсутствует единая государственная политика по инструментам воздействия для выхода субъектов экономики из «тени».

Учитывая это, Правительство Кыргызской Республики в рамках реализации настоящей Программы намерено принять безотлагательные меры по устранению условий и причин возникновения теневой составляющей экономики, а также по ее легализации.

Приоритетными направлениями для достижения поставленной цели будут: (i) создание условий для выхода из теневого сектора субъектов предпринимательства; (ii) повышение привлекательности регуляторной политики государства для бизнеса.

Первое приоритетное направление по созданию условий для выхода из тени субъектов предпринимательства ориентировано на решение сле-

---

<sup>6</sup> Данные НСК за 2011 год 19,5%.

дующих задач: (i) внести изменения в законодательство в области фискального администрирования; (ii) создать упрощенную систему отчетности для малого и среднего бизнеса, прежде всего, в налоговых органах; (iii) внедрить принцип «единого окна» в сфере внешней торговли.

Для решения первой задачи Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) провести анализ существующих НПА и выявить наличие факторов, побуждающих субъектов экономики уходить « в тень»; (ii) на основе анализа подготовить предложения по внесению изменений и дополнений в НПА в области фискального администрирования, а также по отмене некоторых из них.

Вторая задача будет решаться через следующие меры: (i) разработка и внедрение упрощенной системы налогообложения для малого и среднего бизнеса; (ii) определение и принятие решений по группам, имеющим разные критерии при определении ставок единого налога; (iii) внедрение системы автоматизированного представления налоговой отчетности; (iv) внедрение системы автоматизированного проведения налоговых проверок малого и среднего бизнеса.

Третью задачу планируется решить через такие меры, как: (i) разработка и принятие НПА по внедрению электронного декларирования; (ii) нормативное установление максимального времени (в 2013 году до 60 часов) для таможенных процедур, с учетом внедрения электронного декларирования, с ежегодным снижением его до оптимального уровня.

В рамках второго приоритета по повышению привлекательности регуляторной политики государства для бизнеса намечается решить следующие задачи: (i) упростить регистрационные процедуры субъектов предпринимательства; (ii) исключить проявления коррупционных схем и «покровительствования» бизнеса чиновниками высокого уровня; (iii) внедрить институты совместного регулирования и саморегулирования; (iv) повысить уровень доверия бизнеса к деятельности государственных органов.

Первую задачу Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем реализации следующих мероприятий; (i) принять НПА, предусматривающие внедрение «заявительного принципа» (пере) регистрации субъектов предпринимательства; (ii) нормативно установить конкретные сроки закрытия предприятий предпринимательства; (iii) законодательно внедрить административную ответственность государственных органов за затягивание процесса ликвидации субъекта предпринимательства; (iv) принять НПА по внедрению принципа «единого окна» при регистрации; (v) привести административные процедуры в соответствие с принципом «единого окна».

Для решения второй задачи будут приняты следующие меры: (i) принятие НПА, отменяющего лицензии на импорт табачной продукции; (ii) уменьшение сроков принятия решений государственным органом и оказания услуг; (iii) объединение информационных баз министерств и ведомств с целью создания специального портала по переводу взаимоотно-

шений предоставления государственных услуг в электронный формат; (iv) принятие НПА, отменяющих исключительное право на сбор, скупку и реализацию лома и отходов черных и цветных металлов.

Третья задача будет решена через реализацию мер: (i) внести дополнения в НПА в части ужесточения ответственности чиновников за предоставление неформального иммунитета отдельным субъектам бизнеса; (ii) объединить усилия фискальных органов с правоохранительным блоком по выявлению госструктур, оказывающих покровительство субъектам предпринимательства, а также использующих теневые схемы; (iii) выработка рекомендаций и принятие политических решений на основе мониторинга и оценки исполнения Плана Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы.

Четвертую задачу планируется решить через реализацию следующих мер: (i) с участием бизнес-сообщества провести анализ и оценку на предмет обоснованности чрезмерного и неэффективного государственного регулирования секторов экономики; (ii) на основе анализа разработать и принять НПА, предусматривающие принципы совместного регулирования секторов экономики (бизнес + государство), где имеются необоснованные и неэффективные государственные регуляции; (iii) принятие НПА, предусматривающих передачу на саморегулирование тех или иных секторов экономики бизнесу.

Пятую задачу планируется решить за счет выполнения следующих мер: (i) проведение информационной кампании о результатах работы Правительства Кыргызской Республики по сокращению теневой экономики; (ii) создание постоянно действующих «открытых площадок» по выработке инструментов легализации «теневой экономики»; (iii) ввести обязательную норму привлечения представителей бизнеса в процесс принятия политических решений по механизмам легализации теневой экономики; (iv) создание в ключевых государственных органах «горячих» телефонных линий и страниц веб-сайтов по противодействию теневой экономики с обратной связью.

### **III. ЕДИНСТВО НАРОДА КАК УСЛОВИЕ СОХРАНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И УСПЕШНОГО РАЗВИТИЯ**

#### **3.1. Обеспечение межэтнического согласия, укрепление единства народа**

Цель: построение комплексной системы предупреждения конфликтов для укрепления стабильности и устойчивого развития страны.

Анализ текущей ситуации. Конфликты являются реальной угрозой и вызовом устойчивому развитию Кыргызской Республики. В период 2008-2012 годы в Кыргызстане было зарегистрировано 254 конфликта социаль-

но-экономического характера<sup>7</sup>, в том числе свыше 30 конфликтов - на межэтнической почве с 1012 случаями проявлений насильственного характера. В сфере религиозного взаимодействия зарегистрировано 17 текущих конфликтов, 3 из которых были напрямую связаны с угрозой терроризма. Конфликты в религиозной сфере, как правило, несут потенциальные угрозы их трансформации в политическую и идеологическую формы противостояний.

Анализ показывает о наличии в Кыргызстане трех основных типов конфликтов, которые одновременно, могут быть «смешанными» и «перетекать» из одной формы в другую: (i) конфликты, вызванные неравным или несправедливым доступом к ресурсам (вода, земля, пастбища, месторождения полезных ископаемых и т.д.), включая приграничные конфликты и конфликты с инвесторами; (ii) идентификационные конфликты: межэтнические конфликты, межконфессиональные конфликты; (iii) конфликты, вызванные ощущением дискриминации или исключенности: конфликты между сообществом и МСУ на местном уровне, между социальными группами и институтами государственной власти и т.д.

Приоритетными направлениями по предупреждению конфликтов в стране будут: (i) создание эффективного механизма предупреждения конфликтов на государственном и местном уровнях; (ii) сокращение конфликтов в сфере межэтнических отношений; (iii) расширение участия конфликтноуязвимых групп в процессах управления и принятия решений.

В рамках первого приоритетного направления намечено решить следующие задачи: (i) институционализировать механизм предупреждения конфликтов и миростроительства; (ii) повысить потенциал человеческих ресурсов, занятых в системе миростроительства.

Для решения первой задачи планируются следующие меры: (i) сформировать на базе созданного Государственного агентства по местному самоуправлению и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики действенной системы раннего выявления противоречий и предупреждения конфликтов социального и иного характера, которые могут приобрести этническую направленность; (ii) создать Национальный координационный центр по предупреждению конфликтов и миростроительству при данном Агентстве; (iii) разработать и внедрить координационный механизм взаимодействия между государственными органами, ОМСУ и институтами гражданского общества; (iv) внедрить практику «мирных соглашений» в конфликтных сообществах; (v) разработать и внедрить методологию оценки конфликтных угроз.

В рамках решения второй задачи по повышению потенциала кадров намечены следующие меры: (i) провести аудит компетенций сотрудников министерств, ведомств и МСУ для выявления функций по предупреждению и разрешению конфликтов; (ii) разработать квалификационные требования к сотрудникам, занимающимся вопросами предупреждения кон-

---

<sup>7</sup>Агентство управления конфликтами «Egalitee» (Эгалитэ).

фликтов; (iii) внедрить вопросы конфликтологии в квалификационные требования по отбору и повышению квалификации кадров; (iv) разработать и внедрить программы повышения квалификации кадров.

По второму приоритетному направлению планируется решить задачи: (i) разработать и реализовать Национальную программу «Язык мира»; (ii) задействовать возможности кинематографии, средств массовой информации, образования и культуры для продвижения инициатив по межэтнической консолидации общества и религиозной терпимости.

Для решения первой задачи намечены меры: (i) разработка и внедрение единого унифицированного языкового стандарта перевода на государственный язык НПА; (ii) разработка и внедрение программ подготовки, переподготовки и сертификации переводчиков государственного языка; (iii) разработка и внедрение стандартизированной системы оценки уровня владения государственным языком для государственных и муниципальных служащих; (iv) обучение государственному языку и нормам национального делопроизводства государственных и муниципальных служащих, с учетом уровня владения языком; (v) разработка и внедрение эффективных программ и пособий по интенсивному обучению взрослых государственному языку; (vi) организация кратковременных курсов по обучению официальному языку для государственных и муниципальных служащих, работников правоохранительных органов; (vii) создание и внедрение эффективных программ и пособий по интенсивному обучению официальному языку в отдаленных и моноэтнических районах; (viii) создание и распространение словарей (билингвальных и трилингвальных на основе государственного языка), разговорников для государственных и муниципальных служащих, работающих в полиэтнических сообществах; (ix) организация и проведение краткосрочных интенсивных лингвистических языковых курсов для государственных и муниципальных служащих, работающих в полиэтнических сообществах, по обучению языкам национальных меньшинств.

Решение второй задачи базируется на реализации следующих мер: (i) поддержка перспективных научных исследований по перспективам развития национальной культуры; (ii) распространение наилучших образцов культурного наследия этносов, проживающих в Кыргызстане; (iii) организация конкурсов по популяризации наилучших образцов культуры народов Кыргызстана; (iv) запуск синхронного перевода новостей и информационных программ с официального на государственный язык и, наоборот, на национальных каналах телевидения; (v) разработка и распространение методических рекомендаций по выработке стандартов редакционной политики освещения этнических аспектов в деятельности средств массовой информации (далее – СМИ); (vi) перевод всех сайтов государственных органов власти и муниципальных единиц на би- и трилингвистические стандарты; (vii) формирование государственного заказа на культурные продукты театра, кино и иных видов искусств в области продвижения инициатив по межэтнической консолидации общества; (viii) реорганизация работы библиотек в регионах с литературой на языках этнических меньшинств.

Третье приоритетное направление будет продвигаться за счет решения двух основных задач: (i) разработать и реализовать пилотную программу «Национальный кадр», ориентированную на участие конфликтно-уязвимых этнических групп в экономике и политике; (ii) ввести систему учета вклада уязвимых групп в экономическое и политическое развитие регионов и страны.

По первой задаче предусмотрена реализация таких конкретных мероприятий, как: (i) разработка и принятие программы «Национальный кадр»; (ii) разработка и внедрение форматов и процедур участия уязвимых групп в экономических и политических процессах; (iii) проведение информационных кампаний; (iv) разработка плана мер по стимулированию предпринимательства среди уязвимых групп и представителей этнических меньшинств.

Вторую задачу планируется решить через реализацию следующих мер: (i) разработка методологии учета вклада уязвимых групп в экономику, с акцентом на вклад женщин и представителей этнических меньшинств в развитие регионов и страны; (ii) разработка методологии расчета экономических потерь от конфликтов.

#### **IV. РЕШЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ЗАДАЧ И ПРОБЛЕМ**

Решение вопросов, связанных с человеческим развитием и преодоления бедности будет одним из ключевых направлений государственной политики по переходу к устойчивому развитию. В связи с этим, политика сокращения уровня бедности будет тесно связана с мерами по обеспечению экономического роста и сохранению окружающей среды. По итогам 2012 года 38 % населения страны живет за чертой бедности и за период с 2008 года уровень бедности возрос на 6,3 процентного пункта. При этом, показатель глубины бедности остался практически на том же уровне и составил 7,7 %.

Большая часть бедного населения проживает в сельской местности, так, если за чертой бедности в 2012 году проживали 2 153 тыс. человек в целом по стране, то из них 66 % являлись жителями сельских населённых пунктов. При этом, средства к существованию и доход бедных семей в сельской местности в высокой степени зависят от природных ресурсов и окружающей среды и соответственно, уровень жизни населения в значительной степени зависит от здоровой и продуктивной окружающей среды. Уровень бедности в высокогорных районах республики превышает аналогичный показатель для равнинных районов (51,0 % относительно 37,4 % в 2012 г.).

Особую тревогу вызывает высокая детская бедность. Из общей численности детей в возрасте 0-17 лет, 44,6 % проживали в условиях бедности, из них 5,6 % оказались в категории крайне бедных. Уровень детской бедности в сельской местности составил 47,6 %, что на 8,9 процентного пункта выше, чем в городских поселениях. Доля детей, проживающих в

бедных домохозяйствах, превышает общий уровень бедности. Эту ситуацию объясняет коэффициент иждивенчества, который выше в бедных домохозяйствах, и большое влияние на его значение оказывает число детей в возрасте 0-17 лет. Так, если на одно небедное домохозяйство в среднем приходится 1,9 ребенка, то в бедных домохозяйствах этот показатель достигает 2,7 ребенка.

Преодоление бедности напрямую связано с вопросами качества жизни населения. Одним из актуальных вопросов качества жизни является сбалансированное по качественному и количественному составу питание. Анализ уровня потребления основных продуктов питания на душу населения за период с 1990 года по 2011 год выявил ухудшение качества питания населения. Так, если в 1990 году потребление мяса и мясопродуктов на душу населения составляло 3,5 кг в месяц, то к 2012 году данный показатель сократился практически вдвое и составил 1,7 кг в месяц. Заметно сократилось потребление молока и молочных продуктов с 20,1 кг в месяц в 1990 году до 6,1 в 2012 году.

Переход к устойчивому развитию предполагает не только оценку влияния факторов окружающей среды на население, но и влияние человека на окружающую среду. Недостаточная доступность коммунальных услуг приводит к усилению негативного воздействия человека на окружающую среду на бытовом уровне.

Принимая во внимание, что проблема повышения качества жизни и сокращение бедности требует комплексного подхода, Правительство Кыргызской Республики, исходя из принципов устойчивого развития, намерено проводить политику реформирования, направленную на достижение сбалансированности между экономическим и социальным блоками с учетом влияния на окружающую среду.

#### **4.1. Рынок труда и занятость**

Цель: расширение спектра и качества предоставляемых услуг в области содействия занятости населения, повышение качества трудовых ресурсов.

Анализ текущей ситуации. Экономически активное население составляет 2,5 млн. человек, из них занято – 91,6 %. Численность безработных составляет 210,4 тыс. человек, более 46,5 % из них женщины. Уровень общей безработицы составляет 8,4 %. Молодежь составляет 68 % экономически активного населения. Уровень безработицы среди молодежи в разных возрастных группах варьируется от 8 до 21 %. Размер среднемесячной заработной платы по республике составляет 228,2 доллара США, что в 3-4 раза меньше размера средней заработной платы в России и Казахстане. В трудовой миграции за пределами страны, по оценочным данным, ежегодно пребывает полмиллиона граждан Кыргызстана, по неофициальным экспертным данным, цифра доходит до миллиона. За все годы незави-

симости около 500 тыс. кыргызстанцев выехали на постоянное место жительства и получили гражданство России.

Неформальный сектор экономики, где наблюдаются наихудшие условия труда, низкий уровень правовой и социальной защиты, низкая производительность, ограниченные возможности для развития трудовых навыков и обучению, является серьезным вызовом. Из общего числа занятых только 25 % или 571,6 тыс. человек осуществляют трудовую деятельность в формальном секторе экономики, в то время как 76 % экономически активного населения заняты индивидуальным трудом, в том числе фермеры, а также лица, находящиеся в трудовой миграции.

Построение целостной институциональной системы в сфере предоставления услуг по занятости не завершено, мониторинг преобразований за последние пять лет показал несостоятельность разделения функций на внутреннем и внешнем рынках труда. Отсутствует орган, осуществляющий государственное управление охраной труда. Это приводит к росту рабочих мест с неблагоприятными условиями труда; увеличению травматизма и числа профессиональных заболеваний, обострению проблем трудоустройства отдельных групп населения: молодежи, лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ), женщин, и др.

В каждом районе республики функционируют службы занятости, которые непосредственно оказывают государственные услуги населению в сфере трудовых правоотношений, регистрации и учета безработных, предоставления услуг, связанных с выплатой пособий по безработице, профессиональной подготовкой безработных, а также оказывают консультационно-правовые услуги лицам, желающим трудоустроиться за рубежом. Службы занятости взаимодействуют с работодателями своего района, пополняя банк вакансий, который ежегодно насчитывает от 50 до 70 тысяч предлагаемых рабочих мест. Тем не менее, слабая связь на межрегиональном уровне, отсутствие единого банка данных вакансий по республике и ищущих работу показывает неэффективность оперативного регулирования из центра. Предлагаемые рабочие места, как правило, низкооплачиваемые, вследствие чего заполняемость вакансий в Бишкеке остается на уровне 60 %, в остальных регионах - от 80 до 100 %. Молодежная биржа труда (далее - МБТ) ежемесячно проводит «Ярмарки вакансий», где за год от 10 до 15 тысяч молодых людей получают консультации по профориентации и трудоустройству. Кроме этого, МБТ занимается трудоустройством подростков и учащихся на временные и разовые работы, включая лиц, оставшихся без попечения родителей.

Профессиональная подготовка рабочих кадров для отраслей экономики осуществляется через систему начального профтехобразования (далее - ПТО), включающую 110 профессиональных лицеев во всех регионах страны. Ежегодно в учебных заведениях ПТО обучаются порядка 30-32 тысяч молодых людей. Кроме того, система ПТО предоставляет услуги по обучению на краткосрочной основе безработным гражданам и желающим получить новую рабочую профессию. Проводимые реформы и реализация

масштабных международных проектов по модернизации материально-технической базы и учебных программ пока не привели к гибкому реагированию на изменения спроса на рабочую силу системой профессионально-технического образования.

Из-за ограниченности ресурсов на поддержание занятости населения, снижение безработицы и реализацию активных мер на рынке труда охват обратившихся составляет не более 55 %. Так, за 2012 год активными мерами (профобучение, общественные оплачиваемые работы, микрокредитование) было охвачено 30,8 тыс. безработных, или 51 % от числа имеющих официальный статус безработного, и 21% от числа обратившихся в службы занятости. Службы занятости сотрудничают с микрокредитными организациями по созданию новых рабочих мест через систему льготного беззалогового микрокредитования безработных. Так, ежегодно от 3,5 до 5 тысяч безработных могут получить льготный микрокредит в размере от 15 до 30 тысяч сомов на 1 год под 10-15 %. За 2012 год создали новые рабочие места за счет полученного микрокредита через службы занятости 4479 человек. В среднем на одного безработного выделяется от 10 до 30 тыс. сом сроком на 1 год под 15 % годовых.

Центр трудоустройства за рубежом имеет свой банк данных по работодателям и работоискателям, предлагает консультационно-правовые услуги, предвыездную подготовку, а также услуги по проведению обучения и тестирования потенциальных трудовых мигрантов желающих трудоустроиться на основе организованного найма. Центр также проводит мониторинг деятельности частных агентств. В Бишкеке действует более 20 частных агентств занятости по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом. В среднем, за год через государственные и негосударственные агентства занятости трудоустраиваются около 2 тыс. человек. Ежегодный миграционный отток за последние 5 лет колеблется от 30 до 50 тыс. человек, в 2012 году, по сравнению с 2008 годом миграционный отток населения за пределы страны сократился в 5 раз.

Сегодня основным способом трудоустройства за границей продолжают оставаться личные связи, что показывает ограниченность ресурсов для массового информирования и обучения мигрантов и членов их семей. Услуги гражданам Кыргызстана, находящимся в трудовой миграции за рубежом, по защите их социальных прав осуществляют консульские службы Кыргызской Республики, не имеющие в штате специалистов по трудовому праву, которые вследствие большой загруженности не справляются с потоком обращений, а также не могут предоставлять информацию по рынку труда. Созданный в 2010 году институт трудовых атташе был упразднен в связи с реорганизацией Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики. Таким образом, государство в некоторой степени потеряло связь с трудовыми мигрантами; в этой сфере активно работают различные ассоциации и общественные объединения, созданные в местах проживания многочисленных диаспор кыргызстанцев.

В период 2006-2010 годов в Кыргызстане действовала «Национальная политика занятости населения до 2010 года», но меры политики на рынке труда, предусмотренные в рамках этой программы, скорее были направлены на смягчение социальных последствий проблем в трудовой сфере. В течение последних 2 лет, как таковой государственной программы политики занятости нет. На стадии обсуждения находится проект Стратегии регулирования внешней трудовой миграции Кыргызской Республики на период до 2020 года. В течение последних 5 лет Трудовой кодекс Кыргызской Республики многократно изменялся.

На межсекторальном уровне также не сложилась практика принятия комплексных, экономически выверенных и согласованных решений в ответ на новые явления и тенденции в трудовой сфере. Рынок труда в республике формируется стихийно, без соответствующих оценок спроса и предложений по территориям и видам востребованных профессий. Не проводится анализ влияния регулятивных мер (бизнес-среда, торговля и услуги) на рынок труда, распределение доходов и социальных прав в условиях нестабильной экономики. При разработке инвестиционных проектов не проводится детальная оценка количества и качества создаваемых рабочих мест, их стабильности, повышения навыков и квалификаций местной рабочей силы.

Разросшаяся без учета потребностей экономики система высшего образования, в основном, в сторону увеличения набора на гуманитарные и экономические специальности, где не требуется создания материально-технической базы, уже создает дефицит в квалифицированных инженерно-технических кадрах. Погоня за массовостью привела к снижению качества образования, девальвации дипломов, оттоку потенциальных кадров из системы ПТО. Почти каждый вуз выпускает экономистов и менеджеров, однако, отсутствует приток профессиональных управленцев среднего и высшего звена «новой формации» во всех сферах деятельности, включая, государственное управление. Усугубляется проблема отсутствием эффективных мер и возможностей по противодействию «утечке мозгов». Несмотря на повышение заработной платы, не удается остановить отток профессиональных кадров и слабый приток молодых квалифицированных специалистов в социальной сфере.

Существующая статистика по безработице не отражает истинных (значительных) масштабов безработицы, не дает возможности для классификации безработицы по квалификациям, продолжительности и т.д. Нет достаточных данных для изучения причин растущей неактивности населения; сектора низкооплачиваемой и малоквалифицированной работы; необходима оценка увеличивающегося сегмента населения с низкими доходами, граничащими с бедностью. Также требуется оценка сезонной и неполной занятости, быстрой смены места труда.

Учитывая изложенные выше проблемы, среднесрочная политика страны будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) государственная поддержка занятости населения (ii) государственная

поддержка граждан Кыргызской Республики, занятых на внешних рынках труда (iii) обеспечение права на труд для уязвимых слоев населения: женщин, молодежи, ЛОВЗ.

По первому приоритетному направлению предстоит решить следующие задачи: (i) разработать нормативно-правовую базу, направленную на реализацию принципов устойчивого развития на рынке труда; (ii) создать условия для повышения занятости трудоспособного населения; (iii) организовать обучение безработных граждан в соответствии с потребностями рынка труда; (iv) обеспечить подготовку кадров в соответствии с потребностями внутреннего и регионального рынков труда.

Для решения первой задачи Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) разработать долгосрочную национальную программу «Политика занятости населения Кыргызской Республики до 2020 года»; (ii) разработать и внедрить карту прогнозирования потребности экономики в трудовых ресурсах в разрезе специальностей по регионам республики; (iii) разработать проект Закона Кыргызской Республики «О занятости населения» в новой редакции и иные проекты НПА, ориентированные на повышение эффективности занятости (охват всех сфер занятости, формы участия и меры ответственности за решение проблем занятости всех вовлеченных субъектов); (iv) принять НПА, предусматривающие механизмы взаимодействия государства и частного сектора на рынке труда; (v) разработать стандарты (паспорта) государственных услуг (13 стандартов), ориентированных на качество; (vi) разработать и внедрить методику учета показателей, достаточной детализации по всем сегментам рынка труда, с акцентом на неформальный сектор.

Вторая задача по созданию условий повышения занятости трудоспособного населения будет решаться через следующие меры: (i) разработка и реализация проектов общественных оплачиваемых работ на социальных объектах республики; (ii) разработка проектов по трудоустройству обученных народным промыслам и ремеслам безработных из числа женщин и молодежи в отдаленных, высокогорных и приграничных пунктах; (iii) организация работы передвижных служб занятости по проведению профориентационных мероприятий, регистрации и консультирования по трудоустройству населения; (iv) организация и проведение не менее 15 «Ярмарок вакансий» ежегодно в целях трудоустройства безработных граждан, молодежи, женщин и ЛОВЗ; (v) разработка и распространение в службах занятости материалов по консультированию населения при разработке бизнес-планов для микрокредитования; (vi) проведение периодических обследований местных рынков труда через службы занятости с целью изучения спроса на рынке труда на квалифицированные рабочие кадры.

Третья задача по обучению безработных граждан в соответствии с потребностями рынка труда будет решаться за счет следующих мер: (i) внедрение упрощенных программ обучения безработных женщин и молодежи в отдаленных, высокогорных и приграничных пунктах народным промыслам и ремеслам, навыкам маркетинга и организации собственного

дела; (ii) внедрение упрощенных программ обучения безработных граждан профессиям, востребованным на местных рынках труда (iii) разработка и внедрение ознакомительного краткосрочного курса для безработных по профессиям для устойчивого развития (в сельском хозяйстве, малой энергетике, экотуризме).

В рамках решения четвертой задачи по обеспечению квалифицированными конкурентоспособными кадрами в соответствии с потребностями внутреннего, регионального рынков труда будут приняты следующие меры: (i) на основе государственно-частного партнерства периодическое проведение оценки потребности внутренних, региональных рынков труда с целью корректировки профессионального образования; (ii) разработка и внедрение механизмов корректировки программ/ образовательных модулей по крупным заказам работодателей; (iii) разработка и внедрение новых образовательных программ по профессиям, востребованным в условиях устойчивого развития (сельскохозяйственном производстве, выработке новых видов энергии, переработке экологически чистой продукции, экотуризме и пр.); (iv) обучение преподавательского состава новым методикам преподавания и распространение положительного опыта успешных учебных заведений; (v) разработка и распространение методических и учебных пособий по работе с новыми образовательными стандартами.

По второму приоритету, ориентированному на государственную поддержку граждан Кыргызской Республики, занятых на внешних рынках труда, Правительство Кыргызской Республики планирует решить задачу по расширению возможностей стандартизации процедур трудоустройства за рубежом через внедрение организованного найма. Для этого будут реализованы следующие мероприятия: (i) изучение влияния вхождения в Таможенный Союз (далее - ТС) на рынок труда и заключение соглашения между Кыргызской Республикой и странами ТС по организованному найму, социальному страхованию и защите трудовых мигрантов; (ii) разработка проектов законов, регламентирующих страхование трудовых мигрантов и создание фонда по их поддержке; (iii) совместно с Социальным фондом Кыргызской Республики разработка механизмов и форм пенсионного и социального обеспечения граждан Кыргызской Республики, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом; (v) инициирование соглашения о создании учебных центров на территории Кыргызской Республики по обучению и повышению квалификации совместно с основными странами приема кыргызских трудовых мигрантов; (iv) внедрение системы взаимного признания дипломов\сертификатов (рабочих профессий) через инициативы в рамках двусторонних межгосударственных соглашений.

В рамках третьего приоритета по обеспечению права на труд для уязвимых слоев населения - женщин, молодежи, ЛОВЗ Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) совместно с Министерством социального развития Кыргызской Республики разработать и внедрить образовательные программы для краткосрочного обучения ЛОВЗ с целью их

дальнейшего трудоустройства; (ii) разработать целевые региональные программы занятости (пилотные проекты) для женщин, молодежи, ЛОВЗ; (iii) провести социологическое обследование с целью выявления проблем работающих детей; (iv) разработать и внедрить механизмы контроля над исполнением законодательства, в части ответственности за использование и эксплуатацию детского труда; (v) разработать проект по организации обучения, занятости и досуга беспризорных детей в возрасте 14-18 лет в г. Бишкек, распространить опыт успешных специальных учебных программ для получения основного образования работающими детьми.

#### **4.2. Образование и наука для устойчивого развития**

Главная цель развития системы образования заключается в обеспечении за счет эффективного использования внутренних и внешних ресурсов развития личностной и профессиональной компетентности человека и обеспечения государства и общества кадрами, необходимыми для устойчивого развития страны.

Важнейшей целью для науки является переориентация фундаментальных и прикладных научных исследований на актуальную для устойчивого развития Кыргызстана проблематику и формирование модели перехода Кыргызстана к устойчивому развитию.

Анализ текущей ситуации. Разработка политики, осуществление управления в области образования и государственный контроль за его доступностью и качеством осуществляет Министерство образования и науки Кыргызской Республики (далее - МОиН), которое непосредственно работает более чем с 3 тысячами организациями образования – от детских садов до вузов. Однако, управление начальным профессиональным образованием является частью функционала Министерства молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики, и разобщённость управленческих структур затрудняет разработку и реализацию целостной политики в области образования. Процессы управления и контроля организациями образования реализуются через районные и городские отделы образования, которые также должны оказывать методическую поддержку педагогам. Управление вузами и спузами осуществляется напрямую МОиН и не имеет промежуточных структур. Агентствами, предоставляющими услуги населению, являются непосредственно организации образования. Функции оказания услуг в области образования есть также у МСУ, к компетенции которых относится обеспечение дошкольного образования, школьного и профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами и обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг на указанных уровнях образования.

Система образования Кыргызстана имеет развитую инфраструктуру, подготовленные педагогические кадры (более 80 % - с высшим образованием), значительные традиции обучения и воспитания детей. Однако на всех уровнях образования существует ряд проблем: только 15 % детей по-

лучают поддержку дошкольных образовательных организаций. При недостаточном внимании к раннему развитию детей это затрудняет их социализацию и снижает в дальнейшем успешность в учебе и в жизни. Для школьного уровня ключевые проблемы – доступность и качество образования. Расположение и инфраструктура школ (при достаточном общем количестве) не полностью отвечают потребностям населения. Исследования международных организаций оценивают количество детей школьного возраста постоянно либо временно не посещающих школы примерно в 50 тыс.. В то же время, согласно информации Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, в 2011 году школу не посещал 3 981 ребенок. Отсутствие релевантной статистики затрудняет предоставление адресных образовательных услуг детям. Действующая система образования слабо приспособлена для учащихся/студентов с особыми нуждами и детей из уязвимых семей. В результате есть опасность исключения значительной части молодых граждан Кыргызстана из системы образования, что может в дальнейшем привести к снижению качества человеческих ресурсов страны. Дети с особыми потребностями могут получить образование в инклюзивных или специальных школах; дети, не имеющих родителей – в интернатных учреждениях.

Переход от образования к работе представляет собой процесс, испытывающий затруднения в связи с отсутствием развитой системы профессиональной ориентации и недостаточно развитым рынком труда с одной стороны, и недостаточными компетентностями самого выпускника с другой стороны. Получение начального, среднего и высшего профессионального образования повышает возможность трудоустройства. Так, согласно исследованию ЕФО (2012 г.), после окончания СПО или ВПО занятыми были 63,4 %, в то время как среди лиц, имеющих только начальное образование – 26,9 %; соответственно, безработными оставались 12,4 % и 16,7 %. При этом выпускники НПО и СПО быстрее находят работу, чем выпускники вузов. Получение образования взрослыми и/или переподготовка и повышение квалификации возможно как в формальном секторе (вечерние/сменные/заочные школы), организации профессионального образования, так и в неформальном (курсы, ЦОМСы и др.). Для повышения качества управления системой финансирования подготовлены условия для перехода к широкосекторальному подходу – прямой поддержки бюджета донорскими средствами. Выделяемые средства будут поступать в страну в соответствии с выполнением Кыргызстаном согласованных с партнерами общих и специальных условий. Ориентировочно в ближайшие 5 лет, при благоприятных условиях, удастся привлечь в систему образования более 50 млн. евро.

Вопросы образования регулируются Конституцией Кыргызской Республики, законами Кыргызской Республики «Об образовании», «О статусе учителя», «О дошкольном образовании», а также стратегическими документами (Стратегией развития образования в Кыргызской Республике на

2012-2020 годы (далее - СРО 2020), Планом действий по реализации СРО 2020 на 2012-2014 годы) и др.

В ряд ключевых документов системы образования включены вопросы образования для устойчивого развития: СРО 2020, Рамочный Национальный стандарт (куррикулум)<sup>8</sup>, Концепция экологической безопасности КР<sup>9</sup>, Концепция Образования для устойчивого развития и др. Кыргызстан также является частью общемирового процесса выполнения Стратегии ЕЭК ООН по ОУР и Глобальной Декады ООН по образованию для устойчивого развития. Являясь в целом достаточной, нормативная правовая база, тем не менее, слабо регулирует вопросы взаимодействия органов управления образованием и образовательных организаций и МСУ, а также проблем инклюзивного образования и ряда других вопросов.

Целостной системы контрольно-надзорных институтов в области образования не существует: контролирующие функции отнесены к компетенции органов управления образованием, которые, до сих пор подменяют функции контроля административными проверками. С 2013 года начнется создание Центров финансов и контроля качества образования в территориальных управлениях образования, что позволит усилить функции контроля на уровне школьного образования. На уровне среднего образования контрольные функции имеются у МОиН; в высшем образовании действует система внутреннего и внешнего контроля качества (аттестация). С 2013 года начинает действовать система аккредитации.

Система образования насчитывает 75 502 учителя, более 5 тысяч педагогов среднего профессионального образования (далее – СПО) и 12 тысяч профессорско-преподавательского состава высшего профессионального образования (далее - ВПО). Качественный состав школьных учителей, с формальной точки зрения, остается на высоком уровне – более 80 % имеют высшее образование, но пробное тестирование учителей показало, что только 62 % справились с тестами, остальные – недостаточно компетентны в своем предмете. При этом исследование по качеству педагогических (методических) навыков не проводилось. Кадры СПО и ВПО зачастую также недостаточно знакомы с последними научными и прикладными разработками в сфере их деятельности, что не обеспечивает качественную подготовку студентов. Поэтому необходимы изменения в подготовке будущих педагогов, а также системы квалификации для увеличения разнообразия предоставляемых услуг и эффективного учета потребностей учителей/педагогов за счет введения ваучера на повышение квалификации. Необходимо также восстановление системы повышения квалификации для педагогов СПО и ВПО.

Доступность информации. Информация о системе образования предоставляется потребителям через действующий с 2010 г. сайт министерства образования и науки Кыргызской Республики и Министерства труда,

---

<sup>8</sup>Принят на коллегии Министерства Образования и науки КР в 2009 г.

<sup>9</sup>Принята в 2007 г.

миграции и молодежи Кыргызской Республики, сайты ряда организаций образования, ежегодно публикуемые материалы отчетной коллегии министерства образования и науки, отраслевую газету «Кут билим» и др. Однако до сих пор не сложилась целостная концепция информационной политики в системе образования, которая будет разрабатываться в 2013 г. В последние годы министерство образования и науки проводит постоянный мониторинг и оценку исполнения стратегических документов, что дает информацию для принятия политических решений. Однако, до сих пор не проводится системный мониторинг качества предоставляемых системой образования услуг. В результате, используются данные как Национального статистического комитета Кыргызской Республики, так и НПО и международных организаций, работающих в системе образования. Однако, из-за разной методологии сбора сведений, применяемых ими, существует значительная разница в количественных, и, соответственно, качественных оценках различных проблем (например, непосещающие дети). Недостаток информации или ее нерепрезентативность затрудняют принятие решений.

Наука. министерства образования и науки проводит политику в сфере науки для укрепления научно-технического потенциала и повышение вклада науки и техники в решение социально-экономических задач Кыргызской Республики. Однако, в стране не существует единой системы управления наукой – оно рассредоточено по трём институтам: МОиН, Национальной академии наук Кыргызской Республики, Кыргызпатентом.

В области нормативного обеспечения развитие науки определяется законами Кыргызской Республики «О науке и об основах государственной научно-технической политики», «О системе научно-технической информации» и др. Однако в этих законах обозначены в основном институциональные проблемы функционирования науки и нет четко прописанных действий, которые были бы направлены на поддержание внедрения инноваций в науке, новых форм организации научной деятельности и др.

Кадровый вопрос в области науки связан во многом с экономическими проблемами, в том числе старением лабораторного оборудования и невозможностью выполнять на нем современные исследования; падением престижа научной деятельности; слабо поставленной системой поиска и отбора талантливой молодежи для привлечения ее в научную деятельность, и, как следствие, старением научных кадров, ослаблением существовавших ранее научных школ.

В последние годы в качестве проблемы обозначились сложности работы молодых исследователей, прошедших стажировку или обучение в зарубежных университетах или иных учебных (научных) учреждениях, в действующих научных структурах, что вынуждает талантливую молодежь либо покидать страну, либо менять сферу деятельности.

В то же время, выпускники университетов Кыргызстана не всегда обладают компетенцией, необходимой для исследовательской работы, что связано со слабым развитием науки в вузах Кыргызской Республики и недостаточной квалификацией самого профессорско-преподавательского со-

става - из общей численности профессорско-преподавательского состава ученую степень доктора наук имеют около 5 %, кандидата наук – 23 % педагогов.

Слабость информационной базы науки, как и недостаточность контактов с зарубежными учеными, отсутствие ссылок на работы кыргызстанских ученых в общепризнанных мировых «индексах цитирования» замыкает науку Кыргызстана на узких, локальных проблемах, затрудняет знакомство и внедрение новых методологий научных исследований, закрепляет отрыв от новейших направлений разработок в значимых для страны отраслях.

В связи с необходимостью переориентации науки на поддержку инноваций, направленных на устойчивое развитие, необходима переориентация фундаментальных и прикладных научных исследований на актуальную для устойчивого развития Кыргызстана проблематику.

Достижение цели будет обеспечиваться через реализацию следующих приоритетов:

(i) повышение эффективности государственного регулирования развития сферы образования;

(ii) предоставление качественного и доступного образования в соответствии с возрастными потребностями человека;

(iii) переориентация научной сферы, в том числе – вузовской, на работу с конкретным заказчиком, ориентированным на продвижение устойчивого развития страны.

Приоритетное направление по повышению эффективности государственного регулирования развития сферы образования будет сфокусировано на решении перечисленных ниже задач:

(i) обеспечение институционального развития государственного органа, ответственного за образование;

(ii) улучшение статистического учёта и прогнозирования в сфере образования;

(iii) обеспечение доступа к достоверной, привлекательной и качественной информации о возможностях образования для потребителей и управленцев;

(iv) усовершенствование системы принятия решений в секторе образования на основе мониторинга и стратегического планирования.

Для решения задачи по институциональному развитию государственного органа, ответственного за образование, Правительство Кыргызской Республики намерено осуществить следующие меры:

(i) периодическое проведение функционального анализа на уровне МОиН, а также региональных управлений образования;

(ii) усиление потенциала МОиН и региональных органов управления образованием;

(iii) проведение анализа системы взаимодействия государственных органов в сфере образования для улучшения координации их деятельности.

Достичь улучшения статистического учета и прогнозирования в сфере образования предполагается посредством реализации следующих мер политики:

(i) обновление (по согласованию с Нацстаткомом) форм статистической отчетности для улучшения учета в сфере образования в рамках перехода к SWAp, подушевому финансированию и др.;

(ii) проведение на регулярной основе исследований в образовании, исходя из потребностей сектора;

(iii) проведение исследования по востребованности выпускников на рынке труда;

(iv) разработка индикаторов по уровням - дошкольного, среднего, высшего профессионального образования для создания базы данных по образовательным организациям Кыргызской Республики;

(v) создание информационной системы управления образованием (ИСУО) и обеспечение ее функционирования.

Для решения задачи «Обеспечить доступ к достоверной, привлекательной и качественной информации о возможностях образования для потребителей и управленцев» необходимо реализовать следующие меры:

(i) постоянное обновление сайта министерства образования и науки и Агентства профессионально-технического развития;

(ii) разработка образовательного портала, интегрированного в действующий web-сайт министерства образования и науки, где будут содержаться «Информационный банк данных образовательных организаций Кыргызской Республики», исследования, инновационные разработки, проекты и т.п., а также поддерживаться Форум для обмена мнениями;

(iii) предоставление информации потребителям о стандартах выполнения государственных услуг, деятельности администрации, попечительских советов и прочей через различные каналы.

Усовершенствовать систему принятия решений в секторе образования на основе мониторинга и стратегического планирования можно за счет реализации следующих мер:

(i) разработка внутреннего регламента деятельности, интегрирующего систему мониторинга и оценки в процесс принятия решений, в соответствующие документы стратегического характера, разрабатываемые МОиН, в работу структурных подразделений МОиН, органов управления на местах;

(ii) обучение сотрудников МОиН в целях усиления аналитического потенциала в процессе анализа данных, полученных по результатам мониторинга;

(iii) разработка проектов планов действий по реализации Стратегии развития образования на 2012-2020 годы на второй (2015-2017 гг.) и третий (2017-2020 гг.) периоды ее реализации для обеспечения преемственности реформ и устойчивого функционирования системы образования;

(iv) вовлечение групп интересов в диалог с органами управления образованием и в выработку образовательной политики.

По второму приоритетному направлению, ориентированному на предоставление качественного и доступного образования в соответствии с возрастными потребностями человека, будут решаться следующие задачи:

(i) обеспечение доступности услуг дошкольных образовательных организаций для всех групп населения за счет развития системы альтернативных ДОО;

(ii) повышение уровня психолого-педагогической готовности детей не посещающих дошкольные организации, к школе;

(iii) предоставление качественного образования учащимся на начальной (1-4 кл.), основной (5-9 кл.) и старшей (10-11 кл.) ступенях обучения в школе;

(iv) устранение дисбаланса между компетентностью выпускников организаций начального (НПО), среднего (СПО) и высшего (ВПО) профессионального образования и требованиями рынка труда;

(v) предоставление образования для взрослых в формальном и неформальном секторе для обеспечения соответствия их навыков рынку труда;

(vi) включение в содержание образования на всех уровнях вопросов устойчивого развития для формирования модели «образования для устойчивого развития»

(vii) реализация принципов социальной и медицинской инклюзии в образовании.

Для решения первой задачи намечены следующие меры:

(i) открытие альтернативных дошкольных организаций;

(ii) обеспечение устойчивости функционирования сети альтернативных видов дошкольных образовательных организаций, в том числе – за счет передачи на баланс айыл окмоту.

Для решения второй задачи намечено:

(i) реализация 240-часовой программы подготовки детей не посещающих дошкольные организации, к школе;

(ii) разработка годовой программы подготовки детей к школе;

(iii) проведение апробации годовой программы подготовки детей, не посещающих дошкольные организации, к школе и ее внедрение с 2016 года.

Для решения третьей задачи планируется реализация следующих мер:

(i) внедрение стандартов нового поколения (куррикулумов) в 3-м и последующих классах;

(ii) разработка стандартов нового поколения на базовом (5-11 классы) и профильном (10-11 классы) уровне;

(iii) проведение в 9 и 11 классах экзаменов в сопоставимом формате для определения качества подготовки каждого выпускника;

(iv) разработка Концепции воспитания школьников и внедрение ее в образовательные организации Кыргызской Республики;

(v) реализация инфраструктурного проекта «100 инновационных школ»

(vi) переход к 2015 г. школьного образования на нормативное бюджетное финансирование для предоставления одинаково качественного образования во всех областях Кыргызской Республики (школы Ошской Таласской, Джалал-Абадской и Нарынской областей).

(vii) разработка и внедрение стандартов повышения квалификации педагогических кадров.

Для решения четвёртой задачи планируются следующие меры:

(i) разработка стандартов нового поколения для СПО и ВПО для предоставления отвечающего потребностям рынка образования, с учетом потребностей устойчивого развития;

(ii) включение работодателей в составы государственных аттестационных комиссий для оценки качества реализации стандарта;

(iii) создание аккредитационного агентства и проведение аккредитации по заявкам вузов.

Задача пятая, по предоставлению образования для взрослых в формальном и неформальном секторах для обеспечения соответствия их навыков рынку труда, будет решаться через следующие меры:

(i) подготовка соответствующих изменений и дополнений в действующую нормативную правовую базу для обеспечения нормативной правовой основы для обучения взрослых на протяжении всей жизни;

(ii) повышение квалификации учителей с учетом изменения содержания образования, включая проблемы устойчивого развития;

(iii) обеспечение возможности получения квалификации /переквалификации на протяжении всей жизни.

Решение шестой задачи по включению в содержание образования на всех уровнях вопросов устойчивого развития и принципов «зеленой экономики» при постепенном формировании модели «образования для устойчивого развития» планируется решить через следующие меры:

(i) внедрение в дошкольные образовательные организации всех типов Государственного образовательного стандарта Кыргызской Республики «Дошкольное образование и уход за детьми» и обновленных программ, обеспечивающих развитие представлений детей о человеке, обществе, экологии, здоровом образе жизни и др.;

(ii) включение в стандарты нового поколения на всех уровнях образования вопросов устойчивого развития (изменение климата, энергоэффективности, использование возобновляемых источников энергии, экологической безопасности, предотвращение чрезвычайных ситуаций и др.);

(iii) разработка учебно-методических комплексов (УМК) нового поколения с учетом вопросов устойчивого развития и издание УМК для 3-6 классов;

(iv) внедрение материалов проекта Школьного Проекта по использованию ресурсов и энергии (ШПИРЭ) в общеобразовательные школы и структуры дополнительного образования;

(v) включение тематики и/или модулей по вопросам устойчивого развития в гуманитарный, социальный и экономический цикл Государственных стандартов и профессиональные программы по направлениям подготовки, реализуемым в организациях СПО и ВПО.

В рамках решения седьмой задачи по реализации принципов социальной и медицинской инклюзии в образовании будут выполнены следующие меры:

(i) разработка методических рекомендаций для родителей, специалистов дошкольных и общеобразовательных организаций по работе с детьми, имеющими особые образовательные потребности;

(ii) получение основного/среднего общего образования по вечерней (сменной) и заочной (включая дистанционную) формам обучения при социальных или медицинских показаниях;

(iii) обеспечение конституционных гарантий на получение бесплатного основного/среднего образования в вечерней (сменной)/ заочной школе детей и взрослых);

(iv) обновление нормативной правовой базы (положения, учебных планов, программ и др.) для вечерней (сменной)/ заочной школы;

(v) расширение числа школ, в которых обучаются дети с ограниченными возможностями здоровья в целях успешной социализации;

(vi) предоставление льгот для поступления в профессиональные образовательные организации детям, оставшимся без попечения родителей, или детям с ограниченными возможностями здоровья.

Приоритет 3: «Переориентация сферы науки, в том числе – вузовской, на работу с конкретным заказчиком, ориентированным на продвижение устойчивого развития страны», планируется продвигать через решение следующих задач:

(i) внедрение достижений фундаментальной и прикладной науки в практику для обеспечения устойчивого развития страны;

(ii) функциональный анализ научных институтов;

(iii) подготовка молодых кадров для научно-исследовательской деятельности.

Для решения первой задачи планируется реализовать следующие меры:

(i) разработка нормативной правовой базы, позволяющей вузу тратить не менее 10 % от суммы специальных средств на научные исследования;

(ii) разработка приоритетных направлений развития науки, в том числе экономически значимых для государства проектов по устойчивому развитию (на базе вузов и вузовских НИИ).

Для решения второй задачи будут реализованы следующие меры:

(i) оптимизация численности и тематики научных исследований;

(ii) признание в стране PhD дипломов иностранных вузов, входящих в основные мировые рейтинги;

(iii) привлечение к преподаванию в вузах Кыргызстана, к руководству аспирантами, к участию в диссертационных комиссиях зарубежных специалистов и кыргызстанцев с международным опытом в рамках международных проектов;

(iv) проведение модернизации системы управления наукой для устойчивого развития отрасли и проведения согласованной политики в области научных исследований;

(v) создание научно-исследовательских институтов на базе вузов;

(vi) нормативное правовое обеспечение создания и функционирования Фонда науки для аккумуляции средств на научные исследования и обеспечение инновационных исследований на основе открытого конкурса;

(vii) обеспечение документирования результатов научных работ, постоянное пополнение баз данных с научной, научно-технической и кадровой информацией.

Для подготовки молодых кадров для научно-исследовательской деятельности (третья задача) будут реализованы следующие меры:

(i) создание системы поиска и отбора талантливой молодежи для привлечения ее в научную деятельность;

(ii) привлечение молодых ученых, прошедших стажировку или обучение в зарубежных университетах или иных учебных (научных) учреждениях, исследователей, к проведению исследований

(iii) внедрение индекса цитируемости ученых Кыргызстана в процесс экспертизы научных проектов и оценку деятельности ученых.

### **4.3. Здравоохранение**

Цель: повышение качества медицинских услуг, направленных на снижение уровня заболеваний населения, в том числе связанных с влиянием факторов окружающей среды.

Анализ текущей ситуации. В 2008-2012 годах достижения здравоохранения оказались ниже ожидаемого уровня. На результаты качества услуг здравоохранения оказали влияние политическая нестабильность и частая смена руководства, которые воспрепятствовали последовательному осуществлению реформ. Влияние на здоровье населения также оказали недостаточное внимание вопросам профилактики здоровья, социально-экономическая ситуация в стране и рост уровня бедности.

Другой проблемой является то, что вследствие низких стимулов и отсутствия мотивации отмечается высокий отток кадров из системы Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, переход обученных кадров в другие организации, снижение привлекательности государственной службы для квалифицированных специалистов. Проблема оттока врачебных кадров, их нерациональное распределение, обусловленное большей концентрацией медицинских кадров в городах и их нехваткой в сельской местности, оказала отрицательное влияние на доступ к медицинской по-

мощи и на ее качество, особенно для уязвимых групп населения в отдаленных сельских районах. Кроме того, отмечается несоответствие системы подготовки специалистов потребностям практического здравоохранения и современным международным стандартам.

В стране заложены основы информационно-коммуникационной инфраструктуры для нужд медицины, положено начало применению и распространению современных информационно-коммуникационных технологий в сфере здравоохранения. В то же время не завершена работа по созданию Единой информационной системы здравоохранения (ЕИСЗ).

Достаточное финансирование является необходимым условием для обеспечения максимального охвата населения экономически эффективными услугами здравоохранения. Важным достижением в развитии системы здравоохранения стал последовательный ежегодный рост расходов на здравоохранение в общем объеме государственных расходов – с 10 до 13 % в период с 2006 по 2011 год. В результате увеличения финансирования, в частности, была отменена сооплата за услуги по родоразрешению, за медицинские услуги детям в возрасте до 5 лет и пожилым гражданам. Кроме того, в целях улучшения экономической и физической доступности к лекарственным средствам на первичном уровне на всей территории республики распространена Дополнительная программа обязательного медицинского страхования по лекарственному обеспечению для застрахованных на амбулаторном уровне. Однако, одними из ключевых проблем остаются неэффективность и нерациональность в использовании ресурсов. Доля расходов на выплату заработной платы и финансирование инфраструктуры составляет более 80 % государственного бюджета, выделяемого на здравоохранение. Непосредственные расходы на пациента (медикаменты, питание) составляют 20-25 %. При этом продолжают расти неофициальные выплаты медицинскому персоналу.

За последние годы страна добилась улучшения показателей младенческой и детской смертности и сохраняет тенденцию к дальнейшему их снижению. Так, младенческая смертность сократилась в период 2008-2011 годов с 27,1 до 21,1 случая на 1000 живорождений, а детская смертность за тот же период снизилась с 31,5 до 24,5 случая на 1000 живорождений. В республике налажена система иммунизации и проводится своевременная иммунизация детей от всех основных вакциноуправляемых болезней.

При всеобщем охвате системы первичной медицинской помощи степень использования услуг по охране здоровья матери и ребенка в республике является высокой. Все беременные женщины имеют право на получение бесплатных услуг по дородовому наблюдению, более 95 % родов принимаются в медицинских учреждениях. Однако, показатели по материнской смертности продолжают оставаться высокими и имеют нестабильную динамику. Так, за период с 2008 по 2011 годы материнская смертность в целом сократилась с 58,9 до 47,5 случаев на 100 тыс. живорождений, но при этом в 2009 году отмечался резкий рост данного показателя до 75,3 на 100 тысяч живорождений.

Немалой доли дорогостоящих затрат на лечение хронических заболеваний можно избежать, если принимать меры по укреплению здоровья и благополучия и осуществлять действенные профилактические меры в секторе здравоохранения и других секторах. В число таких мер входят меры по ограничению рискованных форм поведения, укреплению здоровья, физической активности, снижению воздействия опасных факторов окружающей среды.

Состояние инфекционной и паразитарной заболеваемости остается одним из основных факторов устойчивости санитарно-эпидемиологической ситуации в республике, что во многом обусловлено ограниченным доступом части населения к безопасным источникам питьевой воды и несоблюдением норм санитарии. Сохраняется высокий уровень заболеваемости острыми кишечными инфекциями, в особенности среди детей в сельской местности юга республики. Данная ситуация сложилась в результате деградации и низкой эффективности работы систем водоснабжения и санитарии; неудовлетворительным качеством воды в источниках водоснабжения, используемых населением для хозяйственно-питьевых и рекреационных нужд. Как следствие, доступность населения республики к питьевой воде на начало 2013 года составило 87,8 %, в том числе по сельской местности - 70,8 %. По данным территориальных центров профилактики заболеваний и экспертиз, 206 водопроводов (19,1 %) не соответствуют требованиям санитарных норм, не имеют достаточных зон санитарной охраны, комплексов водоочистных сооружений, обеззараживающих установок.

В республике в последние годы не уделялось должного внимания предоставлению услуг по контролю за безопасностью продуктов питания, тогда как с пищей в организм человека может поступать более 70 % опасных для организма человека веществ. Уровни и затраты на лечение пищевых отравлений, вероятно, увеличатся с повышением температуры окружающей среды, если не улучшится выполнение требований стандартов безопасности продуктов питания.

Исходя из поставленной цели, на период 2013-2017 годов государственная политика в сфере здравоохранения будет направлена на решение задач по следующим приоритетным направлениям:

- (i) укрепление потенциала системы здравоохранения, направленного на предоставление качественных медицинских услуг населению;
- (ii) создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья населения и каждого человека в отдельности.

В рамках приоритета по укреплению потенциала системы здравоохранения, направленного на предоставление качественных медицинских услуг населению, Правительство Кыргызской Республики намерено решить ряд задач:

- (i) повысить доступность уязвимых слоев населения к услугам специализированной медицинской помощи;

(ii) обеспечить рациональное и эффективное использование финансовых средств, направляемых на льготное лекарственное обеспечение социально уязвимых слоев населения;

(iii) гарантировать социально-уязвимым слоям населения предоставление базовых медицинских услуг на бесплатной основе;

(iv) реализовать механизмы государственно-частного партнерства;

(v) улучшить качество медицинского и фармацевтического образования для усиления кадрового потенциала;

(vi) внедрить унифицированные и стандартизированные медицинские информационные системы в практическое здравоохранение.

Для решения первой задачи намечена реализация следующих мер:

(i) проведение оптимизации организационной структуры и бюджетных расходов специализированных организаций (онкология, гематология, психиатрия), переводимых в систему Единого плательщика;

(ii) поэтапная интеграция специализированных организаций в систему Единого плательщика;

(iii) разработка нормативов финансирования по видам оказываемых специализированных медицинских услуг.

В рамках решения второй задачи планируется реализация следующих мер:

(i) пересмотр и утверждение объема возмещения пациентам за отпущенные лекарственные средства по рецептам Дополнительной программы обязательного медицинского страхования для социально-уязвимых слоев населения;

(ii) повышение уровня информированности населения по предоставлению льгот и гарантий в рамках утвержденных государственных программ здравоохранения.

Третья задача по обеспечению гарантий социально-уязвимым слоям населения по предоставлению базовых медицинских услуг на бесплатной основе будет осуществляться путем развития системы Базового государственного медицинского страхования, что подразумевает реализацию следующих мер:

(i) принятие НПА, регулирующих порядок формирования Базового государственного медицинского страхования;

(ii) пересмотр и внедрение минимальных стандартов бюджетного финансирования с учетом разработки минимальных стандартов предоставления медицинских услуг;

(iii) разработку ежегодных Программ государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью исходя из условий Базового государственного медицинского страхования.

Для решения четвертой задачи по реализации механизмов государственно-частного партнерства в секторе здравоохранения предполагается подготовка и внедрение пилотных проектов в рамках государственно-частного партнерства, направленных на обеспечение реального вклада в

повышение качества медицинской помощи и эффективности использования ресурсов здравоохранения.

Пятая задача по предотвращению оттока и улучшению качества медицинского и фармацевтического образования будет решена через выполнение следующих мер:

(i) разработка и внедрение новых ГОС на до- и последипломном уровнях, разработка рабочих учебных планов, программ обучения и методического обеспечения, нацеленных на компетентностную подготовку;

(ii) разработка правовых и экономических механизмов возврата вложенных государством средств за обучение выпускника, в случае отказа его отработки по направлению;

(iii) реализация постановления Правительства Кыргызской Республики «О мерах по дополнительному стимулированию врачей, работающих в организациях здравоохранения отдаленных районов, малых городов и сельской местности Кыргызской Республики»;

(iv) внедрение регистра медработников, включающего всех сотрудников с высшим и средним специальным медицинским образованием, независимо от статуса лечебно-профилактической организации.

Шестая задача по внедрению унифицированных и стандартизированных медицинских информационных систем в практическое здравоохранение будет решена через реализацию следующих мер:

(i) разработка стратегии развития информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в секторе здравоохранения;

(ii) разработка и внедрение единой системы стандартов и приведение к ней информационных систем и ресурсов; (iii) разработка и внедрение баз данных (регистров по различным нозологиям) для создания системы персонифицированного учета;

(iii) разработка и внедрение защищенной мультисервисной ведомственной (корпоративной) сети здравоохранения с предоставлением доступа основным пользователям.

В рамках второго приоритета по созданию необходимых условий для охраны и укрепления здоровья населения и каждого человека в отдельности Правительство Кыргызской Республики намерено решить ряд задач, как для отдельных категорий, так и для всего населения в целом. Для достижения ЦРТ-4, снижения младенческой и детской заболеваемости и смертности необходимо продолжать действия по улучшению качества оказания медицинской помощи детям, обеспечить профилактику заболеваемости среди детей. В рамках этой задачи будут реализованы следующие мероприятия:

(i) проведение кампаний по иммунизации детей до двух лет согласно Национальному календарю прививок

(ii) разработка, пересмотр и внедрение руководств\клинических протоколов по возникновению и лечению заболеваний у детей;

(iii) улучшение информированности населения по вопросам охраны здоровья детей через вовлечение гражданского сообщества, средств массо-

вой информации, разработки и тиражирования информационно-образовательных материалов, обучения работников здоровья в сельской местности;

(iv) микронутриентное обогащение продуктов питания смесью Гулазык;

(v) проведение тренингов для медицинских работников по стандартному пакету рекомендованных профилактических услуг для детей до 5 лет;

(vi) закупка реанимобилей для областных родильных отделений;  
(vii) разработка и внедрение механизма консультирования родителей по вопросам важных профилактических мер и по опасным признакам заболеваний у детей.

Усилия по достижению ЦРТ-5 («улучшение охраны материнства»), будут сконцентрированы на решении следующих задач:

(i) повышение качества услуг в организациях здравоохранения;

(ii) улучшение информированности женщин и членов их семей по вопросам безопасного материнства и планирования семьи.

Решение первой задачи планируется через реализацию следующих мер:

(i) разработка, пересмотр и внедрение руководств\клинических протоколов;

(ii) проведение тренингов для персонала родовспомогательных учреждений по эффективным перинатальным услугам;

(iii) пересмотр механизма приписки для обеспечения доступа к медицинским услугам женщин-мигрантов;

(iv) улучшение оснащения родильных домов г. Бишкек, Бишкекского городского перинатального центра и Ошского городского перинатального центра;

(v) улучшение информированности женщин и членов их семей по вопросам профилактики анемии, питания матерей, опасных признаках беременности, необходимости своевременного обращения в систему здравоохранения для получения гарантированных услуг путем вовлечения гражданского сообщества, средств массовой информации, разработки и тиражирования информационно-образовательных материалов, обучения работников сельских комитетов здоровья, кабинетов укрепления здоровья.

Для достижения ЦРТ-6 Правительство Кыргызской Республики ставит задачу улучшить качество предоставляемых медицинских услуг на различных уровнях системы здравоохранения по борьбе с ВИЧ-инфекцией, туберкулезом. Кроме того, приоритетным направлением выбрана борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями.

Решение данной задачи будет осуществляться через реализацию следующих мер:

(i) разработка, пересмотр и внедрение клинических протоколов и руководств на основе доказательной медицины в практическое здравоохранение;

(ii) пересмотр и утверждение перечня иллюстрированных предупреждений о вреде табака на здоровье, предназначенных для размещения на пачках и упаковках табачных изделий;

(iii) обучение медицинских работников правильному выявлению, регистрации и ведению сердечно-сосудистых заболеваний и оказанию неотложной медицинской помощи;

(iv) закупка медицинского оборудования для областных кардиологических кабинетов;

(v) обеспечение раннего выявления больных туберкулезом путем обследования всех лиц, обратившихся за медицинской помощью в соответствии с алгоритмом диагностики туберкулеза;

(vi) внедрение современных, ускоренных методов лабораторной диагностики туберкулеза на всех уровнях оказания медицинской помощи;

(vii) разработка и внедрение механизма взаимодействия туберкулезной службы со службой общественного здравоохранения и первичной медико-санитарной помощи по вопросам проведения противоэпидемических мероприятий туберкулеза;

(viii) обеспечение противотуберкулезными препаратами 1 и 2 ряда организаций первичного звена;

(ix) строительство Национальной референс-лаборатории для улучшения диагностики заболевания туберкулезом;

(x) консультирование и направление ключевых групп населения на ВИЧ-тестирование;

(xi) охват ВИЧ-позитивных беременных женщин профилактикой антиретровирусными препаратами;

(xii) обучение медицинских работников для повышения качества лечения, ухода за пациентами с ВИЧ-инфекцией, ВИЧ-консультирования и безопасности медицинских процедур.

Для усиления системы общественного здравоохранения планируется реализовать следующие задачи:

(i) повысить эффективность деятельности службы общественного здравоохранения, ориентированной на потребности населения;

(ii) усилить государственный контроль за объектами водоснабжения и принять меры по исполнению Закона Кыргызской Республики «Технический регламент «О безопасности питьевой воды»;

(iii) снизить уровень заболеваний, связанных с безопасностью продуктов питания.

Решение задачи по повышению эффективности деятельности службы общественного здравоохранения, ориентированной на потребности населения, подразумевает реализацию следующих мер:

(i) разработка проектов НПА, обеспечивающих эффективную деятельность службы общественного здравоохранения;

(ii) вовлечение местных сообществ в вопросы охраны и укрепления здоровья путем создания Сельских комитетов здоровья и внедрения

«Программы действий сообществ по вопросам здоровья» (ДСВЗ) в шести районах Джалал-Абадской области;

(iii) обогащение муки хлебопекарной витаминно-минеральной добавкой (премиксом) и йодирование соли;

(iv) разработка НПА по аккредитации лабораторий;

(v) приобретение расходных материалов (тест-систем, реагентов, в том числе и на ГМО) для лабораторий;

(vi) расширение номенклатуры исследований факторов окружающей среды, влияющих на человека, через внедрение методологии HELI (взаимосвязь здоровья и окружающей среды);

(vii) разработка и внедрение регистра потенциально токсичных веществ, ввозимых в Кыргызскую Республику.

Для усиления государственного надзора за объектами водоснабжения и принятия мер по исполнению Закона Кыргызской Республики «Технический регламент «О безопасности питьевой воды» необходимо:

(i) расширение номенклатуры исследований питьевой воды по показателям безопасности;

(ii) разработка и утверждение целевых показателей по проблемам воды и здоровья;

(iii) разработка и внедрение интегрированной системы государственного надзора за заболеваниями, связанными с водой;

(iv) разработка и утверждение Программы по воздействию качества воды на здоровье человека согласно протоколу по проблемам воды и здоровья;

(v) проведение информационных кампаний по повышению осведомленности населения о мерах профилактики заболеваний, связанных с водой.

В рамках решения задачи по снижению уровня заболеваемости, связанных с безопасностью продуктов питания, планируется реализация следующих мероприятий:

(i) разработка проектов НПА по обеспечению контроля за безопасностью пищевых продуктов для отслеживания биологических, химических и физических вредных факторов, связанных с питанием;

(ii) разработка информационно-образовательных материалов для населения по использованию безопасных пищевых продуктов на бытовом уровне;

(iii) разработка рекомендаций по внесению изменений в НПА о расширении перечня ввозимых и производимых товаров (продукции);

(iv) разработка и утверждение НПА об обязательной процедуре санитарно-эпидемиологической экспертизы по определению соответствия указанной продукции по показателям безопасности для здоровья человека.

#### **4.4. Повышение эффективности социальной защиты населения и пенсионного обеспечения**

Цель: оказание качественных услуг и гарантия равных возможностей для граждан в результате формирования устойчивой государственной системы социальной защиты.

Анализ текущей ситуации. В системе Министерства социального развития Кыргызской Республики работают около 1,5 тыс. человек, из них 70 % работников приходится на территориальные подразделения. В течение последних лет министерством были проведены различные структурные преобразования, что является фактором нестабильности кадрового потенциала. В настоящее время остро стоит проблема организации современной системы социальной защиты, в том числе создание системы повышения квалификации и переподготовки кадров, включая введение показателей качества и эффективности работы, а также материального стимулирования и мотивации сотрудников.

Другим важным элементом реализации функций социальной защиты является достижение максимального информационного охвата населения. Для этого необходимо создание комплексной информационной стратегии, направленной на постепенное изменение отношения населения к результатам деятельности субъектов социальной работы, признанию необходимости в появлении новых функций в профессии социального работника и становлении института социальной защиты населения.

Действенность работы по обеспечению социальной защиты населения зависит также от наличия эффективной информационной системы. Одной из основных проблем, негативно влияющих на работоспособность и развитие информационной компьютерной системы в сфере социальной защиты, является недостаточное финансирование и отсутствие квалифицированных знаний и навыков по использованию информационных систем.

Что касается выплат пенсий, то в отличие от социальной помощи, когда нуждающийся человек получает пособия из государственного бюджета, основными финансовыми источниками здесь являются страховые взносы от всех видов доходов. Реализация таких норм требует от страховщика обеспечения высокого уровня качественной и достоверной информации по каждому застрахованному лицу. Дальнейшее развитие системы предоставления услуг пенсионного обеспечения требует решения вопросов по упрощению порядка взаимодействия пенсионеров с государственными органами, а также снижения количества фактов коррупции за счет внедрения неконтактных методов взаимодействия граждан и государственных органов всех уровней. Решение этих задач ставит необходимость организации перехода от удостоверения социальной защиты, выдаваемого в бумажной форме, к электронной единой социальной карте гражданина Кыргызской Республики.

В 2011 году количество детей в возрасте до 16 лет, проживающих в условиях бедности, составило 13,2 % от населения республики. Одним из

инструментов социальной защиты, направленным на детей и способствующим снижению разрыва в доходах наименее обеспеченных семей, имеющих детей, до уровня гарантированного минимального дохода (ГМД), является ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС). На сегодняшний день данным видом пособия охвачено более 340,0 тыс. детей. Несмотря на то, что размеры пособий повышаются ежегодно (последнее повышение ГМД до 580 сомов было произведено в ноябре 2012 г.), темпы роста размеров пособий остаются низкими, покрывая лишь инфляцию, и составляют лишь 16% от уровня прожиточного минимума ребенка и 43,3 % - от черты крайней бедности.

С каждым годом увеличивается количество семей, не способных надлежащим образом обеспечить содержание и воспитание детей. Возникло такое явление как «социальное сиротство», т.е. сиротство при живых родителях. Значительное число детей попадает на рынок неквалифицированной рабочей силы или пополняет ряды беспризорных и безнадзорных детей.

Согласно данным первого национального обследования детского труда в Кыргызстане (2007 год) из 672 тысяч занятых детей 592 тысячи заняты на работах, которые неприемлемы для их возраста и развития. Из числа работающих детей - 57,9 % мальчики. Подавляющее большинство работающих детей заняты в качестве неоплачиваемых семейных работников (95 %). В основном они вовлечены в домашнее производство (76,4 %), которое включает в себя сельскохозяйственные работы.

На сегодня около 11 тыс. детей размещены в 117 детских учреждениях интернатного типа государственной, муниципальной и частной форм собственности, из которых 80 % имеют одного или двух родителей. Из-за существенных экономических проблем в стране крайне ограничено предоставление социальных услуг по поддержке семьи, практически не предоставляются социальные услуги, замещающие семью, такие как приемная («фостерная») семья.

В структуре причин инвалидности среди детского населения, в последние годы, лидирующие позиции продолжали занимать болезни нервной системы, врожденные аномалии, психические расстройства. На сегодняшний день общий уровень инвалидности в республике составляет около 2,6 % от всего населения.

До недавнего времени доминирующей являлась «медицинская модель инвалидности», в которой инвалидность рассматривалась как чисто медицинский вопрос, относимый только к индивиду, и требующий только медицинского вмешательства. Планируется начать внедрение биопсихосоциальной модели инвалидности, которая расширяет понимание «инвалидности» и позволяет изучить влияние медицинских, индивидуальных, социальных и экологических факторов на функциональность человека и инвалидность. Однако, следует признать, что действующая система социальной защиты не обеспечивает полный охват и не ведется полный учет всех ЛОВЗ.

Серьезным препятствием интеграции ЛОВЗ в обществе являются ограничения в доступе к инфраструктуре. В 2012 году пандусы и специальные приспособления установлены только в 172 государственных и муниципальных органах, организациях здравоохранения и образования города Бишкек. В 25-ти профлищеях во всех регионах проведен ремонт зданий и производственных мастерских с учетом обучения лиц с ОВЗ. Однако, в 2012 году в 17 проектных организациях выявлены нарушения по несоблюдению норм и правил для обеспечения жизнедеятельности ЛОВЗ.

Более 8,0 тыс. одиноко проживающих пожилых граждан получают услуги социального обслуживания на дому на бесплатной основе. В систему организаций социального обслуживания также входят государственные социальные стационарные учреждения (дома-интернаты для престарелых и инвалидов). Всего в республике функционируют 15 социальных стационарных учреждений, из них, 6 - для пожилых и инвалидов, в которых находятся на полном государственном обеспечении около 900 пожилых граждан. Кроме того, неразвитость социальных услуг, оказываемых на местном уровне, дефицит местного бюджета приводит к снижению ответственности местных государственных администраций и органов местного самоуправления за развитие услуг на подотчетной им территории.

Что касается пенсионного обеспечения, то начиная с 2003 года, задолженности по выплате пенсий не имеется, выплата пенсий производится за текущий месяц и только в денежном выражении. За последние пять лет рост пенсии был значителен: средний размер пенсии в 2008 году составлял 1 426 сомов, к концу 2012 года составил 4 208 сомов, соотношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера возросло с 45,7 % до 110 %. Впервые размер средней пенсии достиг прожиточного минимума пенсионера в 2011 году.

Механизм повышения страховой части пенсии в условиях солидарно-распределительной пенсионной системы позволяет решать вопросы не только поддержания страхового принципа, но и вопросы уменьшения количества пенсионеров, получающих пенсии ниже прожиточного минимума. Если в 2009 году количество лиц, получавших пенсию ниже прожиточного минимума, составляло 452,9 тыс. человек (86,6 % от общего количества), то на конец 2012 года их количество составило 344,0 тыс. человек (62,2 % от общего количества).

Пенсионная реформа, стартовавшая в январе 2010 года, позволила ввести накопительный компонент в пенсионную систему Кыргызстана без отказа от солидарной составляющей. При этом снижена ставка страховых взносов для работодателей на 2%. С 2012 года в накопительной составляющей введен возрастной ценз - в формировании накопительной части пенсии не участвуют лица пенсионного и предпенсионного возраста.

Вопросы профилактики и социальной реабилитации бездомных являются одними из наиболее острых и болезненных социальных проблем общества, среди которых выделяются: недостаточная работа с социальной защитой бездомных; отсутствие законодательных инициатив, регулирую-

щих социальную защиту бездомных; отсутствие исследований и учета лиц групп риска по регионам; отсутствие бесплатных государственных социальных услуг по профилактике и реабилитации групп риска на уровне органов местного самоуправления; отсутствие координации и взаимодействия государства, органов местного самоуправления и некоммерческих организаций.

Исходя из поставленной цели, политика государства в области социальной защиты до 2017 года будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях:

- (i) обеспечение гарантий государства в области социальной защиты для наиболее уязвимых категорий граждан;
- (ii) наращивание потенциала системы социальной защиты и пенсионного обеспечения для оказания качественных услуг населению.

Для обеспечения гарантий государства в области социальной защиты для наиболее уязвимых категорий граждан, основные усилия Правительства Кыргызской Республики будут направлены на решение следующих задач в зависимости от различных категорий населения:

- (1) в области обеспечения социальной защиты детей:
  - (i) повышение размеров государственных пособий для детей из малообеспеченных семей;
  - (ii) снижение ошибок, приводящих к исключению из схемы социальной защиты семей и детей в трудной жизненной ситуации;
  - (iii) развитие альтернативных социальных услуг и создание условий для появления сети негосударственных учреждений, оказывающих социальные услуги, особенно на местном уровне;
  - (iv) проведение оптимизации интернатных учреждений для детей, оставшихся без опеки и попечения родителей;
  - (v) обеспечение комплексного решения проблем профилактики безнадзорности и беспризорности, правонарушений несовершеннолетними, защиты их прав, социальной реабилитации и адаптации;
  - (vi) улучшение доступа детей с ОВЗ к социальным услугам.

В целях решения задачи по повышению размеров государственных пособий для детей из малообеспеченных семей предполагается реализация следующих мер:

- (i) принятие НПА по повышению пособий малообеспеченным семьям, имеющим детей, за счет роста ГМД на 10% ежегодно;
- (ii) разработка и внедрение процедуры формирования бюджета на выплату ежемесячных пособий малообеспеченным семьям, имеющим детей с учетом экономического роста.

Задача по снижению ошибок, приводящих к исключению из схемы социальной защиты для семей и детей в трудной жизненной ситуации, будет решаться путем:

- (i) разработки и внедрения механизма использования социального паспорта семьи для его применения при составлении Индивидуального плана защиты ребенка и Плана индивидуальной работы с семьей;

(ii) разработка законопроекта, предусматривающего предоставление социальной защиты населения на местном уровне.

Для решения задачи по развитию альтернативных социальных услуг и созданию условий для появления сети негосударственных учреждений, оказывающих социальные услуги будут реализованы следующие меры:

(i) разработка проекта НПА по внедрению механизма государственного социального заказа на местном уровне;

(ii) утверждение Положения о порядке выявления семей и детей в трудной жизненной ситуации, предусматривающего первичную оценку и разработку планов индивидуальной работы с семьей и по защите ребенка;

(iii) принятие НПА по аккредитации организаций, оказывающих услуги семьям и детям в трудной жизненной ситуации.

Для задачи по оптимизации интернатных учреждений для детей, оставшихся без опеки и попечения родителей определены следующие меры:

(i) разработка проекта НПА по реализации Плана оптимизации финансирования детских учреждений;

(ii) оценка нужд и потребностей детей, проживающих в детских учреждениях интернатного типа, оценка потенциала учреждения, создание базы данных интернатных учреждений и центров, оказывающих социальные услуги;

(iii) разработка и внедрение механизмов интеграции детей-сирот в приемные (фостерные) семьи;

(iv) принятие НПА об опеке и попечительстве, предусматривающего также порядок направления детей в учреждения интернатного типа, защиту имущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей.

Для решения задачи по обеспечению комплексного решения проблем профилактики безнадзорности и беспризорности, правонарушений несовершеннолетних, защита их прав, социальной реабилитации и адаптации предполагает реализацию ряда мер:

(i) разработка и внедрение реабилитационных программ для детей, имеющих конфликты с законом;

(ii) проведение исследований по оценке потребности в регионах центров для реабилитации беспризорных и безнадзорных детей, детей в конфликте с законом, кризисных центров;

(iii) поддержка в рамках государственного социального заказа действующих центров, оказывающих социальные услуги детям и семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации;

(iv) разработка и внедрение программ реабилитации и социальной реинтеграции для несовершеннолетних, отбывающих/отбывших наказание в воспитательной колонии.

Задача по улучшению доступа детей с ОВЗ к социальным услугам будет реализована за счет реализации следующих мер:

(i) разработка проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об образовании», предусматривающего создание и развитие инклюзивных форм обучения на всех

уровнях;

(ii) принятие НПА по увеличению квоты для ЛОВЗ на бюджетные отделения в ВУЗах и СПУЗах;

(iii) разработка и внедрение системы оплаты труда лицам, ухаживающим за детьми с ограниченными возможностями здоровья, предусмотрев механизмы медицинского и пенсионного страхования.

В результате реализации вышеизложенных мероприятий, ожидается, что: уровень ГМД для детей из малообеспеченных семей повысится не менее чем на 60 % к 2018 году; размеры социальных пособий детям с ограниченными возможностями здоровья будут доведены до уровня прожиточного минимума на ребенка; будут внедрены государственные стандарты оказания социальных услуг для семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; снизится число детей, находящихся в детских учреждениях интернатного типа и, как следствие, появится возможность снижения числа данных учреждений.

(2) В области обеспечения социальной защиты нетрудоспособных граждан (ЛОВЗ) намечено:

(i) повысить уровень социальной поддержки ЛОВЗ;

(ii) повысить уровень стандартов социальных услуг;

(iv) обеспечить доступ к физической инфраструктуре;

(v) создать возможности и стимулировать занятость.

Повышение уровня социальной поддержки планируется за счет осуществления следующих мер:

(i) поэтапное повышение размеров социальных выплат для ЛОВЗ;

(ii) разработка программного обеспечения для создания единой базы данных ЛОВЗ;

(iii) проведение функционального анализа МСЭК, с последующим изменением организационной структуры МСЭК;

(iv) разработка проекта НПА по методологии определения инвалидности с учетом международных стандартов;

(v) разработка и внедрение специализированных реабилитационных программ при участии ЛОВЗ и членов семей.

В целях решения задачи по повышению уровня стандартов социальных услуг необходимо принять следующие меры:

(i) разработка и утверждение минимальных социальных стандартов для учреждений социальной защиты, оказывающих услуги населению;

(ii) разработка и утверждение типовых положений центров дневного пребывания ЛОВЗ, реабилитационных центров для детей с ограниченными возможностями здоровья, предусматривающих минимальные стандарты социальных услуг;

(iii) создание курсов повышения квалификации сотрудников территориальных подразделений социального развития, социальных работников, работников стационарных социальных учреждений.

Для обеспечения доступа к физической инфраструктуре необходимо реализовать следующие меры:

(i) внесение изменений и дополнений в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности в части увеличения штрафных санкций по отношению к юридическим лицам, не обеспечивающим необходимые условия на объектах инфраструктуры для доступа ЛОВЗ;

(ii) включение ЛОВЗ в состав комиссии по приемке в эксплуатацию вновь выстроенных объектов;

(iii) разработка проекта Закона Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, в части увеличения размера штрафных санкций по отношению к юридическим лицам, не обеспечивающим необходимые условия на объектах инфраструктуры, находящихся в их собственности или ведении, для доступа ЛОВЗ.

В рамках решения задачи по созданию возможностей и стимулированию занятости планируются следующие мероприятия:

(i) разработка методики приспособления рабочих мест, а также сохранения и возвращения на рабочее место ЛОВЗ после длительного лечения;

(ii) создание консультационных и тренинговых центров, направленных на приобретение знаний и первичного опыта работы ЛОВЗ в условиях открытого рынка труда.

(3) В области социальной защиты пожилых граждан и пенсионного обеспечения предлагается:

(i) внедрить минимальные социальные стандарты социальных услуг, предоставляемых пожилым гражданам;

(ii) повысить ответственность местных государственных администраций и органов местного самоуправления за развитие услуг на соответствующей территории, в том числе через реализацию государственного социального заказа;

(iii) обеспечить финансовую устойчивость пенсионной системы;

(iv) осуществлять повышение размеров пенсий с учетом финансовых возможностей Социального фонда Кыргызской Республики и республиканского бюджета;

(v) совершенствовать правоотношения в области государственного социального страхования.

Для внедрения минимальных социальных стандартов социальных услуг, предоставляемых пожилым гражданам планируется:

(i) разработка и внедрение типовых положений центров дневного пребывания для одиноких пожилых граждан;

(ii) разработка и внедрение методики определения стоимости и механизмов финансирования социальных услуг, предоставляемых центрами дневного пребывания для одиноких пожилых граждан.

Решение задачи по повышению ответственности местных государственных администраций и органов местного самоуправления за оказание

услуг одиноким пожилым гражданам на их территории предполагает реализацию следующих мер:

- (i) разработка и внедрение системы постоянного обучения и повышения квалификации социальных работников;
- (ii) разработка и внедрение форматов и процедур взаимодействия некоммерческих организаций в оказание социальной помощи одиноким пожилым гражданам через механизм государственного социального заказа;
- (iii) принятие НПА, предусматривающего поэтапный переход на подушевое финансирование социальных услуг, оказываемых пожилым гражданам в интернатных учреждениях.

В целях обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы предполагается реализация следующих мер:

- (i) внесение изменений в Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» с включением рейдового контроля;
- (ii) внесение дополнения о включении Социального Фонда Кыргызской Республики в список уполномоченных органов по проведению проверок финансово-хозяйственной деятельности в Закон Кыргызской Республики «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»;
- (iii) внесение изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию», направленных на поэтапное выравнивание ставок тарифов страховых взносов для индивидуальных предпринимателей, работающих на рынках, и сельскохозяйственного сектора;
- (iv) разработка и заключение межгосударственных соглашений по вовлечению мигрантов систему государственного социального страхования.

Для решения задачи по повышению размеров пенсий с учетом финансовой возможности Социального фонда Кыргызской Республики и республиканского бюджета необходимо:

- (i) поддержание базовой части пенсий на уровне не менее 12 % от СЗП за предыдущий год;
- (ii) ежегодная индексация страховых частей пенсии;
- (iii) внесение изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании», направленных на: повышение адресности и эффективности расходов республиканского бюджета на пенсионное обеспечение, усиление страхового принципа назначения пенсий, совершенствование правил назначения пенсий.

Задача по совершенствованию правоотношений по государственному социальному страхованию предполагает разработку проекта Программы дальнейшего реформирования пенсионной системы в Кыргызской Республике.

Реализация представленных мероприятий по данному приоритету приведет к следующим результатам:

- (i) обеспечение постоянного роста размера пенсий,
- (ii) сбалансированность пенсионной системы,
- (iii) сокращение доли пенсионеров, получающих пенсии ниже уровня прожиточного минимума пенсионера до 57,6 % к 2018 году,
- (iv) создание комплексной автоматизированной системы управления средствами Социального фонда Кыргызской Республики и средствами пенсионных накоплений.

(4) В области социальной защиты лиц группы риска: развитие в зависимости от потребностей сети учреждений социального обслуживания, работающих с бездомными.

Решение данной задачи будет включать в себя следующие меры:

- (i) разработка и внедрение нормативной правовой базы по социальному обслуживанию бездомных;
- (ii) открытие центров временного пребывания, приютов в регионах, исходя из потребностей;
- (iii) разработка и внедрение механизмов создания мобильных групп по оказанию первичной помощи бездомным.

В рамках приоритета по наращиванию потенциала системы социальной защиты и пенсионного обеспечения для оказания качественных услуг населению Правительство Кыргызской Республики намерено решить следующие задачи:

- (i) создать систему повышения квалификации кадров;
- (ii) построить единую информационную систему в сфере социальной защиты;
- (iii) автоматизировать процесс сбора страховых взносов, назначения и перерасчета пенсий.

Решение задачи по созданию системы повышения квалификации кадров предполагает реализацию следующих мероприятий:

- (i) разработка учебной программы по повышению квалификации социальных работников;
- (ii) разработка проектов решений по созданию учебного центра по переподготовке и повышению квалификации кадров при Министерстве социального развития Кыргызской Республики.

Задача по построению единой информационной системы в сфере социальной защиты подразумевает реализацию таких мероприятий, как:

- (i) разработка и внедрение сетевого программного обеспечения в сфере социальной защиты;
- (ii) разработка и внедрение программного обеспечения по созданию единого банка данных граждан, нуждающихся в социальной защите;
- (iii) разработка законопроекта по защите банка данных граждан, нуждающихся в социальной защите.

Для автоматизации процесса сбора страховых взносов, назначения и перерасчета пенсий, предполагается реализация мер по:

(i) подготовке к промышленной эксплуатации программы по блокам «Выплаты», «Назначение и перерасчет пенсий»;

(ii) разработке и пуску в эксплуатацию программного обеспечения по накопительной пенсионной системе и соответствующей финансовой отчетности.

#### **4.5. Нарращивание культурного потенциала**

Цель: содействие улучшению качества жизни населения, росту духовности, формированию позитивного имиджа страны на основе развития культурной среды.

Анализ текущей ситуации. Сегодня Кыргызстан интегрируется в культурное пространство, новое качество получили международные связи, со многими странами подписаны двусторонние соглашения по сотрудничеству в области культуры и искусства. Позитивным результатом государственной политики в сфере культуры можно считать сохранение сети культурных институтов страны, предотвращение приватизации объектов культуры. В стране функционирует 20 профессиональных театров, 3 филармонии, 1055 библиотек, 700 стационарных клубных учреждений, 72 детские музыкальные, 3 художественные школы, 11 школ искусств, 58 музеев, 7 парков культуры и отдыха, 2 высших и 8 средних специальных учебных заведений.

Однако, в результате практически полного прекращения финансирования текущей деятельности музеев и библиотек, сложилось крайне тяжелое положение по важнейшим направлениям, прежде всего таким, как пополнение и обновление фондов, обеспечение их сохранности, безопасности и доступности пользователям. Ни в одном музее республики нет реставрационной лаборатории, соответствующих кадров. Из-за нехватки профессиональных искусствоведов и музейных работников, не ведется научно-исследовательская работа, и формы работы с коллекциями устарели. До сих пор нет постоянной экспозиции в Государственном историческом музее в приспособленных зданиях находятся только 10 музеев из 58. Более 60 % библиотечных фондов составляют морально и физически устаревшие книги.

Наработанная за многие годы система специализированного образования детей разрушается. Большинство музыкальных, художественных школ и школ искусств работает в непригодных помещениях, не отвечающих стандартным требованиям. Не хватает классных комнат для занятий учащихся. Одной из главных и острых проблем является оснащение детских музыкальных школ музыкальными инструментами, нотными изданиями, учебниками и учебными пособиями, а также новейшими методиками преподавания.

В республике зарегистрировано 583 памятника республиканского значения. В Список Всемирного наследия ЮНЕСКО внесен один памятник «Священная гора Сулайман-Тоо», в 2013 г. досье по трем памятникам

Чуйской долины принято на рассмотрение в рамках транснациональной номинации всемирного наследия «Шелковый путь» совместно с Казахстаном и Китаем. Однако, подавляющее большинство памятников интенсивно разрушается и не вовлечено в современные культурные процессы. Основными причинами являются отсутствие надлежащей системы мониторинга, длительные перерывы в реставрации и консервации памятников (15-20 лет), отсутствие охранных зон вокруг памятников, отсутствие юридического оформления охраны памятников с заключением охранных договоров. Бессистемная застройка прилегающих к памятникам территорий приводит к потере их целостности и подлинности, включая природно-культурные ландшафты.

За последние годы были приняты Законы Кыргызской Республики «О нематериальном культурном наследии», «Об эпосе «Манас», Национальная программа Кыргызской Республики по сохранению, изучению, популяризации эпоса «Манас» на период 2012-2017 годы (постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 января 2012 года № 67); внесены изменения и дополнения в части условий деятельности и ответственности в законы Кыргызской Республики «О музеях и музейном фонде Кыргызской Республики», «Об охране и использовании историко-культурного наследия», «О библиотечном деле». Процесс адаптации нормативно-правовой базы к новым условиям в сфере культуры не завершен, механизмы исполнения законов не проработаны, не налажено взаимодействие с территориальными органами, местным сообществом, частными структурами. Программа развития культуры и искусства в сельской местности Кыргызской Республики до 2010 года (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 января 2005 года № 4) не достигла своей конечной цели и не оказала существенного влияния на развитие сферы культуры.

Несмотря на то, что в последнее время разнообразилась культурная жизнь Кыргызстана, состояние сферы искусства мало удовлетворяет как самих ее деятелей, так и население республики. Отсутствует практика государственного заказа на драматические, музыкальные и художественные произведения, вследствие чего слабо обновляется текущий репертуар театров и филармоний.

Финансирование театров в настоящее время осуществляется только по защищенным статьям, на обновление репертуара и инвентаря средств практически не выделяется. Кроме того, не хватает современных менеджеров как в театрах и прочих учреждениях культуры. Комплектование и повышение квалификации кадров в сфере культуры, особенно в сельской местности, является серьезной проблемой. По всей стране в целом наблюдается низкий вес дипломированных специалистов (еще меньше по специальности), особенно в регионах и сельской местности. В сфере культуры практически нет работников, владеющих навыками планирования и программирования деятельности, знакомыми с основами маркетинга, современными методами привлечения средств.

Анализ проблем кадровой неуккомплектованности не проводился, механизмы привлечения специалистов, особенно в районные, сельские учреждения культуры, не выстроены. В настоящее время отсутствуют методики оценки результативности и эффективности деятельности территориальных органов, учреждений и мероприятий.

Учитывая вышеизложенные проблемы, среднесрочная политика страны будет строиться на следующих приоритетных направлениях:

(i) проведение структурных реформ в сфере культуры для повышения качества услуг населению, расширения участия в культурной жизни;

(ii) сохранение культурного и природного наследия страны;

(iii) формирование имиджа страны на основе развития культурной среды.

В рамках проведения структурных реформ в сфере культуры для повышения качества услуг и расширения участия населения в культурной жизни будут решены следующие задачи:

(i) проведение институциональной оценки и реорганизации в сфере культуры;

(ii) обучение и переподготовка кадров;

(iii) разработка целевых стратегических документов для устойчивого развития сферы культуры

Решение задачи по проведению институциональной оценки и реорганизации в сфере культуры предполагается посредством реализации следующих мер:

(i) проведения анализа эффективности деятельности учреждений культуры;

(ii) разработки системы инвентаризации и мониторинга ценных фондов для ужесточения контроля над оборотом;

(iii) разработки механизмов внедрения частно-государственного партнерства в деятельность учреждений сферы культуры;

(iv) разработки механизмов внедрения государственного заказа на создание произведений профессионального искусства: театральных постановок, цирковых программ; телевизионных передач; литературных произведений;

(v) разработки и внедрения новых форм организации кинопроката и кинообслуживания населения на селе;

(vi) разработки плана оптимизации и модернизации сети районных и сельских учреждений культуры: материальной базы, оснащения;

(vii) в рамках плана оптимизации предусмотрение расширения форм клубного и библиотечного обслуживания населения для развития творчества детей и взрослых

(viii) внедрения пилотных проектов по оптимизации и модернизации сельских учреждений культуры во всех областях республики.

Для решения задачи по обучению и переподготовке кадров Правительство Кыргызской Республики планирует:

(i) провести инвентаризацию учебных заведений сферы культуры на соответствие стандартам и разработать план по обеспечению условий по результатам инвентаризации;

(ii) издать учебную литературу для детских музыкальных школ, школ искусства и детских художественных школ; разработать план привлечения средств для увеличения тиража;

(iii) разработать механизм обучения специалистов по направлению от МСУ; ежегодно формировать заказ на грантовое обучение с учетом потребностей республики в специалистах сферы культуры

(iv) в рамках международных договоров заключить соглашения по целевому обучению/ переподготовке кыргызстанских специалистов по направлению от страны в иностранных учебных заведениях;

(v) обучить/ переобучить менеджеров в сфере сохранения материального и нематериального наследия, управления финансовой устойчивостью учреждений культуры.

Для улучшения нормативно-правовой среды для устойчивого развития сферы культуры предполагается:

(i) разработать проекты Стратегии развития культуры до 2020 года, Стратегии развития кинематографии до 2020 года; Стратегии развития телерадиовещательного комплекса;

(ii) разработать проекты законов Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в законы Кыргызской Республики «О культуре», «О музеях и музейном фонде Кыргызской Республики», «О библиотечном деле», «О государственной поддержке кинематографии Кыргызской Республики», «О меценатстве»;

(iii) разработать программу целевого стратегического финансирования сферы культуры;

(iv) провести инвентаризацию существующей нормативно-правовой базы в сфере культуры и на основе проведенного анализа подготовить единый сборник НПА.

В рамках приоритета по сохранению культурного и природного наследия страны намечается решение следующих задач:

(i) внедрение комплексных методов учета, исследования и мониторинга, охраны и использования объектов культурного наследия;

(ii) пропагандирование и формирование высокой культуры потребления и природопользования.

Для решения задачи по внедрению комплексных методов учета, исследования и мониторинга, охраны и использования объектов культурного наследия предполагается достичь посредством реализации следующих мер:

(i) разработка программ, направленных на привлечение средств по созданию единой электронной базы данных по учету, документированию и мониторингу объектов культурного наследия;

(ii) разработка и утверждение долгосрочных планов управления, включающих охранные зоны, планы по снижению воздействия природных

и антропогенных факторов, по созданию инфраструктуры для приема и контроля посетителей,

(iii) в рамках планов управления разработка проектов и мероприятий по привлечению местного сообщества в охранную и доходоприносящую деятельность, по привлечению средств для популяризации и охранной деятельности;

(iv) поэтапное внедрение формы договорных отношений с землепользователями по условиям охраны и использования памятников археологии;

(v) подготовка досье номинаций в Список всемирного наследия: Шелковый Путь (второй этап), Петроглифы Центральной Азии, Западный Тянь-Шань (природный памятник);

(vi) подготовка досье номинаций в Список нематериального всемирного наследия: Айтыш, Боз уй.

Задачу по пропаганде и формированию культуры потребления и природопользования предполагается достичь посредством реализации следующих мер:

(i) всестороннее освещение и обсуждение в средствах массовой информации идеологии устойчивого развития;

(ii) открытие информационных центров для экопросвещения населения на базе библиотек, музеев и других учреждений;

(iii) создание видеороликов и научно-популярных фильмов по экологическому воспитанию и просвещению, формированию у детей и взрослых ответственного отношения к природе;

(iv) создание местных краеведческих детских и молодежных движений (групп) на базе клубной и кружковой деятельности по изучению культурных и природных достопримечательностей;

(v) разработка и внедрение проектов по привлечению местного сообщества в экотуризм, охрану культурных и природных достопримечательностей;

(vi) организация на базе музеев и библиотек постоянно действующих лекторий, кружков и других мероприятий по развитию детского творчества и воспитанию эстетического, экологического мировоззрения.

#### **4.6. Развитие физической культуры и спорта**

Цель: развитие физической культуры и спорта.

Анализ текущей ситуации. Физическая культура и спорт активно развиваются в последние годы, на что указывают успешные выступления спортсменов Кыргызстана на мировой спортивной арене, привлекающие молодежь к занятиям физической культурой и спортом.

На сегодняшний момент в стране функционирует около 100 учреждений физической культуры и спорта, в которых занимается около 50 тыс.

человек. При этом, массовость занятий физической культурой и спортом составляет только 6-7%. По данным Всемирной организации здравоохранения при массовости занятий физической культурой и спортом менее 15% наступает угроза генофонду нации.

В течение 20 лет за счет средств государственного бюджета не построено ни одного стандартного спортивного объекта, выделяется недостаточно средств для приобретения спортивного инвентаря. Обеспеченность общеобразовательных школ спортивными залами, составляет – 48,3 %, стадионами и простейшими плоскостными сооружениями - 91,3 %; состояние 37 % спортивных объектов, оценивается, как неудовлетворительное; в 70 % школ инвентарь и оборудование не обновлялись в течение 15-20 лет; обеспеченность населения спортивными сооружениями составляет не более 16 %.

В среднем в стране работает 1500 тренеров, при этом численность населения в возрасте до 21 года составляет 1,6 млн. человек, что указывает на острую недостаточность тренерско-преподавательского состава. Неэффективно построена система переподготовки молодых кадров. Около половины тренерско-преподавательского состава не имеют специального образования. Другой проблемой является отсутствие современной спортивной базы. Не в полной мере используется потенциал Иссык-Кульской области, где идеальные условия для проведения учебно-тренировочного процесса.

Отрасль физической культуры и спорта остро нуждается в профессиональных кадрах спортивной медицины.

Учитывая эти проблемы, приоритетными направлениями развития физической культуры и спорта в Кыргызской Республике будут:

- (i) развитие физической культуры и массового спорта;
- (ii) развитие спорта высших достижений.

По первому приоритетному направлению отрасли необходимо решить следующие задачи:

(i) повысить качество физической подготовки школьников: Для этого будут разработаны и внедрены в общеобразовательных школах республики нормативные основы физического воспитания. Будут разработаны минимальные стандарты обеспеченности спортивным инвентарем;

(ii) повысить эффективность использования бюджетных средств, затрачиваемых на отрасль физической культуры и спорта: Для этого будет разработан реестр видов спорта, определяющий приоритетные виды спорта, по которым отечественные спортсмены реально могут завоевывать медали на международной спортивной арене. Реестром необходимо установить профессиональные виды спорта, которые будут развиваться за счет собственных средств, и массовые виды спорта, которые государство будет развивать в целях оздоровления нации;

(iii) Привлечь население республики, особенно в регионах к занятиям физической культурой и спортом: Для этого будут проводиться крупные спортивно-массовые зрелищные мероприятия. Намечено построить в

каждом областном центре по одному энергоэффективному физкультурно-оздоровительному комплексу.

По второму приоритетному направлению развития отрасли запланировано решить следующие задачи:

(i) повысить квалификацию тренерско-преподавательского состава. Для этого планируется открыть высшую школу тренеров, где будет производиться повышение их квалификации. Кроме того, необходимо проводить планомерную работу по недопущению к тренерско-преподавательской работе непрофессиональных кадров;

(ii) построить на побережье озера Иссык-Куль современную спортивную базу с врачебным диспансером. Учитывая дефицит бюджета, для строительства спортивной базы предстоит определить один из действующих государственных пансионатов, с уже имеющимися гостиничным и пищевым блоками;

(iii) повысить качество медицинского сопровождения. Для этого планируется разработать и внедрить систему подготовки спортивных врачей на базе Кыргызской медицинской академии. Образовать комплексную медицинскую группу оснащенную современным оборудованием, обслуживающим отечественных спортсменов.

#### **4.7. Повышение роли семьи и обеспечение гендерного равенства**

Цель: укрепление институциональной базы для обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин для полноценной реализации человеческого потенциала населения в процессе устойчивого развития Кыргызской Республики.

Анализ текущей ситуации. Вопросы гендерного равенства являются сквозными для всех отраслей и уровней управления, ощутимые результаты гендерной политики складываются из усилий в этом направлении разных министерств, ведомств, как на национальном, так и на территориальном уровнях, что делает необходимой координацию деятельности со стороны уполномоченного органа в сфере гендерной политики.

Формализованный инструмент гендерной экспертизы не стал частью практики государственных органов.

Наиболее острым и заметным в сфере гендерного неравенства представляется резкое сужение доступа женщин к реализации экономических возможностей. За двадцать лет независимости экономическая активность женщин трудоспособного возраста снизилась почти в два раза, а в ряде областей даже более (в Нарынской области – до 30,6 %). Женщины преобладают в неформальном рынке труда, отдельных секторах обслуживания и торговли, где высоки риски и отсутствуют социальные гарантии.

Выборочные обследования домашних хозяйств Кыргызской Республики показывают, что удельный вес женщин, имеющих две, и более оплачиваемых сфер деятельности, исключая домашний труд, гораздо выше,

чем среди мужчин. Однако, работа и вклады женщин остаются незначительными для общества.

Семейное и гендерное насилие проявляется в распространении фактов многоженства, ранних, насильственных браков, сексуального домогательства на рабочем месте, появился такой новый вид гендерного насилия, как торговля женщинами с целью трудовой и сексуальной эксплуатации. При этом, отсутствует разветвленная сеть государственных и муниципальных институтов по предоставлению помощи жертвам насилия. Продолжает сохраняться гендерный дисбаланс в органах управления, особенно на руководящих позициях, что актуализирует необходимость более широкого применения специальных мер и усилению государственного контроля по их соблюдению.

Приоритетные направления. Учитывая изложенные проблемы, гендерная политика до 2017 года будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях:

- (i) повышение эффективности государственного регулирования обеспечения гендерного равенства;
- (ii) расширение экономических возможностей женщин;
- (iii) создание системы функционального образования для обеспечения равных возможностей женщин и мужчин;
- (iv) снижение гендерной дискриминации и расширение доступа женщин к правосудию;
- (v) продвижение гендерного паритета в принятии решений и развитие женского политического участия.

Приоритетное направление по повышению эффективности государственного регулирования обеспечения гендерного равенства будет сфокусировано на решении следующих задач:

- (i) обеспечение совершенствования национального институционального механизма по достижению гендерного равенства на всех уровнях управления;
- (ii) улучшение нормативной правовой базы и правоприменительной практики для реализации гендерной политики;
- (iii) оптимизация стандартизации национальной гендерной статистики и гармонизация показателей с международными обязательствами.

Для решения задачи по обеспечению совершенствования национального институционального механизма по достижению гендерного равенства на всех уровнях управления Правительство Кыргызской Республики намерено:

- (i) разработать и провести пилотирование усовершенствованной модели институционального механизма по вопросам гендерного равенства (по вертикали и горизонтали);
- (ii) разработать и апробировать инструментарий по внедрению комплексного гендерного подхода в разрабатываемые политики, планы государственных и муниципальных органов;
- (iii) утвердить нормативы проведения инвентаризации государст-

венных услуг на предмет гендерной чувствительности;

(iv) внести изменения и дополнения в перечень квалификационных требований государственных и муниципальных служащих, с учетом критериев оценки гендерной компетенции;

(v) разработать и внедрить методологию оценки гендерной чувствительности предоставляемых государственных услуг;

(vi) разработать гендерно-чувствительные стандарты качества предоставления государственных услуг;

(vii) разработать и пилотировать специальные проекты по преодолению барьеров в доступе женщин и мужчин к государственным услугам.

Вторую задачу по улучшению нормативно-правовой базы и правоприменительной практики для реализации гендерной политики предполагается решить посредством реализации следующих мер:

(i) гармонизация и синхронизация НПА с международными обязательствами;

(ii) усиление парламентского контроля за выполнением национальных и международных обязательств по гендерному равенству;

(iii) внесение изменения и дополнения в законодательство для гендеризации государственных услуг;

(iv) повышение надзора и контроля, в том числе, гражданского контроля, за исполнением законов и др. НПА в сфере гендерного равенства через разработку и внедрение процедуры и методологии контроля.

В рамках решения третьей задачи по улучшению стандартизации национальной гендерной статистики и гармонизации показателей с международными обязательствами Правительством Кыргызской Республики планируется:

(i) разработать унифицированные гендерные индикаторы в системе анализа, планирования, мониторинга и оценки развития;

ввести гендерные индикаторы (в форме чек-листа) в систему АРВ через внесение изменений в Положение о методике АРВ; методические рекомендации и руководства по разработке и анализу политики государственных органов; (iii) провести анализ соответствия и разрывов между международными стандартами и национальной статистикой; (iv) разработать статистические показатели (в т.ч. новые) в соответствии со стандартами и потребностями программ развития.

Второе приоритетное направление по расширению экономических возможностей женщин будет сфокусировано на решении перечисленных ниже задач: (i) улучшить условия труда для совмещения трудовых и семейных обязанностей; (ii) уменьшить гендерную сегрегацию на рынке труда через диверсификацию женской и мужской занятости; (iii) обеспечить занятость женщин через расширение источников укрепления экономических возможностей женщин; (iv) обеспечить учет экономического вклада женщин в общественное развитие через оптимизацию национальных счетов.

Для решения первой задачи Правительство Кыргызской Республики

намерено: (i) пилотировать программу «Государство-образцовый работодатель» на базе двух министерств и двух ОМСУ; (ii) развивать инфраструктуру поддержки баланса семейных и трудовых обязанностей; (iii) внедрять специальные меры для интеграции женщин из уязвимых групп в экономическую деятельность.

Вторая задача будет решена за счет следующих мер политики: (i) стимулирование юношей и девушек к обучению и освоению нетрадиционных видов профессий, специальностей; (ii) создание условий для получения женщинами новых перспективных специальностей на рынке труда.

Третью задачу планируется решить за счет следующих мер: (i) разработка и внедрение новой государственной политики по микрокредитованию женского предпринимательства; (ii) разработка и реализация мер поддержки женского предпринимательства, включая создание региональных инфраструктур поддержки женского бизнеса; (iii) расширение доступа к кредитным средствам через предоставление долгосрочных кредитов, через установление пороговой процентной ставки для женского предпринимательства.

Для решения четвертой задачи по обеспечению учета экономического вклада женщин в общественное развитие Правительством Кыргызской Республики планируется реализовать следующие меры: (i) оценка экономического вклада домашнего и неформального труда в общественное развитие; (ii) освещение вклада женщин в общественное развитие через разработку и реализацию медиа и адвокати кампаний.

Третье приоритетное направление по созданию системы функционального образования для обеспечения равных возможностей будет сфокусировано на решении задач: (i) развитие системы функционального образования в сфере грамотного родительства; (ii) развитие системы функционального образования по вопросам репродуктивного здоровья; (iii) развитие системы функционального образования для улучшения навыков жизни в многообразном обществе; (iv) создание системы функционального образования в области гендерного равенства, женского лидерства и политического участия; (v) создание системы функционального образования в области компьютерной грамотности и освоения ИКТ среди сельских женщин и ЛОВЗ (на пилотных территориях).

Для решения этих задач Правительством Кыргызской Республики будут реализованы следующие меры: (i) внедрение 2-х пилотных проектов по функциональному образованию для родителей в Иссык-Кульской и Ошской областях; (ii) внедрение 2-х пилотных проектов по функциональному образованию по вопросам репродуктивного здоровья в Таласской и Баткенской областях; (iii) внедрение 2-х пилотных проектов по функциональному образованию для улучшения навыков жизни в многонациональном обществе в Джалал-Абадской и Чуйской областях; (iv) внедрение 2-х пилотных проектов по функциональному образованию для улучшения навыков образования в области женского лидерства и политического участия в Ошской и Нарынской областях; (v) внедрение 2-х пилотных проектов по

функциональному образованию в области компьютерной грамотности и освоения ИКТ среди сельских женщин и ЛОВЗ в Чуйской и Баткенской областях.

Четвертое приоритетное направление по снижению гендерной дискриминации и расширению доступа женщин к правосудию будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) укрепление правовых и институциональных механизмов доступа к правосудию в случаях гендерной дискриминации и гендерного насилия; (ii) повышение потенциала работников правоохранительных структур, органов здравоохранения, социальной защиты и ОМСУ для профилактики и компетентного реагирования на гендерное насилие; (iii) развитие системы оказания помощи жертвам гендерной дискриминации и гендерного насилия; (iv) развитие культуры нетерпимости к дискриминации и гендерному насилию.

В рамках решения первой задачи Правительством Кыргызской Республики планируется: (i) совершенствовать законодательство по предупреждению и борьбе с гендерной дискриминацией и насилием; (ii) разработать и внедрить стандарты услуг государственных и муниципальных служб по предупреждению и оказанию помощи пострадавшим от гендерного и семейного насилия.

Вторая задача будет решаться через реализацию следующих мер политики: (i) проведение экспертизы учебных программ подготовки кадров правоохранительных органов, здравоохранения и органов социальной защиты; (ii) включение в программы повышения квалификации работников правоохранительных органов, социальной защиты и ОМСУ специальных модулей обучения; (iii) включение заданий при аттестации работников правоохранительных структур, направленных на определение уровня гендерной компетентности; (iv) разработка и публикация информационных материалов, содействующих повышению гендерной компетентности сотрудников правоохранительных органов, органов здравоохранения, социальной защиты и МСУ.

Для решения третьей задачи по развитию системы оказания помощи жертвам гендерной дискриминации и гендерного насилия Правительство Кыргызской Республики планирует реализацию следующих мер: (i) повышение потенциала адвокатов и общественных организаций по защите жертв гендерной дискриминации и насилия; (ii) разработка и внедрение модели размещения госзаказов по оказанию помощи жертвам гендерной дискриминации и насилия; (iii) разработка и пилотирование программ по работе с виновниками гендерного и семейного насилия; (iv) создание «горячей линии» для жертв гендерного насилия.

Четвертая задача по развитию культуры нетерпимости к дискриминации и гендерному насилию предполагает реализацию таких мер, как: (i) развитие услуги бесплатной юридической консультации для жертв гендерного насилия во всех регионах путем государственного заказа; (ii) развитие культуры нетерпимости к гендерной дискриминации и насилию с использованием СМИ, возможностей формального и неформального образования

и путем повышения правовой грамотности населения; (iii) разработка и опубликование печатных информационных материалов об ответственности за гендерную дискриминацию и насилие путем государственного заказа; (iv) включение специальных лекций, курсов и других форм просветительской работы с использованием интерактивных методов обучения в программу дополнительного образования учащихся и студентов всех уровней образования; (v) создание государственного Интернет-портала по вопросам гендерной дискриминации и насилия.

Пятое приоритетное направление по продвижению гендерного паритета в принятии решений и расширение женского политического участия предполагает решение следующих задач: (i) внедрение гендерно-чувствительных принципов в кадровую политику на государственной и муниципальной службе; (ii) формирование и внедрение гендерно сбалансированного национального и ведомственных резервов кадров; (iii) информационное продвижение женского политического участия и лидерства; (iv) внедрение механизма социального заказа на поддержку женского политического лидерства на всех уровнях и повышение потенциала женщин-лидеров.

Для решения этих задач Правительством Кыргызской Республики будут реализованы следующие меры: (i) законодательное утверждение нормы и механизма гендерного квотирования на руководящих должностях в государственных и муниципальных органах; (ii) внедрение механизма гендерного аудита в кадровую политику государственной и муниципальной службы; (iii) установление национального/ведомственных резервов кадров как гендерно сбалансированного механизма ротации государственных/муниципальных служащих всех уровней; (iv) внесение изменений и дополнений в НПА, регулирующие формирование и действие резервов кадров; (v) разработка и утверждение Концепции информационной стратегии продвижения женского политического участия и политического лидерства; (vi) внедрение системы общественного мониторинга за репрезентативностью женщин-лидеров, участвующих в принятии государственных решений через механизм государственного заказа; (vii) разработка и реализация пилотного проекта по внедрению социального заказа для повышения женского политического лидерства с обучающим компонентом для ответственных лиц (на примерах ММТЗ, МСР); (viii) внедрение механизма государственного социального заказа на основе рекомендаций по итогам оценки пилотного проекта.

## **V. ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

### **5.1. Охрана окружающей среды**

Цель: сохранение окружающей среды, благоприятной для жизни в условиях экономического роста.

Анализ текущей ситуации. К 2012 году Кыргызстан по индексу экологических достижений (EPI)<sup>10</sup> занял 101 место, опередив все республики Центральной Азии, однако объективно низкий рейтинг индекса экологических достижений показал высокий уровень деградационных процессов природных ресурсов, что свидетельствует о снижении эффективности деятельности государства и органов местного самоуправления в сфере рационального использования природных ресурсов.

Национальный орган по охране окружающей среды (далее - ГАООСЛХ), с момента обретения независимости Кыргызской Республикой, претерпел неоднократные структурные преобразования, которые касались как понижения статуса, так и изменения функций. В настоящее время, ГАООСЛХ, не имея соответствующих полномочий, осуществляет одновременно разработку природоохранной политики и оказывает услуги, при этом ослаблены функции экологического контроля и надзора.

До сих пор существует неясность в вопросах распределения полномочий и осуществления экологического контроля, проявляется межведомственный саботаж. На национальном и региональном уровнях органы охраны окружающей среды продолжают испытывать дефицит штатных сотрудников, значительный отток профессиональных кадров и отсутствие преемственности передачи знаний и опыта. Разделения полномочий в области охраны окружающей среды между государственными органами и ОМСУ остаются неясными.

Реализация политики устойчивого развития требует межведомственного взаимодействия и комплексного подхода в реализации как национальных, так и секторальных стратегических документов. Однако, на сегодняшний день такие механизмы отсутствуют, либо не дают действенных результатов.

Существует тенденция принятия политических решений в направлении упрощения требований бизнесу, без учета вопросов экологической безопасности. Наличие подобных коллизий порождает конфликты между местными жителями и хозяйствующими субъектами. Для предотвращения возможных негативных последствий проводятся оценка воздействия на окружающую среду (далее - ОВОС), государственная и общественная экологические экспертизы. Однако процессуальные и технические аспекты этих инструментов требуют пересмотра в связи с новыми вызовами «зеленого» развития на основе международных подходов.

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

---

<sup>10</sup> «2012 - Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index», Yale Center for Environmental Law and Policy.

В стране разрушена и разрознена система экологического мониторинга состояния окружающей среды. Программа государственного мониторинга воды прибрежной зоны озера Иссык-Куль сокращена до 11 точек, в которых отбор проб осуществляется только в курортный сезон, при этом, в 2012 году наблюдалось превышение ПДК в 4,6 раза. Имеются значительные проблемы как в системе сбора, обработки экологических данных, так и последующего их применения.

Природоохранная деятельность значительно ограничивается низким уровнем финансирования и наблюдается устойчивая тенденция уменьшения средств на охрану окружающей среды из государственного бюджета. Так, согласно Закону Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2012 и прогнозе на 2013-2014 годы» расходы по направлению «Охрана окружающей среды» на 2012 год были предусмотрены на 9,7 % ниже уточненного бюджета 2011 года и составили всего порядка 0,1 % к ВВП или 0,4 % к общим расходам республиканского бюджета. Реализация мероприятий по охране окружающей среды покрывается большей частью за счет средств специальных Фондов и проектов международных организаций, которые носят целенаправленный, но пилотный характер.

Лесопокрытая площадь составляет всего лишь 5,61 %<sup>11</sup> территории страны, а площадь ООПТ<sup>12</sup> - 6,006 %, при этом существующая социально-экономическая ситуация и слабое выполнение природоохранного законодательства ОМСУ является причиной массовых вырубок лесов, браконьерства, экстенсивного использования пахотных земель и т.д.

Ухудшение состояния окружающей среды, нехватка природных ресурсов создают угрозу здоровью и безопасному развитию человека. Доля городского населения, подверженного воздействию загрязненного атмосферного воздуха составляет порядка 58,7 %<sup>13</sup>, более 80 % загрязняющих веществ поступает от автомобильного транспорта. Химические вещества все более интенсивно используются в промышленном, сельскохозяйственном и потребительском секторах общества, увеличивая объемы загрязнения и отходов. В 2010 году в Кыргызстане образовалось 1114,5 тыс. тонн муниципальных отходов, при этом, порядка 1 % всех бытовых отходов используется в качестве вторичного сырья.

Резкое изменение местообитаний и прямое изъятие растений и животных из природы привели к исчезновению 11 видов и поставили под угрозу исчезновение других. Красная Книга Кыргызской Республики уже сейчас включает 207 видов редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений.

---

<sup>11</sup> «Национальная инвентаризация лесов Кыргызской Республики», Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 июля 2011 года № 407.

<sup>12</sup> Особо охраняемые природные территории.

<sup>13</sup> «Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики», Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7 августа 2012 года № 553.

Проблемы глобального изменения климата уже оказывают негативное воздействие на развитие страны. Однако, в ближайшей перспективе еще более актуальными могут стать вопросы продовольственной и энергетической безопасности, которые напрямую влияют на уровень бедности. В связи с чем необходима системная работа по предупреждению изменения климата и адаптации населения к изменяющейся окружающей среде.

Приоритетные направления и политика мер. Для достижения поставленной цели и решения вышеуказанных проблем деятельность Правительства Кыргызской Республики будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) реформа системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользования; (ii) снижение вредного воздействия и минимизация негативных экологических последствий экономической деятельности; (iii) сохранение биоразнообразия и восстановление природных экосистем в условиях изменяющегося климата; (iv) продвижение принципов низкоуглеродного развития.

Первое приоритетное направление, касающиеся реформы системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользования будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) обеспечить институциональное развитие государственного органа охраны окружающей среды; (ii) интегрировать аспекты экологической устойчивости и изменения климата в секторальные и региональные программы развития, с учетом международных экологических обязательств; (iii) усилить потенциал мониторинга окружающей среды; (iv) обеспечить доступ к достоверной, качественной информации по состоянию окружающей среды.

Первую задачу Правительство Кыргызской Республики намерено решить через реализацию следующих мероприятий: (i) повышение статуса государственного органа охраны окружающей среды; (ii) разработка и внедрение регламента взаимодействия между ГАООСЛХ и Государственной инспекцией по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (далее – ГИЭТБ) по обеспечению экологической безопасности; (iii) разработка и внедрение координационного механизма взаимодействия государственных структур по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования; (iv) проведение анализа и пересмотр природоохранных НПА на основе функциональных изменений государственных органов и ОМСУ; (v) внесение изменений в НПА по повышению ответственности ОМСУ за обеспечение экологической безопасности на местном уровне через введение системы экологических показателей в критерии оценки эффективности их деятельности.

В рамках решения второй задачи Правительство Кыргызской Республики планирует реализацию следующих мер: (i) утверждение и координация реализации Национальной стратегии по адаптации страны к условиям изменяющегося климата; (ii) утверждение Стратегии и плана действий по сохранению биоразнообразия; (iii) утверждение Стратегии и плана действий по управлению твердыми бытовыми отходами; (iv) утверждение Национального плана по надлежащему управлению химическими веществ-

вами до 2017 года; (v) разработка проекта Программы устойчивого развития эколого-экономической системы Иссык-Куль; (vi) проведение обучения представителей местных сообществ и ОМСУ по вопросам адаптации к изменению климата и сохранения окружающей среды; (vii) проведение обучения сотрудников государственных органов по интеграции вопросов экологической устойчивости и изменения климата в секторальное стратегическое планирование и текущую деятельность.

Третью задачу планируется решить за счет следующих мер: (i) проведение мониторинга состояния прибрежных вод озера Иссык-Куль и эффективности работы очистных сооружений в курортный период, с освещением результатов для общественности; (ii) проведение исследования состояния экосистемы озера Иссык-Куль для поддержки стратегического планирования Иссык-Кульской области; (iii) техническое оснащение и расширение аккредитации экологических лабораторий ГАООСЛХ в городах Бишкек, Чолпон-Ата, Ош и Джалал-Абад; (iv) проведение оценки влияния сбросов очищенных сточных вод с очистных сооружений на поверхностные водоемы, сертифицированной лабораторией ГАООСЛХ в Бишкеке.

Четвертую задачу планируется решить путем реализации мероприятий: (i) инвентаризация и пересмотр форм, методологий экологической статистической отчетности; (ii) пересмотр системы статистического учета численности отдельных видов животных и птиц, включая находящиеся под угрозой исчезновения и охраняемые виды; (iii) разработка Национального доклада о состоянии окружающей среды, основанного на международно-согласованных показателях Европейской экономической комиссии ООН; (iv) разработка Третьего Национального сообщения Кыргызской Республики по Рамочной конвенции ООН об изменении климата; (v) создание и поддержка функционирования Информационного центра при ГАООСЛХ в рамках Орхусской конвенции; (vi) разработка проектного предложения Глобальный Экологический Фонд ПРООН (далее - ГЭФ-ПРООН) по мониторингу реализации трех «РИО» конвенций.

В рамках второго приоритета по снижению вредного воздействия и минимизации негативных экологических последствий экономической деятельности предусматривается решение следующих задач: (i) повысить эффективность механизмов природопользования для создания благоприятных условий применения новых экологически безопасных технологий; (ii) создать основу для надлежащего управления отходами производства и потребления.

Первую задачу Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем выполнения таких мер как: (i) утверждение Инструкции о порядке проведения ОВОС, с учетом международных обязательств; (ii) утверждение Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных материалов и документов Кыргызской Республики, с учетом международных обязательств; (iii) принятие НПА по усилению ответственности за соблюдение требований государственной

экологической экспертизы; (iv) внесение изменений в НПА по вопросам усиления ответственности за нарушения природоохранного законодательства; (v) проведение анализа и разработка рекомендаций по внедрению регулирующих механизмов стимулирования предприятий при внедрении природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий; (vi) утверждение квалификационных требований по регулированию обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами, радиоизотопными источниками ионизирующего излучения, радиоактивными отходами.

Для решения второй задачи Правительство Кыргызской Республики намерено реализовать следующие меры: (i) разработка проекта новой редакции Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления»; (ii) утверждение Порядка сбора и утилизации пластиковых отходов; (iii) разработка Порядка сбора и утилизации энергоэффективных ртутьсодержащих лампочек; (iv) принятие технических регламентов по безопасному обращению с полихлордифенилы (далее – ПХД); (v) подготовка к утилизации 150 тонн устаревших пестицидов; (vi) разработка и внедрение системы классификации и маркировки химических веществ, на основе глобальной системы СГС; (vii) организация временного (до 2025 года) склада для безопасного хранения ПХД; (viii) принятие НПА по возобновлению регистрации опасных химических веществ, поступающих в страну; (ix) реабилитация систем водоотведения и управления твердые бытовые отходы (далее – ТБО) в Иссык-Кульской области; (x) оценка воздействия добычи первичной ртути, подготовка и проведение рекультивационных работ на пилотных участках в Хайдаркане.

Для продвижения третьего приоритетного направления по сохранению биоразнообразия и восстановлению природных экосистем в условиях изменяющегося климата намечается решение следующих задач: (i) создать условия для сохранения природных экосистем путем расширения охраняемых территорий до 7 % и укрепления их потенциала; (ii) обеспечить до 2017 года сохранение лесных ресурсов на уровне не менее 5,62 % лесопокрытой территории страны.

Для решения первой задачи, по созданию условий для сохранения природных экосистем путем расширения охраняемых территорий до 7 % и укрепления их потенциала, запланированы следующие меры: (i) создание национального природного парка «Хан-Тенгри» на площади порядка 187 тыс. га в Иссык-Кульской области; (ii) внедрение международной системы оценки эффективности управления особо охраняемыми природными территориями (далее – ООПТ) (на примере Сарычат-Эрташского заповедника и природного парка «Хан-Тенгри»); (iii) разработка программы поддержки инициатив местных сообществ по улучшению функционирования ООПТ и созданию альтернативных источников доходов (на примере Сарычат-Эрташского заповедника и природного парка «Хан-Тенгри»); (iv) поддержка функционирования сети особо охраняемых природных территорий; (v) инвентаризация площадей заказников и пересмотр их статуса; (vi) утверждение национального кадастра ООПТ; (vii) разработка и утверждение

Положения о порядке ведения Красной книги КР; (viii) утверждение Плана мероприятий по сохранению снежного барса; (ix) разработка пятого национального отчета по сохранению биоразнообразия.

Для решения второй задачи, по обеспечению до 2017 сохранения лесных ресурсов на уровне не менее 5,62 % лесопокрытой территории страны, Правительство Кыргызской Республики намерено реализовать такие меры, как: (i) поддержка местных сообществ в социальном лесоразведении быстрорастущих пород; (ii) создание лесопосадок на землях Государственного лесного фонда (далее - ГЛФ) на территории 1000 га, ежегодно; (iii) восстановление 27 га пойменных лесов в Ошской области через внедрение принципов совместного управления лесами; (iv) создание центра лесного семеноводства и мониторинга за лесными вредителями во Фрунзенском и Джалал-Абадском лесхозах; (v) внедрение мер по устойчивому развитию горных лесов и земельных ресурсов в условиях изменения климата на площади 30 тыс. га; (vi) разработка программы восстановления прибрежных пойменных лесов и водно-болотных территорий Кыргызстана; (vii) проведение лесоустройства единого лесного фонда и ООПТ в Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областях; (viii) утверждение Программы по развитию орехоплодных культур в Кыргызской Республике до 2025 года.

Четвертое приоритетное направление по продвижению принципов низкоуглеродного развития будет сфокусировано на решении задачи: разработка национально приемлемых действий по смягчению изменения климата (НАМА).

В рамках решения этой задачи Правительством Кыргызской Республики будут реализованы следующие меры: (i) обучение представителей государственных органов и экспертного сообщества разработке секторальных национально приемлемых действий по смягчению изменения климата по международным стандартам; (ii) разработка и реализация секторальных национально приемлемых действий по смягчению изменения климата по международным стандартам; (iii) разработка практических рекомендаций по повышению энергоэффективности зданий муниципальной собственности; (iv) разработка программы модернизации малых угольных котельных по повышению энергоэффективности выработки тепла на 38 %; (v) разработка Концепции низкоуглеродного развития.

## **5.2. Вода и снабжение питьевой водой**

Цель: создание надежной и успешно функционирующей системы обеспечения бесперебойного доступа населения к безопасной питьевой воде и улучшенным условиям санитарии.

Анализ текущей ситуации. В Кыргызской Республике 93,2 % населения Кыргызстана имеет доступ к воде хозяйственно-питьевых водопроводов, в том числе, уровень доступности сельского населения – 89,4 %. Устойчивый доступ к централизованным системам канализации имеет лишь

26,9 % населения, в том числе, в гор. Бишкек – 85,1 %, в других городах – от 6 % до 17 %. Более того, удельный вес жителей ряда областных и районных центров, имеющих доступ к системам канализации, ежегодно сокращается на 1,5 %, из-за деградации инфраструктуры.

Из 1891 села страны, 67 % или 1272 села не имеют достаточного доступа к централизованной водопроводной воде, а в 396 селах вообще отсутствуют водопроводы, население которых потребляет воду из открытых источников. Наиболее обеспеченными чистой питьевой водой являются гор. Бишкек (100 %), Чуйская область (99,8 %) и Иссык-Кульская область (99,0 %). Наименее обеспечены - Баткенская область (70 %), Ошская область (88,7 %), Джалал-Абадская (96,0 %) и Таласская области (97,6 %). По-прежнему сохраняется разрыв между водообеспечением городского и сельского населения. Для восстановления и строительства систем водоснабжения в сельских населенных пунктах требуются финансовые средства в размере более 600 млн. долларов США или порядка 28 млрд. сомов.

Система государственного управления водным хозяйством в сфере хозяйственно-питьевого водоснабжения на сегодня находится в крайне тяжелом состоянии. Государственным органом, ответственным за питьевое водоснабжение, является Департамент развития питьевого водоснабжения и водоотведения при Министерстве сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики. Данный орган претерпел множество структурных и функциональных изменений, которые привели к оттоку высококвалифицированных кадров, высокой текучести кадров в связи с низкой заработной платой и сложными условиями труда. При передаче функций по водоотведению в Департаменте не был создан специальный отдел по данным вопросам. С 2010 года не выделяются бюджетные средства на реализацию программной деятельности. Система образования не поставляет кадры, необходимые для реализации задач, стоящих перед сектором водоснабжения и водоотведения.

Системы питьевого водоснабжения и канализации. В настоящее время за реализацию проектов по строительству систем водоснабжения и водоотведения в сельской местности, на средства международных доноров, занимается АРИС, организация, имеющая статус неправительственной организации. АРИС отчетывается в своей деятельности перед Правительством Кыргызской Республики и Министерством финансов Кыргызской Республики.

В рамках Проекта Всемирного Банка по сельскому водоснабжению и санитарии (ПСВС-1), начиная с 2002 года, были созданы сельские общественные объединения потребителей питьевой воды (далее - СООППВ), которые являются основной организацией ответственной за управление системами водоснабжения на уровне сел. По окончании Проекта ожидалось, что СООППВ будут основной структурой, обеспечивающей устойчивость систем водопользования и канализации. Однако на настоящий момент, в связи с институциональной недостаточностью организаций сельского питьевого водопользования (СООППВ), часть водопроводов пришла в не-

годность. Так в 35 селах водопроводы, построенные за счет средств доноров, не функционируют. Нет структур, которые обладали бы достаточным потенциалом на уровне областей или районов, способных обеспечить сервисно-техническое обслуживание водопроводного хозяйства.

Качество питьевой воды. В целом по стране, за последние 5 лет отклонения от нормативного качества питьевой воды в водопроводных сетях выявлены в 2,2 – 2,5 % проб по санитарно-химическим и 10-13 % проб по микробиологическим показателям. При этом наблюдается снижение отклонений от норм по микробиологическим показателям в 2012 году, что объясняется вступлением в силу Закона Кыргызской Республики «Технический регламент «О безопасности питьевой воды»».

Проблемы недостаточного качества питьевой воды обусловлены:

- отсутствием в Кыргызской Республике планов по обеспечению безопасности питьевой воды, обеспеченных устойчивым финансированием и материально-техническими ресурсами;

- технической деградацией инфраструктуры питьевого водоснабжения, прежде всего, насосного оборудования, очистных и обеззараживающих сооружений, магистральной и распределительной водопроводной сети;

- несовершенством нормативной и технической базы мониторинга качества подаваемой воды, в особенности, в системах водоснабжения в сельской местности и слабостью кадрового потенциала организаций, участвующих в ведении мониторинга;

- разрушением системы лабораторно-производственного контроля качества воды в сельской местности.

Приведенные данные подтверждают необходимость усиления координации действий органов государственного управления, местного самоуправления, организаций и предприятий, ответственных за управление водными ресурсами, системами водоснабжения, водоотведения, санитарии и охрану источников водоснабжения. Действующие в стране отраслевые подходы далеко не всегда способны обеспечивать эффективное решение актуальных проблем.

На уровне принятия политических решений существует стойкая тенденция в направлении упрощения требований к бизнесу, в том числе, в сфере оказания услуг населению, что ведет к снижению планки безопасности как для граждан так и для окружающей среды. В сфере нормативной правовой базы, пересматривается Закон Кыргызской Республики «О питьевой воде», в связи с чем, существуют риски снижения планки требований к качеству питьевой воды. Отсутствует НПА, регулирующий зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Не проводится санитарная экспертиза объектов строительства систем водоснабжения и водоотведения, что ведет к снижению планки безопасности для населения.

По-прежнему, острым остается вопрос потенциала сотрудников лабораторий. В связи с низкой заработной платой, отсутствием преемствен-

ности и изношенностью оборудования потенциал лабораторий не отвечает современным требованиям.

Приоритетные направления. Учитывая изложенные выше проблемы, политика по питьевому водоснабжению в стране будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) создание эффективного механизма по управлению и эксплуатации систем питьевого водоснабжения и водоотведения; (ii) разработка комплексного подхода к управлению в сфере водоснабжения и водоотведения и повышение доступа населения к безопасной питьевой воде; (iii) повышение качества и безопасности питьевой воды.

Первое приоритетное направление по созданию эффективного механизма по управлению и эксплуатации систем питьевого водоснабжения и водоотведения будет сфокусировано на решение следующих задач.

Укрепление государственных институтов управления водным хозяйством и подготовка кадров планируется за счет следующих мер: (i) создать отдел мониторинга и оценки управления водным хозяйством в ГААСЖКХ; (ii) создать республиканский учебный центр по подготовке и повышению квалификации кадров; (iii) разработать и внедрить программу «Молодые инженеры»; (iv) повысить потенциал эксплуатирующих организаций (СООППВ, ОМСУ), обеспечивающих питьевым водоснабжением и водоотведением; (v) создать районные сервисные центры по техническому обслуживанию водопроводов и канализации; (vi) подготовить методические пособия по управлению системами водоснабжения и водоотведения для эксплуатирующих предприятий.

Решение второй задачи по повышению качества нормирования в сфере питьевого водоснабжения и водоотведения Правительство Кыргызской Республики намерено осуществлять посредством: (i) разработки проекта технического регламента, регулирующего условия приема сточных вод в централизованные системы канализации и сброса сточных вод в водные объекты; (ii) разработке проекта технического регламента по выбору источников для централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения; (iii) принятие технического регламента «О безопасности наружных сетей и сооружений водоснабжения и водоотведения»; (iv) утверждение Санитарных норм и правил в течении 6 месяцев.

Третья задача по информированию и вовлечению общественности в принятие решений по вопросам воды и санитарии. Для достижения результатов по данной цели Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) создать национальную базу данных по водоснабжению и санитарии; (ii) разработать веб-сайт для информирования общественности; (iii) разработать методологию общественного мониторинга и оценки прогресса улучшения качества услуг по водоснабжению, санитарии и гигиене; (iv) издать пособия по управлению финансовыми средствами для эксплуатирующих организаций

Второе приоритетное направление по разработке комплексного подхода в управлении в сфере водоснабжения и водоотведения и повышение

доступа населения к безопасной питьевой воде будет сфокусировано на решении следующих задач:

Для решения первой задачи по разработке комплексной политики Кыргызской Республики по питьевой воде и санитарии. Правительство Кыргызской Республики планирует (i) разработать Стратегию по водоснабжению и канализации на 2013-2023 годы и План реализации Стратегии развития питьевого водоснабжения и водоотведения на 2013-2023 годы; планы по безопасной питьевой воде для городов Бишкек и Ош; (ii) включить вопросы обеспечения населения качественной питьевой водой в стратегические планы социально-экономического развития населенных пунктов; (iii) внедрить в планы производственного контроля поставщиков питьевой воды выполнение требований Закона Кыргызской Республики «Технический регламент «О безопасности питьевой воды».

Для решения второй задачи - увеличение охвата сельских жителей по доступу к безопасной питьевой воде Правительство Кыргызской Республики намерено до 2017 года направить усилия на: (i) разработку и внедрение системы контроля за ходом подготовки и реализации проектов по реабилитации и строительству систем питьевого водоснабжения с целью повышения доступа сельских жителей (50 сел - к 2017 году) к безопасной питьевой воде; (ii) осуществить оценку состояния и объем инвестиций на модернизацию систем водоснабжения в 100 % школ и детских дошкольных учреждений, и на этой основе разработать программы реабилитации и развития этих систем до 2020 года; (iii) разработать комплексную программу экономических, административных и технических мер по стимулированию рационального использования воды в системах питьевого водоснабжения.

Для решения третьей задачи по повышению доступа населения к улучшенным объектам канализации и санитарии, с 26,9 % в 2012 до 40 % в 2017 году Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) разработать типовые проекты и правила эксплуатации, регулирующие вопросы строительства и эксплуатации улучшенных, в том числе малых систем санитарии; (ii) развить системы водоотведения в городах Балыкчи, Каракол, Чолпон-Ата, через реализацию проекта АБР «Устойчивое развитие Иссык-Куля»; (iii) разработать и внедрить систему мониторинга и оценки состояния систем канализации и объектов санитарии.

Для решения четвертой задачи по снижению потерь и рациональному использованию водных ресурсов Правительство Кыргызской Республики намерено выполнить: (i) провести анализ потерь питьевой воды, предоставить результаты для широкой общественности, СООППВ; (ii) стимулировать своевременное проведение текущего ремонта водопроводного хозяйства, через разработку методики и графиков профилактических работ; (iii) провести широкую организационно-разъяснительную работу среди населения по экономному использованию питьевой воды, через издание информационных материалов и публикации в СМИ; (iv) провести разъяснительную работу среди населения, с целью перехода от уличных водоза-

боров к дворовым подключениям, через СМИ; (v) обязать проектировщиков включать в ПСД установку приборов учета воды, их устанавливать с подключением.

В рамках третьего приоритета по повышению качества и безопасности питьевой воды Правительство Кыргызской Республики намерено решить следующие задачи.

Задачу по нормативному обеспечению качества воды во всех системах хозяйственно-питьевого водоснабжения Правительство Кыргызской Республики намерено решить через следующие меры политики: (i) разработать и ввести порядок раздельного учета результатов лабораторных исследований питьевой воды в системах централизованного водоснабжения по каждому показателю, превышающему ПДК; (ii) организовать три производственные и одну передвижную лаборатории ДРВиВО для производственного контроля качества питьевой воды сельских населенных пунктов; (iii) разработать межведомственный механизм выборочного исследования состояния зон санитарной охраны источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения, действующих и потенциальных источников их загрязнения в Чуйском речном бассейне; (iv) на основе исследований разработать комплексную программу реабилитации источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения в Чуйском речном бассейне; (v) разработать Реестр централизованных и децентрализованных водозаборов питьевого назначения для Чуйского бассейна.

### **5.3. Обеспечение комплексной безопасности населения и территории от бедствий природного и техногенного характера**

Цель: формирование в соответствии с международными стандартами устойчивых основ управления рисками бедствий, обеспечивающих заблаговременную и комплексную безопасность жизнедеятельности населения, окружающей среды и устойчивого развития страны.

Анализ текущей ситуации. По результатам экспертного анализа и оценки около 50 % ВВП республики является чувствительной к рискам стихийных бедствий. Годовой экономический ущерб, наносимый стихийными бедствиями, по экспертным оценкам, составляет 30-35 млн. долларов в год, одновременно создавая каждый год более 2 тыс. пострадавших семей. Природные и техногенные риски усиливаются социально-экономической уязвимостью. К основным факторам уязвимости относятся нерациональное планирование землепользования, ухудшение общего состояния инфраструктуры, несоблюдение и устаревшие строительные нормы и правила, вырубка лесов, нарушение устойчивости склонов и отдаленные регионы с недостаточными путями сообщения. К тому же, деградация и неэффективное управление окружающей средой увеличивает подверженность и уязвимость к стихийным бедствиям природного и техногенного характера.

Последствия стихийных бедствий и техногенных катастроф, оказывающие негативное воздействие на человеческое развитие, сокращение бедности и экономический рост, требуют эффективного управления рисками стихийных бедствий как неотъемлемой части планирования развития.

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

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

Для построения устойчивых основ управления рисками на уровне международных стандартов необходимо продвигаться в следующих пяти приоритетных направлениях: (i) интеграция снижения рисков бедствий в процесс планирования устойчивого развития, сокращения бедности и адаптации к изменению климата; (ii) усиление потенциала органов государственного управления и местного самоуправления в оценке и мониторинге рисков стихийных бедствий и совершенствование системы раннего оповещения; (iii) повышение уровня понимания и осведомленности населения и государственных служащих по управлению рисками бедствий; (iv) проведение превентивных мероприятий (структурной митигации) в целях сокращения рисков бедствий; (v) повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования на всех уровнях.

По первому приоритетному направлению для интеграции снижения рисков бедствий в процесс планирования устойчивого развития, сокращения бедности и адаптации к изменению климата необходимо решить следующие задачи:

(i) создать эффективную правовую базу для планирования устойчивого развития с учетом снижения рисков бедствий. Для решения постав-

ленной задачи предусмотреть меры: (i) провести инвентаризацию и анализ нормативных правовых актов, отраслевых программ и стратегий развития с целью интеграции аспектов управления рисками бедствий с планированием устойчивого развития, с учетом адаптации к изменению климата и предупреждения конфликтов; (ii) разработать проекты поправок для внесения изменений в нормативные правовые акты по разграничению функций и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в части управления рисками бедствий;

(ii) внедрить управление рисками бедствий в процесс планирования устойчивого развития. Для решения поставленной задачи предусмотрено выполнение мер: (i) подготовить методические рекомендации для ОМСУ по планированию устойчивого развития с учетом управления рисками бедствий, адаптации к изменению климата и предупреждения конфликтов; (ii) подготовить методические рекомендации для отраслевых министерств и ведомств по планированию устойчивого развития с учетом управления рисками бедствий; (iii) разработать на пилотной основе планы социально-экономического развития с учетом управления рисками бедствий для наиболее уязвимых ОМСУ.

По второму приоритетному направлению для усиления потенциала органов государственного управления и местного самоуправления в оценке и мониторинге рисков стихийных бедствий и совершенствование системы раннего оповещения необходимо решить следующие задачи:

(i) улучшить процедуры по сбору, обработке и взаимнообмену информации между органами государственного управления и местного самоуправления в области Гражданской защиты. Для решения поставленной задачи предусмотреть меры: (i) разработать и утвердить формы государственной статистической, административной отчетности по соответствующим отраслям Государственной системы Гражданской защиты; (ii) разработать методические пособия по сбору и анализу данных в области Гражданской защиты с учетом местного бюджетирования и планирования устойчивого развития; (iii) внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность по мониторингу и прогнозированию опасностей, в том числе гидрометеорологическую деятельность, в целях приведения их в соответствие с международными стандартами; (iv) разработать методику оценки экономического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф; (ii) усилить потенциал гидрологической, метеорологической, снеголавинной служб и фонового наблюдения за загрязнением атмосферы и поверхностных вод для раннего прогнозирования стихийных бедствий, обусловленных гидрометеорологическими явлениями, что позволит выработать эффективные решения для адаптации к изменению климата. Для решения поставленной задачи необходимо: (i) разработать программу действий по развитию гидрометеорологической службы; (ii) внедрить ГИС - технологии и автоматизацию в сборе, обработке гидрометеорологической информации и прогнозировании; (iii) технически перевооружить ключевые пункты наблюдений: 30 гидро-

логических, 32 метеорологических, 5 снеголавинных станций; (iv) обеспечить на системной основе специализированной гидрометеорологической информацией 20 видов получателей (министерства и ведомства, ОМСУ, представителям частного аграрного сектора и СМИ).

Задача по развитию государственной системы комплексного мониторинга и прогнозирования опасных природных процессов на основе геоинформационных технологий и дистанционного зондирования будет решаться через следующие меры: (i) утверждение программы по комплексному мониторингу и прогнозированию опасных природных процессов с учетом применения геоинформационных технологий и дистанционного зондирования; (ii) разработка стандартов мониторинга и прогнозирования бедствий на основе передовой международной методологии и практики; (iii) реализация пилотных направлений (по лавинам, оползням и др.) Программы по комплексному мониторингу и прогнозированию.

По третьему приоритетному направлению для повышения уровня понимания, осведомленности и образования населения и государственных служащих по управлению рисками бедствий необходимо решить следующие задачи.

Усилить потенциал государственных и муниципальных служащих в области Гражданской защиты. Для решения поставленной задачи предусмотрена реализация следующих мер: (i) разработать и внедрить методические пособия по организации и ведению Гражданской защиты; (ii) разработать и внедрить учебные модули, программу обучения по Гражданской защите для муниципальных и государственных служащих с учетом взаимосвязи управления рисками бедствия с устойчивым развитием; (iii) проводить регулярные обучения государственных и муниципальных служащих с охватом наиболее уязвимых городов и аильных аймаков.

Повысить уровень общественной осведомленности. Для решения поставленной задачи предусмотрены меры: (i) разработать план действий по информационной и коммуникационной политике в области Гражданской защиты; (ii) разработать и внедрить учебные программы «Основы безопасности жизнедеятельности» с 7-го по 11-й классы и высших учебных заведений; (iii) запустить трансляцию социальных роликов о рисках стихийных бедствий по телерадиовещательным компаниям и другим средствам массовой информации.

По четвертому приоритету для проведения превентивных мероприятий (структурной митигации) в целях сокращения рисков бедствий запланировано решение следующих задач.

Первую задачу по проведению аварийно-восстановительных и превентивных (защитные) инженерных работ по предупреждению бедствий намечено решить через следующие меры: (i) обследовать и оценить производственные и социальные объекты на устойчивость перед различными факторами воздействия бедствий природного и техногенного характера; (ii) определить Перечень первоочередных защитных мероприятий на потенциально опасных объектах; разработать инженерно-технические реше-

ния с определением объемов финансово-технических затрат на реализацию; (iii) осуществить первоочередные мероприятия по сокращению рисков бедствий согласно разработанным планам (АВР и СПЛМ); (iv) реализовать меры по реконструкции и рекультивации объектов захоронения радиоактивных и токсичных отходов (АВР на хвостохранилищах).

Задачу по внедрению в систему превентивных мероприятий на пилотной основе, реализацию «зеленых» проектов планируется решить через реализацию следующих мер: (i) разработать методические рекомендации по составлению и реализации проектов, направленных на снижение рисков бедствий, с учетом устойчивого экономического развития и защиты окружающей среды; (ii) реализовать проекты на пилотной основе на территориях, наиболее уязвимых перед экологическими рисками.

По пятому приоритетному направлению для повышения готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования на всех уровнях необходимо решить следующие задачи.

(i) Создать Единую информационно-управляющую систему (ЕИУС) в чрезвычайных и кризисных ситуациях с использованием современных информационных технологий. Для решения этой задачи предусмотрены меры: (i) разработать ТЭО для создания Единой информационно-управляющей системы (ЦУКС, ЕГДДС и ОКСИОН); (ii) расширить единую телекоммуникационную сеть органов повседневного управления (ЦУКС) в 7 областных центрах; (iii) запустить ЕГДДС (система 112) в городах Бишкек и Ош; (iv) запустить ОКСИОН в городах Бишкек и Ош.

Оптимизировать структуру управления служб реагирования. Для решения данной задачи предусмотрены меры: (i) разработать нормативные документы, регламентирующие деятельность пожарно-спасательных служб; (ii) провести обучение сотрудников действующих подразделений по проведению пожарно-спасательных работ; (iii) образовать 21 подразделение пожарно-спасательной службы на основе действующих противопожарных частей и спасательных подразделений; (iv) оснастить пожарно-спасательные службы техникой, снаряжением, имуществом.

Разработать систему логистики гуманитарной помощи на случай возникновения природных и техногенных бедствий с катастрофическими последствиями. Для решения этой задачи предусмотрены меры: (i) разработать минимальные стандарты гуманитарной помощи для пострадавшего населения; (ii) разработать операционные процедуры приема, транспортировки и распределения гуманитарной помощи; (iii) заключить соглашения с потенциальными донорами в лице международных гуманитарных организаций; (iv) принять постановление Правительства Кыргызской об обеспечении грузовыми терминалами ключевых транспортных узлов (авиационных, железнодорожных и автотранспортных); создать региональные объединенные склады.

## VI. УСТОЙЧИВЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

### 6.1. Макроэкономическая политика

Главной целью макроэкономической политики на период 2013-2017 годы будет обеспечение макроэкономической стабильности для устойчивого развития. В основу разработки макроэкономической политики на период 2013-2017 годы заложены следующие предпосылки и условия.

Внешние предпосылки и условия, связанные с воздействием на экономику Кыргызстана мировых тенденций развития.

Прогнозируемые благоприятные факторы воздействия: (i) политическая стабильность в регионе и странах – основных торговых партнерах; (ii) постепенное оздоровление мировой экономики (прогнозируемый рост экономики до 4 % в среднем за год); (iii) прогнозируемый экономический рост в соседних государствах – России (выше 3,0 %), Казахстане (на уровне 6,0 %), Китае (7-8 %); (iv) низкий уровень инфляции, прогнозируемый в странах, основных торговых партнерах Кыргызской Республики, в России и Казахстане (не выше 7,0 %); (v) расширение внешнеэкономического сотрудничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), ЕврАзЭС, СНГ; (vi) активное использование членства Кыргызской Республики в ВТО; (vii) политическое решение о вступлении КР в ТС; (viii) углубление сотрудничества с международными экономическими и финансовыми организациями; (ix) прогнозируемая стабилизация мировых цен на нефть на уровне 100-110 долларов США за баррель за счет сокращения спроса на нефть, из-за замедления темпов роста экономики Китая и ряда стран Европы (x) мировая тенденция роста инвестиций в инновации.

Негативные внешние факторы, которые могут оказать воздействие на экономику и бюджет страны: (i) финансовая неустойчивость ряда стран Европы и США; (ii) замедление роста экономики в США и Китае; (iii) ухудшение условий торговли со странами – основными торговыми партнерами, членами ТС; (iv) высокая степень зависимости от внешних займов на покрытие дефицита государственного бюджета; (v) высокие риски невыполнения Правительством Кыргызской Республики социальных обязательств в случае непоступления внешнего финансирования на покрытие дефицита бюджета; (vi) прогнозируемый рост мировых цен на продовольствие; (vii) изменение цены на золото в сторону снижения.

Внутренние предпосылки и условия для достижения и сохранения макроэкономической стабильности.

Благоприятные: (i) восстановление работы на предприятиях по разработке месторождения Кумтор после ремонтно-восстановительных работ; (ii) полный запуск производства листового стекла; (iii) запуск крупных инвестиционных проектов; (iv) стабильно развивающиеся торгово-экономические отношения со странами – торговыми партнерами страны; (v) выдача льготных кредитов для развития сельского хозяйства, что при-

ведет к развитию аграрного сектора и перерабатывающей промышленности; (vi) прогнозируемое развитие сельского хозяйства; (vii) присоединение к ТС; (viii) стабильное развитие сферы услуг.

Негативные предпосылки и условия: (i) возможные осложнения общественно-политической ситуации; (ii) неустойчивость ситуации в бюджетно-налоговой сфере; (iii) сохранение высокого уровня дефицита в течение длительного периода; (iv) риски повышения уровня инфляции за счет роста цен на продовольственные товары; (v) неблагоприятные фактически сложившиеся тенденции развития экономики по результатам 2012 года; (vi) риски сокращения добычи золота на Кумторе; (vii) прогнозируемые риски маловодья, которые могут существенно повлиять на выработку объемов электрической энергии; (viii) повышение закупочных цен на газ из Узбекистана; (ix) сохранение высокого уровня потерь в энергетическом секторе.

Исходя из приведенных внешних и внутренних предпосылок и условий развития, разработано три варианта макроэкономических сценариев развития. По базовому сценарию прогнозируются следующие макроэкономические показатели:

Таблица 1

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Кумулятивно за 2013-2017 годы к уровню 2012 года
	предв. факт.	ожд.	прогноз	прогноз	прогноз	прогноз	
ВВП в действ. ценах, млн.сомов	304350,1	355470,3	414501,4	483032,2	566779,2	659163,9	
Темпы реального роста, %	99,1	107,2	107,6	107,5	107,5	107,5	143,3
Дефлятор ВВП	107,4	109,0	108,4	108,4	109,1	108,2	151,2
ВВП на душу населения	56,9	65,5	75,6	87,1	101,0	116,2	
Инфляция	107,5	108,5	107,8	108,3	108,2	107,0	
Темпы роста численности занятых	100,4	101,9	101,6	101,8	102,1	101,2	108,9
Безработица	8,4	8,2	8,1	7,7	7,1	6,5	
Темпы роста производительности труда	90,3	105,2	105,9	105,6	105,3	106,3	131,5
Темпы реального роста среднемесячной заработной платы	112,1	104,7	104,2	111,3	114,1	116,3	161,1
Темпы роста де-	108,7	118,0	117,1	117,3	116,5	116,0	229,1

нежных доходов населения							
Бедность	38,0	33,8	32,8	30,1	27,3	25,0	
Продолжительность жизни, лет	70,0	71,4	71,8	72,3	72,7	73,2	

Рост ВВП в 2013-2017 годы по базовому сценарию прогнозируется на уровне 7,5 % в среднем за год. Динамику инфляции будут определять сохраняющиеся риски воздействия внешних шоков на макроэкономическую ситуацию и такие факторы, как внутренний и внешний совокупный спрос, изменения во внешней конъюнктуре, а также бюджетно-налоговая и тарифная политика. Предполагается, что проведение согласованной денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, инвестиционной, антимонопольной и социальной политики позволит удержать инфляцию в 2013-2017 годы на уровне однозначных показателей.

Для сдерживания инфляции будут предприниматься следующие меры: (i) по стимулированию предложения товаров и развитию конкуренции (особенно на продовольственных и сельскохозяйственных рынках; (ii) по поддержанию эффективности, безопасности и надежности банковской системы с целью стимулирования роста сбережений населения; (iii) по обеспечению экономики ликвидностью в объеме, соответствующем спросу на деньги.

В случае усиления инфляционного давления, вызванного шоками ценового характера, и если шоки будут продолжительными, меры денежно-кредитной политики будут ужесточены. В период 2013-2017 годов сохранится политика плавающего обменного курса. Валютные интервенции будут осуществляться в объемах, необходимых для сглаживания резких колебаний обменного курса.

Таблица 2

### Структура использования ВВП за 2013-2017 годы

	2012 г. пред. факт	2013 г. ожд.	2014 г. прогноз	2015 г. прогноз	2016 г. прогноз	2017 г. прогноз
ВВП в рыночных ценах	100	100	100	100	100	100
Потребление	117,3	113,3	111,5	108,6	107,5	106,1
Государственное	19,8	19,2	18,2	17,3	16,4	15,6
Частное	97,5	94,1	93,3	91,3	91,1	90,5
Валовые инвестиции	32,9	33,9	34,5	35,3	35,6	35,9
Государственные инвестиции	6,3	5,2	6,2	3,8	1,5	1,2
Из них ПГИ (внешние)	5,1	4,2	4,0	2,2	0,8	0,5

Частные инвестиции	26,6	28,7	28,3	31,5	34,1	34,7
Экспорт (товары и нефакторные услуги)	49,5	54,1	52,8	51,4	48,9	46,9
Импорт (товары и нефакторные услуги)	99,7	101,3	98,8	95,2	92,1	88,9
Чистый экспорт	-50,2	-47,2	-46,0	-43,8	-43,1	-42,0

В структуре использования ВВП доля валовых инвестиций возрастет с 32,9 % в 2012 году до 35,9 % к ВВП в 2017 году, за счет стимулирования притока частных внутренних и иностранных инвестиций. Среднесрочная инвестиционная политика предусматривает в среднем ежегодный рост валовых инвестиций на уровне 18,7 %. Рост инвестиций будет обеспечен за счет увеличения частных инвестиций в результате: (i) устранения всех административных барьеров; (ii) создания благоприятного таможенного и налогового режимов; (iii) реального укрепления доверия и повышения устойчивости финансовой системы, включая банковский сектор и рынок страхования, что повысит эффективность механизма защиты инвесторов от возможных рисков и станет источником долгосрочных инвестиций. Доля государственных инвестиций в 2013-2017 годах прогнозируется в среднем на уровне 3,6 % в год.

Значимым фактором, влияющим на инвестиционную привлекательность страны, будет устойчивость внешнего долга. В контексте бюджетной политики долговая устойчивость предполагает такой объем накопленного внешнего долга и размеры регулярных расходов на его обслуживание, платежи по которым будут производиться без ущерба для других статей бюджета и развития экономики в целом. В целях уменьшения бремени внешнего долга, потенциально угрожающего обеспечению устойчивого роста экономики, Правительство Кыргызской Республики рассмотрит все возможности его дальнейшей реструктуризации.

Рост частного потребления в 2013-2017 годах в среднем на 6,0 % в год будет обеспечен ростом денежных доходов населения, что связано с прогнозируемым ростом реальной заработной платы и доходов от предпринимательской деятельности. Учитывая реформы, направленные на оптимизацию государственного управления, удельный вес государственного потребления снизится с 19,2 % в 2013 году до 15,6 % в 2017 году, его темп роста будет сдерживаться в среднем на уровне 2 % в год (приложение 2).

В среднесрочном периоде будет сохраняться тенденция роста экспорта и импорта товаров и услуг. При этом, показатель чистого экспорта в 2017 году улучшится на 8,2 процентного пункта по сравнению с 2012 годом и составит 42,0 % ВВП. Среднегодовой рост экспорта составит 7,6 % и будет, в основном, обеспечен увеличением поставок золота, а также постепенным расширением доли экспорта экологически чистой с/х продукции. Увеличение объемов импорта (на 5,7 % в среднем за год) будет определяться, в основном, за счет роста импорта энергопродуктов и других промежуточных товаров.

Планируется, что объем капитальных вложений из всех источников финансирования возрастет в 2013-2017 годах до 120,0 млрд. сомов в среднем за год, что в 2,6 раза больше значения этого показателя за 2008-2012 годы (46,3 млрд. сомов). При этом, объем капитальных вложений из государственного бюджета в 2013 -2017 годах составит более 8,2 млрд. сомов в среднем за год или в 1,7 раза больше, чем значение этого же показателя в 2008-2012 годах.

Среднесрочная бюджетная политика будет направлена на опережающий рост доходной части консолидированного бюджета по сравнению с расходной частью, что приведет к заметному снижению дефицита бюджета (с учетом Социального фонда Кыргызской Республики), который составит не более 5 % к ВВП в среднем за год. Сохранение стабильной макроэкономической ситуации, улучшение налогового и таможенного администрирования, увеличение налогооблагаемой базы будут способствовать обеспечению устойчивых и стабильных доходов бюджета. Дальнейшее реформирование системы межбюджетных отношений также окажет положительное воздействие на доходы местных бюджетов. Политика государственных расходов будет сфокусирована на проектах развития, определяемых настоящей Программой.

На период 2013-2017 годы разработано три сценария макроэкономического развития страны: (1) оптимистический - со среднегодовым темпом роста ВВП на уровне 8,3 %; (2) базовый - с темпом роста ВВП на уровне 7,5 % в среднем за год, который заложен в основе трехлетнего бюджета на 2014 -2016 годы и (3) пессимистичный сценарий с ростом ВВП на 5,1 % в среднем за год, с учетом вероятного воздействия внешних и внутренних негативных факторов на экономику.

## **6.2. Управление государственными финансами**

Цель: достижение бюджетной устойчивости, построение эффективной и прозрачной бюджетной системы, повышение эффективности использования государственных бюджетных средств, ее ориентация на стимулирование экономического роста, результативность бюджетных расходов и повышение качества предоставляемых услуг.

Анализ текущей ситуации. За последние пять лет бюджет страны был подвержен серьезным рискам, связанным с его устойчивостью. Следствием политических событий 2010 года стал значительный рост дополнительных расходов, в основном на восстановительные мероприятия после апрельских и июньских событий на юге страны и социальные выплаты пострадавшим. Кроме того, расходы бюджета существенно увеличились в связи с повышением заработной платы работников социальной сферы, правоохранительных органов и увеличением финансирования проектов развития.

В результате конструктивного взаимодействия Правительства Кыргызской Республики с традиционными партнерами по развитию и международным донорским сообществом по вопросам поддержки бюджета, а также реализации ряда мер по привлечению дополнительных источников доходов в бюджет дефицит государственного бюджета в 2010 году сложился на уровне 4,9 % к ВВП, что оказалось ниже ожидаемого уровня на 0,7 %. В 2011 году при планируемом показателе дефицита на уровне 7,5 % к ВВП, фактически данный показатель сложился на уровне 5%. Однако в связи с увеличением расходов бюджета в 2012 году дефицит достиг порога, негативно влияющего на бюджетную устойчивость.

В целом политика управления государственными финансами в этот период характеризовалась: (i) наличием значительного дефицита бюджета; (ii) социальной направленностью бюджета (доля от общих расходов - порядка 50 %); (iii) зависимостью местных бюджетов от республиканского (дотационный характер межбюджетных взаимоотношений); (iv) большой зависимостью от внешних источников финансирования дефицита бюджета; (v) ограничениями бюджетных средств на цели развития.

Бюджет страны продолжает оставаться социально-ориентированным. Средства, выделяемые из бюджета на финансирование социальных услуг, ежегодно увеличиваются на фоне сокращения его инвестиционных возможностей.

Законодательство, регулирующее бюджетные взаимоотношения, устарело и требует обновления и систематизации. Основой бюджетного законодательства является Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». В период с 1999 по 2012 годы в данный Закон было внесено огромное количество изменений и дополнений, в результате чего текст Закона был существенно изменен, неизменными остались 7 статей (из 58). Все изменения и дополнения вносились бессистемно. Поэтому назрела необходимость разработки единого нормативного документа, регулирующего процесс управления государственными финансами.

Как показывает анализ представленных программных бюджетов, требуется дальнейшее комплексное обучение сотрудников министерств и ведомств по проведению секторального анализа и разработке программного бюджета. Часто возникают сложности с формированием бюджета на программной основе, определением индикаторов результативности программ.

В условиях увеличения финансово-экономической самостоятельности ОМСУ требуется усиление их потенциала в области управления местными бюджетами.

Требуется повышение информированности и доступа населения к информации о бюджетных процессах и активизация сотрудничества с общественными организациями по вопросам бюджетной прозрачности через подготовку гражданского бюджета на ежегодной основе.

Приоритетные направления. Основываясь на анализе и выявленных проблемах, бюджетная политика страны на ближайшие пять лет будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) обеспечение бюджетной устойчивости; (ii) реформирование системы управления государственными финансами.

Приоритетное направление по обеспечению бюджетной устойчивости будет ориентировано на решение следующих задач: (i) увеличение ресурсного потенциала бюджета; (ii) оптимизация государственных расходов; (iii) сокращение дефицита бюджета.

Для решения первой задачи по увеличению ресурсного потенциала бюджета Правительство Кыргызской Республики намерено принять следующие меры: (i) улучшить таможенное администрирование через перевод большинства импортируемых товаров с системы таможенного оформления на основе веса на ценовую основу; (ii) продолжить эффективную реализацию акцизной политики; (iii) осуществить реформу неналоговых платежей, направленную на оптимизацию государственных платных услуг и эффективное управление государственной собственностью и природными ресурсами; (iv) реализовать налоговые инициативы, способствующие увеличению доходной части бюджета.

Вторая задача по оптимизации государственных расходов будет решаться посредством реализации следующих мер: (i) совершенствование процесса планирования бюджета; (ii) переход от социально-ориентированного бюджета к бюджету развития; (iii) сокращение государственных расходов и сдерживание принятия новых расходных инициатив, не имеющих соответствующего финансового подкрепления.

В рамках решения третьей задачи по сокращению дефицита бюджета Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) усилить бюджетную дисциплину; (ii) обеспечить сбалансированность бюджета, основанного на принципе «жить по средствам»; (iii) усилить контроль за эффективностью государственных расходов.

По второму приоритетному направлению, ориентированному на реформирование системы управления государственными финансами будут решены следующие задачи: (i) осуществить поэтапный переход на программное бюджетирование; (ii) усовершенствовать бюджетное законодательство; (iii) продолжить реформу межбюджетных отношений; (iv) осуществить модернизацию системы казначейства; (v) обеспечить эффективность государственных закупок.

Первую задачу по поэтапному переходу на программное бюджетирование Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем реализации следующих мероприятий: (i) провести комплексное обучение сотрудников министерств и ведомств по проведению секторального анализа и разработке программного бюджета; (ii) определить финансовые и нефинансовые индикаторы эффективности использования бюджетных средств; (iii) разработать и запустить систему мониторинга и оценки эффективности использования бюджетных средств.

Вторую задачу, направленную на усовершенствование бюджетного законодательства, Правительство Кыргызской Республики намерено решить через реализацию следующих мер политики: (i) завершить разработку проекта Бюджетного кодекса Кыргызской Республики; (ii) провести специализированные экспертизы проекта Бюджетного кодекса, в том числе, экологическую; (iii) инициировать принятие проекта Бюджетного кодекса Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Третью задачу по дальнейшему реформированию межбюджетных отношений планируется решить через реализацию следующих мер: (i) повысить заинтересованность ОМСУ в увеличении доходного потенциала и улучшить эффективность расходов; (ii) повысить роль и ответственность ОМСУ по управлению местными бюджетами; (iii) поэтапное снижение дотационности местных бюджетов.

Решение четвертой задачи по модернизации системы казначейства предполагает реализацию следующих мероприятий: (i) разработать и внедрить информационную систему управления Казначейством; (ii) осуществить централизацию управления государственными финансами через подключение Казначейства к системе пакетного клиринга и перехода на Единый казначейский счет.

Для решения пятой задачи по обеспечению эффективности государственных закупок Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) провести ревизию государственной политики закупок; (ii) осуществить внедрение электронных торгов для проведения государственных закупок; (iii) интегрировать систему электронных закупок в бюджетный процесс.

### **6.3. Управление государственным долгом**

Цель: обеспечение потребностей в финансировании в рамках перехода к устойчивому развитию, с учетом формирования оптимизированной<sup>14</sup> структуры государственного долга.

Анализ текущей ситуации. В структуре государственного долга Кыргызской Республики доля внешнего долга по-прежнему остается доминирующей. В 2008-2012 годах удельный вес внешних заимствований составлял свыше 90 %. Вместе с тем, превалирование внешнего финансирования в структуре государственного долга также указывает и на высокую степень зависимости Кыргызской Республики от внешних займов.

Основным фактором, сдерживающим увеличение доли внутренних заимствований, является низкая степень развития и узость рынка государственных ценных бумаг Кыргызской Республики. В период 2008-2012 годы Правительством Кыргызской Республики были предприняты меры по совершенствованию нормативной правовой базы выпуска, обращения и

---

<sup>14</sup> Для целей настоящей Программы под оптимизированной структурой государственного долга понимается структура долга с оптимизированной комбинацией затрат и рисков. Затратами являются, например, объемы средств бюджета на обслуживание долга. Риски – это дополнительные затраты, возникающие в случае неблагоприятных обстоятельств (например, повышение процентных ставок заимствований или изменение обменного курса).

погашения государственных ценных бумаг (унификация и упрощение видов государственных ценных бумаг), постепенному удлинению сроков обращения инструментов государственного заимствования (выпуск в 2009 году государственных казначейских облигаций – ГКО) и наращиванию доли рыночных государственных ценных бумаг. Однако до сих пор сохраняется низкий уровень развития рынка государственных ценных бумаг в обеспечении государственного бюджета значительными заемными средствами.

На сегодняшний момент, в соответствии со Среднесрочной стратегией управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы действует мораторий на выдачу государственных гарантий. Вместе с тем, в рамках перехода к устойчивому развитию требуются значительные финансовые ресурсы, часть которых могла бы быть привлечена за счет частных государственных заимствований под государственные гарантии. Однако решения и выдача государственных гарантий без учета нужд, ограничений и возможностей бюджетной политики, а также целей эффективного управления государственным долгом могут создать серьезные проблемы долговой устойчивости Кыргызской Республики. В этой связи дальнейшие шаги Правительства Кыргызской Республики в области политики выдачи государственных гарантий должны основываться на обдуманных и взвешенных решениях и глубоком анализе рисков и выгод.

В последнее время наблюдается неравномерный рост доли двусторонних займов в структуре внешнего долга. Так, увеличение двустороннего компонента внешнего долга происходит за счет крупных займов со стороны одного-двух кредиторов. Продолжение концентрации заимствований, которая наметилась за последние 4 года, сопряжена с риском высокой долговой зависимости от этих кредиторов и вероятностью того, что различные аспекты сотрудничества со странами-кредиторами (внешняя политика, торговля, и т.д.) будут рассматриваться в увязке с вопросами этого долга.

Приоритетные направления основываются на сохранении достигнутых положительных результатов в управлении государственным долгом и реализации новых приоритетных направлений государственного заимствования страны, в частности: (i) сохранение устойчивости государственного внешнего долга; (ii) увеличение объемов внутреннего заимствования.

Приоритетное направление по сохранению устойчивости государственного внешнего долга будет направлено на решение следующих задач: (i) оптимизация существующих остатков внешних заимствований; (ii) оптимизация новых потоков внешних заимствований.

Для решения задачи по оптимизации существующих остатков внешних заимствований Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) провести реструктуризацию двустороннего внешнего долга в рамках реализации Протокола Парижского клуба 2005 года; (ii) инициировать механизм конверсионных операций с двусторонним долгом Кыргызской Рес-

публики; (iii) не допускать образования просроченной задолженности по текущему внешнему долгу<sup>15</sup>.

Вторую задачу по оптимизации новых потоков внешних заимствований Правительство Кыргызской Республики планирует решить через реализацию следующих мер: (i) привлекать новые государственные внешние заимствования при соблюдении минимального уровня льготности займов (грант-элемент) в 35 %; (ii) ограничить ежегодные объемы вновь привлекаемых внешних заимствований с, учетом сохранения ежегодного остатка внешнего долга, не превышающего 60 % ВВП.

В рамках приоритета по увеличению объемов внутреннего заимствования намечено решение следующей задачи: (i) изменить структуру внутреннего долга в сторону увеличения доли рыночных инструментов внутреннего заимствования.<sup>16</sup> Решение этой задачи намечено через реализацию следующих мероприятий: (i) финансировать потребности бюджета исключительно за счет выпуска и размещения рыночных инструментов государственного внутреннего заимствования; (ii) выпускать инструменты государственного внутреннего заимствования сроком обращения более 2 лет; (iii) разработать новые и внести изменения в действующие НПА, регулирующие деятельность на рынке государственных ценных бумаг.

## **VII. УЛУЧШЕНИЕ БИЗНЕС - СРЕДЫ И ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА**

### **7.1. Развитие малого и среднего бизнеса**

Цель: сокращение к 2017 году количества лицензий и разрешений почти в 2 раза (с 240 до 101 вида), ослабление контрольно-надзорных функций государства и создание новых подходов в системе оценки регулятивного воздействия при разработке и принятии управленческих решений.

Анализ текущей ситуации. За последние годы частный сектор экономики продолжал развиваться, хотя и более медленными темпами. За период с 2007-2012 годы общая численность занятых в сфере МСП выросла на 35,6 % (с 284,2 тыс.человек до 385,4 тыс.человек). Соответственно, количество функционирующих МСП увеличилось на треть (с 9 тыс. до 12 тыс.). Удельный вес малого и среднего бизнеса в общем объеме ВВП в 2012 года составил 42 %.

В 2011 году Межведомственной комиссией по реформе системы государственного регулирования предпринимательской деятельности завершен процесс оптимизации в лицензионно – разрешительной сфере, в ре-

---

<sup>15</sup>За исключением так называемой «технической» просрочки, образование которой объясняется процедурами приостановки платежей, которая связана с проведением реструктуризации долга.

<sup>16</sup>Под «рыночными» инструментами заимствования подразумеваются государственные ценные бумаги, размещение которых производится с использованием рыночных механизмов ценообразования, например, аукционов.

зультате которого проведено поэтапное сокращение количества лицензий и разрешений (в 2008 году - более 500 видов, в 2012 году - осталось 240).

Но, несмотря на проводимые реформы, до сих пор еще существует много барьеров для МСП, ограничивающих их вход на внутренние и внешние рынки и создающих проблемы при ведении бизнеса, в том числе, неясные и размытые процедуры лицензирования, антиконкурентные проявления со стороны действующих крупных участников рынка.

В целях сокращения бюрократического давления на бизнес и повышения уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности с 2008 года введена процедура анализа регулятивного воздействия (АРВ) НПА на предпринимательскую деятельность, предусматривающая отмену НПА, сдерживающих развитие малого и среднего бизнеса.

Система законодательства и его исполнение в административной сфере имеет ряд недостатков, к числу которых относится значительное количество дублирующих, противоречивых НПА, наличие юридических коллизий, несоответствие принимаемых подзаконных актов законам, регулирующим отношения в сфере предпринимательства, либо искажения их норм. Принятые законы, регулирующие деятельность бизнеса, не проанализированы с точки зрения их регулятивного воздействия. Остается проблемой несовершенство методологии проведения АРВ, поэтому процедуры проведения АРВ имеют сегодня скорее формальный характер.

Для защиты прав субъектов предпринимательства от незаконного вмешательства в их деятельность в 2012 году сокращено количество государственных контролирующих органов с 21 до 12. Активно внедрялись критерии оценки степени рисков и проверочные листы, которые регулируют периодичность проводимых проверок субъектов предпринимательства и исключают проведение «сплошных проверок». В 2 раза сокращены сроки проведения проверок. Проведена широкая информационная кампания по регионам о правилах и процедурах проведения проверок. В результате количество проведенных проверок в 2012 году сократилось почти в 2 раза (с 24,4 тыс. до 13,5 тыс. проверок).

Вместе с тем, сегодня ещё сохранилась практика необоснованных проверок субъектов малого и среднего бизнеса со стороны контролирующих органов. Государственное регулирование в контрольно-надзорной сфере продолжает оставаться неэффективным, затратным, зачастую дублирующим, носящим формальный характер. Несмотря на введение критериев риска, контролирующие органы продолжают проводить «сплошные» проверки, что негативно отражается на деятельности субъектов предпринимательства. Часто нарушения требований законодательства со стороны проверяющих органов приводят к построению различных коррупционных схем.

Приоритетные направления. Учитывая обозначенные проблемы, политика по регулированию бизнес - среды будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) создание новых подходов в системе

оценки регулятивного воздействия при разработке и принятии управленческих решений, в том числе ориентированных на обеспечение экологической безопасности; (ii) снижение уровня вмешательства государства в предпринимательскую деятельность, с акцентом политики регулирования на вопросах рационального использования ограниченных ресурсов и ужесточения требований законодательства по охране окружающей среды.

По первому приоритетному направлению намечено решить следующие задачи: (i) разработать и внедрить новую методологию оценки регулятивного воздействия при разработке и принятии управленческих решений; (ii) активно вовлекать бизнес - структуры и институты гражданского общества в процесс оценки регулятивного воздействия.

Для решения задачи по разработке и внедрению новой методологии оценки регулятивного воздействия Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) провести анализ существующей методологии оценки регулятивного воздействия, (ii) разработать и внедрить новую методологию оценки регулятивного воздействия, в том числе ориентированную на обеспечение экологической безопасности.

Вторую задачу намечено решить через реализацию следующих мер: (i) провести ревизию законодательства в сфере предпринимательства, с участием бизнес - структур и институтов гражданского общества; (ii) выработать и внести в Правительство Кыргызской Республики рекомендации по устранению необоснованных и не ориентированных на рыночную экономику НПА.

В рамках второго приоритетного направления, ориентированного на государственное регулирование предпринимательской деятельности, с акцентом на рациональное природопользование и ужесточение требований законодательства по охране окружающей среды, намечено решить следующие задачи: (i) реформировать лицензионно-разрешительную сферу, с акцентом на рациональное использование ограниченных природных ресурсов, (ii) реформировать контрольно-надзорную сферу, в части ужесточения требований по соблюдению законодательства в сфере экологии.

Задачу по реформированию лицензионно-разрешительной сферы Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем реализации следующих мер: (i) подготовить и внести новый Закон Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике"; (ii) сократить количество действующих лицензий и разрешений; (iii) подготовить и внести подзаконные акты, позволяющие определить четкие процедуры лицензирования, обязанности и права лицензиаров и лицензиатов и др. нормы лицензирования, с акцентом на рациональное использование природных ресурсов.

Вторую задачу по реформированию контрольно - надзорных функций в части ужесточения требований законодательства по экологической безопасности, намечено решить через реализацию следующих мер: (i) провести инвентаризацию нормативной правовой базы в контрольно-надзорной сфере на предмет выявления дублирующих и избыточных кон-

трольно-надзорных функций государства; (ii) разработать предложения по сокращению дублирующих и избыточных контрольно-надзорных функций государства; (iii) внедрить новую систему оценки критериев риска контролирующими органами, с акцентом на ужесточение требований законодательства по экологической безопасности; (iv) разработать новый механизм проверок, основанный на системе критериев риска, в том числе направленных на сохранение окружающей среды; (v) создать и поэтапно внедрить автоматизированную базу данных по проверкам.

## **7.2. Управление государственным имуществом**

Цель: построение эффективной системы управления государственным имуществом, соответствующей критериям экономической и социальной эффективности.

Анализ текущей ситуации. Сегодня государство является акционером в 59 акционерных обществах, из них 22 компании являются стратегическими и осуществляют деятельность в самых высокодоходных сферах экономики. Эффективность работы компаний оценивается по общим финансово-экономическим показателям, в основном акцент делается на выполнении ими плана поступлений дивидендов и прочих отчислений в бюджет. Комплексный анализ деятельности государственных предприятий и акционерных обществ с государственным участием не проводится. Отсутствует практика стратегического планирования в государственных компаниях. Государством не сформулированы ясные цели управления, не определены критерии эффективности работы государственных компаний. Не определена позиция в отношении того, в каких компаниях государство должно сохранить участие, а какие должны быть полностью или частично приватизированы.

Остается проблемной ситуация с государственными предприятиями, количество которых является избыточным. Не решен вопрос с простаивающими, дотационными, убыточными и не выполняющими социально значимые функции государственными предприятиями.

Имеются упущения в нормативной правовой базе функционирования государственных предприятий. Гражданский кодекс Кыргызской Республики закрепляет только основные положения о государственных предприятиях. Нет четкого разграничения функций уполномоченного органа по управлению государственным имуществом, отраслевых министерств и ведомств, в ведении которых находятся государственные предприятия. Не обеспечен должный контроль за финансово - хозяйственной деятельностью государственных предприятий и эффективностью использования ими государственного имущества.

Из-за отсутствия централизованной системы учета государственного имущества Правительство Кыргызской Республики не располагает достоверной информацией о полной стоимости и объемах государственной собственности. Информация, предоставляемая органами статистики, юстиции,

государственной регистрационной службой, является разрозненной, неполной и не может дать реальную картину о состоянии имущественных активов страны. В течение последних лет предпринимались попытки проведения общереспубликанской инвентаризации государственного имущества, но эта задача на сегодня так и осталась не решенной.

В 2011 году была внедрена практика перечисления государственными предприятиями части чистой прибыли в республиканский бюджет. В 2011 году государственными предприятиями перечислено 257,6 млн. сомов, в 2012 году – 758,9 млн. сомов. Но основное место в структуре доходов от управления государственным имуществом занимают начисляемые на госпакеты акций дивиденды. Максимальная сумма дивидендов – более 2,9 млрд. сомов или до 4 % от общих доходов республиканского бюджета получена в 2011 году. В 2012 году госкомпаниями перечислено в виде дивидендов 1, 8 млрд. сомов, что в 6 раз превысило сумму дивидендов, полученных государством в 2008 году.

Доходы от приватизации государственного имущества на протяжении последних трех лет сохраняются в среднем на уровне 170 млн. сомов ежегодно. Поступления от сдачи в аренду зданий и помещений, находящихся в государственной собственности, также остаются практически неизменными и составляют в год порядка 19,0 млн. сомов.

В 2012 году общий объем поступлений денежных средств от управления государственной собственностью составил более 2,7 млрд. сомов или 3,4 % от общих доходов республиканского бюджета. Однако в случае принятия мер по укреплению финансовой дисциплины на государственных предприятиях, усилению контроля за использованием государственного имущества появится возможность изыскания дополнительных резервов, в частности, от сдачи государственного имущества в аренду.

Таким образом, в системе управления государственным имуществом можно выделить следующие основные проблемы: (i) бессистемность нормативной правовой базы управления государственным имуществом, наличие пробелов и противоречий; (ii) отсутствие централизованного учета государственного имущества, систематической инвентаризации по всей республике; (iii) отсутствие методологии контроля и анализа эффективного использования государственного имущества; (iv) недостаточная работа представителей государства в органах управления компаний с государственным участием; (v) отсутствие ответственности управления компаниями с государственным участием, объективной оценки результатов их работы; (vi) неэффективное использование государственными предприятиями и учреждениями государственных активов.

Приоритетные направления. Принимая во внимание эти проблемы, в ближайшие пять лет деятельность Правительства Кыргызской Республики будет ориентирована на следующих приоритетных направлениях: (i) оптимизация структуры государственной собственности; (ii) создание условий для роста доходности и устойчивого развития государственного сектора экономики.

Приоритетное направление по оптимизации структуры государственной собственности будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) утвердить механизм учета и инвентаризации государственного имущества для функционирования Единого реестра государственного имущества; (ii) подготовить обоснованные предложения и принять нормативные акты о ликвидации, либо приватизации государственных предприятий, не выполняющих стратегические и социально-ориентированные государственные функции; (iii) подготовить решения о реструктуризации непрофильных активов государственных предприятий, учреждений и хозяйствующих субъектов с государственной долей участия.

Для решения первой задачи по разработке и утверждению механизма учета и инвентаризации государственного имущества планируется принять следующие меры: (i) разработать методологию учета и инвентаризации государственного имущества; (ii) разработать механизм межведомственного информационного взаимодействия государственных органов, участвующих в процессе инвентаризации и учета государственного имущества; (iii) составить техническое задание на разработку межведомственной автоматизированной информационной системы «Единый реестр государственного имущества Кыргызской Республики» (МАИС «ЕРГИ»); (iv) разработать МАИС «ЕРГИ»; (v) закупить программно-технические средства и оборудование для запуска МАИС «ЕРГИ»; (vi) обучить кадры для ведения и обслуживания МАИС ЕРГИ; (vii) провести инвентаризацию государственного имущества на всей территории Кыргызской Республики.

Решение второй задачи предполагает выполнение следующих мер: (i) провести комплексный анализ деятельности государственных предприятий; (ii) принять нормативные акты по ликвидации и приватизации предприятий, нахождение которых в государственной собственности нецелесообразно; (iii) провести практическую работу по ликвидации и приватизации вышеуказанных предприятий.

Для решения третьей задачи, связанной с реструктуризацией непрофильных активов с государственной долей участия, Правительство Кыргызской Республики планирует: (i) провести инвентаризацию непрофильных активов государственных предприятий, учреждений и хозяйствующих субъектов с государственной долей участия; (ii) подготовить пакет мер по эффективному распоряжению выявленными непрофильными активами; (iii) провести практическую работу по продаже выявленных непрофильных активов.

В рамках второго приоритетного направления по созданию условий для роста доходности и устойчивого развития государственного сектора экономики намечается решение следующих задач: (i) усилить контроль за финансово-хозяйственной деятельностью государственных предприятий и хозяйствующих субъектов с государственным участием; (ii) создать условия для эффективного распоряжения неиспользуемыми государственными объектами недвижимости; (iii) разработать и внедрить механизмы, направ-

ленные на обеспечение прозрачности и открытости процесса управления государственным имуществом.

Для решения первой задачи по усилению контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий с государственным участием Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) разработать и внедрить единый порядок управления государственными предприятиями; (ii) разработать и внедрить ключевые финансово-экономические индикаторы эффективности деятельности государственных предприятий; (iii) разработать и внедрить механизмы повышения ответственности и мотивации органов управления хозяйствующих субъектов с государственным участием, проведения регулярной и объективной оценки их деятельности.

Задачу по эффективному управлению неиспользуемыми государственными объектами планируется решить посредством следующих мер: (i) провести сравнительный анализ размеров арендной платы за пользование государственными помещениями и рыночных ставок аренды аналогичной недвижимости; (ii) на основании проведенного анализа разработать и внедрить соответствующую рыночным принципам методику расчета арендной платы за пользование государственным имуществом; (iii) принять НПА по внедрению конкурентных и открытых процедур сдачи государственного имущества в аренду.

Для решения третьей задачи по разработке механизмов прозрачности процесса управления государственным имуществом намечено выполнение следующих мер: (i) принять НПА, предусматривающие проведение аукционов по продаже государственного имущества в электронном формате; (ii) разработать программное обеспечение, закупить и установить программно-технические средства и оборудование для запуска торговой площадки в сети Интернет.

### **7.3. Инвестиционный климат**

Цель: повышение привлекательности инвестиционного климата в Кыргызской Республике, включая доведение уровня экологических ориентированных инвестиций до 10 % во вновь запущенных инвестиционных проектах.

Анализ текущей ситуации. В 2008 году поступление прямых иностранных инвестиций (далее - ПИИ) достигло самого высокого показателя, составив 866,2 млн. долларов США. В последующие 2 года поступление ПИИ значительно снизилось в связи с мировым финансовым кризисом, составив 660,9 и 666,1 млн. долларов США за 2009 и 2010 годы соответственно. По предварительным данным, за 2012 год приток ПИИ составил 521 млн. долларов США.

Сегодня действующая система регулирования вопросов инвестиционной политики демонстрирует серьезные недостатки, что напрямую отражается на притоке ПИИ. Функции и отдельные полномочия распределены по отдельным государственным институтам: министерствам, ведомст-

вам и ОМСУ. При этом, общая координация разработки и реализации единой инвестиционной политики не налажена. В системе государственного управления нет самостоятельного исполнительного органа по привлечению и поддержке инвестиций, который мог бы продвигать инвестиционные возможности страны, предоставлять достоверную информацию и качественные услуги иностранным инвесторам по принципу «единого окна», обеспечивать безопасность инвестиций в стране в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Стабильность, в том числе политическая, правовая, экономическая и социальная, является основополагающим фактором для привлечения инвестиций. Для инвесторов на сегодня Кыргызская Республика имеет репутацию политически и социально нестабильного государства, где часто происходит смена власти, законов, отсутствует преемственность и последовательность принимаемых государственных решений. Нормы законодательства в сфере инвестиций зачастую интерпретируются произвольно, создаются искусственные преграды для работы инвесторов, сопровождаемые конфликтами и проявлениями коррупции, особенно на местном уровне. Низкий уровень защиты прав собственности инвесторов является также серьезным препятствием для притока прямых иностранных инвестиций.

Кроме того, в стране до сих пор нет единой базы данных действующих и планируемых инвестиционных проектов, включая уровень регионов. Также затруднен доступ потенциальных инвесторов к информации об инвестиционных возможностях Кыргызской Республики. Назрела настоятельная потребность в создании многоязычного интернет-портала, который обеспечит доступ к базе данных инвестиционных проектов, информации о потенциальных направлениях инвестиций, а также обеспечит сбор и оперативное рассмотрение жалоб и обращений инвесторов.

Учитывая эти проблемы и объективные факторы, препятствующие привлечению инвестиций, такие, как малый размер рынка, отсутствие выхода к морю, актуально стоит вопрос предоставления преференций инвесторам со стороны Правительства Кыргызской Республики для повышения конкурентоспособности инвестиционного рынка Кыргызской Республики.

Кадровый потенциал по разработке и реализации инвестиционной политики демонстрирует серьезные недостатки. Отбор сотрудников ведется на общих основаниях без предъявления дополнительных квалификационных требований, таких как знание иностранных языков и соответствующий опыт работы. Ощущается нехватка в профессионалах, специализирующихся на новых мировых тенденциях развития, включая вопросы привлечения экологически ориентированных инвестиций для устойчивого развития страны.

Приоритетные направления. С учетом обозначенных проблем инвестиционная политика до 2017 года будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) повышение эффективности государственной инвестиционной политики; (ii) формирование механизмов привлечения и поддержки инвестиций.

В рамках первого приоритетного направления планируется решить задачи, направленные на: (i) повышение институционального потенциала; (ii) улучшение доступа к достоверной информации; (iii) формирование стабильного законодательства и (iv) повышение кадрового потенциала.

Решение первой задачи по созданию эффективного институционального механизма предполагает реализацию мер следующих мер: (i) создание института по продвижению инвестиций, который будет выступать в качестве координирующего органа и работать по принципу «единого окна», когда любой потенциальный инвестор сможет получить необходимую информацию и содействие в запуске и реализации проекта; (ii) внедрение института инвестиционных представителей в дипломатических представительствах, которые будут играть роль агентов для проведения целевых кампаний на местах по привлечению инвестиций в страну.

Вторую задачу по доступу к информации планируется решать через такие меры, как: (i) проведение ежегодных исследований инвестиционных преимуществ страны по региональному и отраслевому признакам; (ii) создание единой базы данных по действующим и планируемым инвестиционным проектам; (iii) обеспечение открытого широкополосного доступа потенциальных инвесторов к данной базе через Интернет; (iv) информирование местного населения о потенциальных выгодах планируемых и действующих проектов.

Решение третьей задачи предполагает обеспечение стабильности инвестиционного законодательства через следующие инициативы: (i) внесение изменений и дополнений в законодательство, в части уточнения формулировки права инвестора на выбор стабильного и благоприятного правового режима; (ii) разработка порядка реализации прав инвестора на выбор наиболее благоприятного режима в случае изменения законодательства путем принятия подзаконных НПА; (iii) внесение законодательных ограничений на принятие НПА, ухудшающих положение инвесторов; (iv) законодательное установление четких оснований для принудительного изъятия государством имущества, предусматривающих справедливые механизмы изъятия и компенсации.

Четвертая задача кадрового обеспечения инвестиционного процесса будет решаться через: (i) организацию системы регулярного повышения кадрового потенциала сотрудников, участвующих в разработке инвестиционной политики и продвижении инвестиций; (ii) организацию мероприятий по изучению опыта лучших зарубежных агентств по привлечению инвестиций; (iii) разработку и внедрение механизма размещения государственных заказов в системе образования на переподготовку кадров.

Решение задач, запланированных по первому приоритетному направлению, позволит уверенно продвигать второе приоритетное направление по формированию механизмов привлечения и поддержки инвестиций. Здесь намечено решение двух задач: (i) привлечение инвестиций; (ii) поощрение инвестиций.

Первая задача предполагает реализацию следующих мер:

(i) разработка критериев определения проектов для получения преференций и стимулов; (ii) разработка карты инвестиционных стимулов (КИС) по следующим критериям: объем инвестиций, территория, сектор экономики; наличие экологических компонентов в инвестпроектах; (iii) разработка проекта НПА, регулирующего порядок предоставления инвестиционных преференций на основе КИС; (iv) разработка и распространение инвестиционных справочников по предоставляемым стимулам.

Решение второй задачи запланировано через следующие меры: (i) снижение пороговой суммы, требуемой для получения инвестиционной визы; (ii) упразднение комиссии по приобретению квартир в собственность инвесторами, отвечающих определенным условиям; (iii) разработка и внедрение системы оценки деятельности инвесторов и их поощрения через присуждение ежегодных званий, например, «Инвестор года».

## **7.4. Развитие финансово - кредитного сектора**

### **Развитие банковского сектора**

Цель: формирование устойчивой и эффективной системы финансово-кредитных учреждений, способных эффективно мобилизовать финансовые ресурсы и удовлетворять потребности населения и предпринимателей в долгосрочных и доступных кредитах.

Текущее состояние. По итогам 2012 года на территории Кыргызской Республики действовало 23 коммерческих банка и 278 филиалов коммерческих банков. Главный источник прочности коммерческих банков - капитал<sup>17</sup>, который за 2012-2017 гг. вырос на 26%, при этом основной показатель, характеризующий достаточность капитала на конец 2012 года составил 28 % и превысил установленный норматив (12 %) в 2 раза. Несмотря на влияние глобального финансового кризиса и известные апрельские и июньские события 2010 года, в действующих коммерческих банках ежегодно наблюдался прирост депозитов, что свидетельствует о росте доверия населения к банковской системе. Так, депозитная база банковского сектора за период 2008-2012 гг. возросла с 29,6 до 50,6 млрд. сомов с приростом на 71,4 %. Чистая прибыль банковского сектора за 5 лет выросла на 33 %, с 1,8 млрд. сомов до 2,4 млрд. сомов. Кредитный портфель комбанков вырос за 5 лет на 56,2 %, с 25,6 до 40,0 млрд. сомов.

При этом удельный вес долгосрочных кредитов (свыше 3 лет) остается пока низким (за 5 лет средний удельный вес – 24 %). Кредитование экономики коммерческими банками показывает, что средний удельный вес за 5 лет кредитного портфеля занимает торговля – 41 %, сельское хозяйство - 13,4 %, ипотечные и потребительские - 11% и 8,4 %, соответственно. Процентные ставки коммерческих банков по выданным кредитам продолжают оставаться высокими, хотя кредиты в национальной валюте со сро-

---

<sup>17</sup> Оплаченный уставный капитал

ком выдачи более года несколько снизились с 24,4 до 21,7 %, за исключением роста ставок по ипотеке и строительству с 19,1 % до 21,3 % и 21,1 % до 22,5 %, соответственно.

Таким образом, основными проблемами в предоставлении финансово – кредитных услуг являются: (i) высокие процентные ставки по кредитам; (ii) узкий сегмент долгосрочных кредитов; (iii) не высокий уровень доверия населения и предпринимателей к банковской системе; (iv) низкий уровень финансовой грамотности потребителей банковских услуг.

Приоритетные направления. Основными приоритетными направлениями на период до 2017 года станут: (i) повышение уровня финансового посредничества и достижение прогнозируемых показателей банковской системы и небанковского финансового сектора до 2017 года, (ii) снижение процентных ставок по кредитам банковской системы до прогнозируемого уровня 16,5 %, (iii) разработка критериев инновационных проектов и обеспечение в 2014 году выдачи по этому виду кредитования; (iv) увеличение доли «длинных денег» в экономике Кыргызской Республики.

Первое приоритетное направление будет реализовываться согласно прогнозному сценарию, по которому, показатель «Активы финансово – кредитного сектора к ВВП» будет расти до 2014 года согласно расчетам, приведенным в Основных направлениях развития банковского сектора и Стратегии развития микрофинансового сектора до конца 2014 года, далее с 2015 по 2017 годы – на 0,5 % ежегодно.

Второе приоритетное направление - средневзвешенные процентные ставки на кредиты по банковской системе снизятся в 2017 году до 16,5 % по мере наступления следующих событий: (i) ежегодный темп прироста кредитного портфеля будет на уровне 15 %, средневзвешенные процентные ставки по кредитам коммерческих банков останутся на уровне 19,0 %, (ii) за счет поддержки Правительством Кыргызской Республики реального сектора через кредитование – на ежегодном уровне не менее 5 % (фондирование около 7,0 млрд. сомов или субсидирование процентных ставок по кредитам на сумму 700 млн. сомов, и это будет заложено в государственном бюджете), от общего объема всех кредитов банковской системы.

Третье приоритетное направление - удельный вес кредитов, выданных сроком от 3 лет и более, сохранится на уровне 24,0 % до 2017 года, с учетом роста кредитного портфеля. Для увеличения доли долгосрочных кредитов необходимо обеспечить финансовый рынок длинными ресурсами. Одним из источников длинных финансовых ресурсов во всем мире являются пенсионные накопления, в связи с чем, необходимо продолжать реформу пенсионной системы нашей республики по введению накопительного компонента в рамках возможностей бюджета Социального фонда Кыргызской Республики и экономики Кыргызстана.

Вместе с тем, Правительству Кыргызской Республики и ответственным министерствам необходимо проводить работу по созданию условий для появления у субъектов финансового сектора возможности привлекать долгосрочные заимствования как на внешнем, так и на внутреннем рынках,

также необходимо провести капитализацию Кыргызско - казахстанского инвестиционного фонда (296 тыс. долларов США), что даст возможность начать реализацию первого транша в 30 млн. долларов США, активизировать работу Евразийского банка развития, заключить соглашение с Европейским инвестиционным банком (ЕИВ) о ведении их деятельности на территории Кыргызской Республики. Правительство Кыргызской Республики поручит субсидирование кредитов на сельское хозяйство и торговлю Министерству финансов Кыргызской Республики, Министерству экономики Кыргызской Республики.

В рамках реализации четвертого приоритетного направления планируется разработать критерии для проектов «экологически ориентированных инновации», и с 2014 года начнется выдача кредитов на финансирование проектов по программе «экологически ориентированные инновации» при условии, что в государственный бюджет будут заложены средства на стимулирование данного вида кредитования (субсидирование, финансирование и т.д.).

### **Развитие небанковского финансового сектора**

Цель: трансформация и привлечение средств для обеспечения инвестиций в реальный сектор экономики. Небанковский финансовый рынок является частью финансового рынка Кыргызской Республики и состоит из рынка ценных бумаг, страховой деятельности и накопительной пенсионной системы, бухгалтерского учета и аудита.

Анализ текущей ситуации. На 31 декабря 2012 года зарегистрировано всего 2674 выпуска ценных бумаг. Общий объем эмиссии составил 64 млрд. сомов. Объем привлеченных средств на рынке ценных бумаг за последние 5 лет в среднем составил порядка более 5 млрд. сомов ежегодно.

В настоящее время сохраняется ограниченность выбора и отсутствие многообразия финансовых инструментов. В недостаточной степени используются возможности рынка ценных бумаг для финансирования инвестиционных проектов, особенно национальных проектов. Во многих акционерных обществах не соблюдаются в достаточной степени принципы корпоративного управления. Фондовый рынок пока не занял достойного места в качестве инструмента по мобилизации и привлечению капитала в экономику, отсутствуют в свободном обращении ликвидные акции (компаний с госдолей). Слабая информированность населения на рынке обуславливает недоверие к фондовому рынку. Население профессионально не подготовлено к инвестированию.

На рынке осуществляют деятельность 17 страховых организаций, включая две перестраховочные организации. За последние 5 лет их совокупные активы увеличились на 2,5 раза и по состоянию на 1 января 2013 года составили 1 376,5 млн. сомов. Объем страховых премий увеличился в 3 раза и в 2012 году составил 839,9 млн. сомов. Выплаты страховых сумм увеличились в 1,6 раза и в 2012 году составили 51,2 млн. сомов. Однако

практика показывает, что из-за отсутствия механизмов принятия административных мер не все субъекты выполняют требование законодательства по заключению договоров, по 4-м видам обязательного страхования гражданской ответственности (их доля составляет лишь 9,1 % от общего объема страховых премий).

Львиная доля объема страховых премий, переданных в перестрахование, направляется за рубеж. В 2012 году страховыми организациями передано на перестрахование 583,7 млн. сомов (69,5 % от общего объема страховой премий), из них передано в зарубежные страны 576,1 млн. сомов (68,6 %). Для защиты страхового рынка и уменьшения оттока капитала за рубеж стоит задача создания перестраховочной организации в Кыргызстане, возможно, с участием государства.

В настоящее время на рынке действует один негосударственный пенсионный фонд - НПФ «Кыргызстан», осуществляющий дополнительное добровольное пенсионное обеспечение граждан. На 01.01.2013 г. его активы составили 23 697,3 тыс. сомов. С января 2010 года введена накопительная пенсионная система. На счете Государственного накопительного пенсионного фонда (ГНПФ) Социального фонда Кыргызской Республики в 2010 году собрано 980 млн. сомов, на 1 января 2012 года - 1,8 млрд. сомов и на 1 января 2013 года около 3 млрд. сомов (в размере установленного 2 % отчисления). Данные средства инвестируются только в государственные ценные бумаги и депозиты коммерческих банков. С 2016 года планируется передача в доверительное управление накопительной части пенсии профессиональным участникам (управляющим компаниям) и расширение направлений инвестирования. Для увеличения доходности и регулирования риска необходимо предусмотреть механизмы сохранности средств пенсионных накоплений. Пенсионные накопления, являясь источником «длинных денег» позволят в дальнейшем инвестировать средства в долгосрочные экономически выгодные проекты, участвуя таким образом в развитии экономики, не увеличивая внешнего долга государства.

В деле внедрения МСФО Кыргызская Республика одним из первых из стран СНГ определил свою стратегию учетной политики в соответствии с принципами МСФО и осуществляет его по сей день. Достигнуты определенные успехи. В целях оказания практической помощи бухгалтерам предприятий при проведении конверсии и применения МСФО разработан пакет документов, необходимых для работы бухгалтера по МСФО.

В государственном реестре аудиторских организаций Кыргызской Республики числится 70 организаций. На рынке аудиторских услуг Кыргызской Республики, наряду с отечественными аудиторскими организациями, осуществляют аудиторскую деятельность представители 4-х международных аудиторских компаний, входящих в состав, так называемой, «Большой четверки». В 2011 году на рынке аудиторских услуг Кыргызской Республики начали осуществлять аудиторскую деятельность 2 компании, входящие в десятку ведущих международных аудиторских компаний, что показывает поступательное развитие рынка аудита в Кыргызской Респуб-

лике. Объем выручки всех отечественных аудиторских организаций составил в 2011 году 103 101,8 тыс. сомов, а объем выручки иностранных аудиторских организаций - 118533,4 тыс. сомов, что показывает потребность рынка в качественном аудите. Назрела необходимость улучшения качества отечественного аудита и построения многоступенчатой системы контроля качества аудита, соответствующей передовой международной практике.

Для проведения комплексных мер по дальнейшему развитию и совершенствованию системы бухгалтерского учета и аудита в частном секторе необходимо принять стратегию и план развития бухгалтерского учета и аудита.

Приоритетные направления. Основными приоритетами являются: (i) повышение эффективности национального фондового рынка для обеспечения инвестиций в устойчивое развитие экономики Кыргызской Республики; (ii) развитие страхового рынка и накопительной пенсионной системы Кыргызской Республики; (iii) создание системы контроля качества финансовой отчетности и развитие контроля качества аудита в Кыргызской Республике.

Первое приоритетное направление будет реализовываться за счет решения следующих задач: (i) расширить круг финансовых инструментов на фондовом рынке; (ii) повысить финансовую грамотность населения и обеспечить защиту прав инвесторов; (iii) стимулировать увеличение объема инвестиций через фондовый рынок.

Для решения первой задачи предусматривается реализация следующих мероприятий: (i) принять НПА для внедрения исламских финансовых инструментов; (ii) подготовить пакет нормативных документов для перевода размещения и обращения государственных ценных бумаг на фондовую биржу.

Для решения второй задачи предусматривается реализация следующих мероприятий: (i) утвердить Программу повышения финансовой грамотности населения; (ii) создать информационный центр на рынке ценных бумаг; (iii) принять НПА для обеспечения защиты прав инвесторов.

Для решения третьей задачи предусматривается реализация следующих мероприятий: (i) подготовить предложения для обеспечения свободного обращения 5-15 % акций акционерных обществ с государственной долей участия на фондовом рынке; (ii) внедрить международные принципы Кодекса корпоративного управления для повышения привлекательности отечественных компаний.

Второе приоритетное направление будет реализовываться за счет решения следующих задач: (i) введение новых видов обязательного страхования и дальнейшая реализация действующих видов обязательного страхования гражданской ответственности; (ii) создание условий, способствующих уменьшению оттока капитала из национального страхового рынка в зарубежные страховые рынки; (iii) привлечение пенсионных «длинных денег» качестве инвестиций экономику страны.

Для решения первой задачи предусматривается реализация следующих мероприятий: (i) разработать проект Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменения в кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности; (ii) принять НПА для введения новых видов обязательного страхования. Решение второй задачи предусматривается за счет создания перестраховочной организации с участием государства либо государственной перестраховочной организации. Для решения третьей задачи необходимо принять НПА, предусматривающие порядок инвестирования средств пенсионных накоплений и механизмы сохранности средств пенсионных накоплений.

Третье приоритетное направление будет ориентировано на решение следующей задачи – разработка механизмов контроля качества финансовой отчетности и построения многоступенчатой системы контроля качества аудита. Для решения данной задачи предусматривается реализация следующих мероприятий: (i) утверждение Стратегии и Плана действий страны по корпоративной финансовой отчетности на 2013-2020 годы; (ii) внесение изменений и дополнений в НПА по бухгалтерскому учету; (iii) внесение изменений и дополнений в НПА в области аудита по совершенствованию системы контроля качества.

## **7.5. Налоговая и таможенная политика**

Цель: создание эффективной системы фискального регулирования в условиях перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию.

Анализ текущей ситуации. За 2008-2012 годы налоговые и таможенные поступления увеличились с 36 до 64 млрд. сомов или в 1,8 раза. Их удельный вес к ВВП возрос с 19 % до 21,0 %. По оценкам международных экспертов собираемость налоговых и таможенных поступлений в Кыргызстане составляет 70 % от возможного уровня.

Основополагающими законодательными документами в сфере налогового и таможенного администрирования являются Налоговый и Таможенный кодексы КР. Налоговый кодекс Кыргызской Республики предусматривает в целом либеральный налоговый режим, особенно, для добросовестных налогоплательщиков. Налоговое бремя составляет в среднем 19 % и относительно стран - торговых партнёров является в целом не высоким. Данный показатель по России составляет -35 %, по Казахстану – 23 %, Молдова – 32 %, Республика Беларусь – 34 %.

Вместе с тем, налоговая нагрузка распределяется неравномерно по отраслям экономики. Наибольшая налоговая нагрузка имеется в промышленности – 21 %, при этом, сектор сельского хозяйства практически освобожден от налогов, за исключением налогов на землю и имущество.

Действующая система управления налоговых и таможенных служб имеет серьёзные недостатки. По-прежнему действуют сложные административные процедуры по исполнению субъектами бизнеса налоговых обязательств. Деятельность фискальных органов, замешанных в коррупционных

схемах, подрывает доверие бизнеса к государству и ставит под угрозу устойчивость финансовой системы в целом. Частая передача функций фискальной политики от одного государственного органа другому негативно сказывается на эффективности деятельности фискальных органов в целом, включая снижение кадрового потенциала.

В нормативной правовой базе имеются существенные пробелы. Следует отметить, что несмотря на относительно низкие цифры по налоговому бремени, почти 20 летний период развития самостоятельной Кыргызской Республики характеризуется рядом институциональных и административных барьеров, которые и стали основой для ухода части бизнеса в тень. В этой связи, предстоит задача по сокращению сфер и условий, в которых развивается теневой бизнес и создание законодательных и иных препятствий для его существования и распространения. Кроме того, отсутствие стабильного налогового законодательства является плохим сигналом для инвесторов. Эффективность работы налоговой и таможенной служб в значительной степени снижается из-за отсутствия надлежащего информационного обмена между ведомствами, занимающимися сбором налогов и других государственных доходов.

Приоритетные направления. Учитывая изложенные выше проблемы, приоритетными направлениями фискальной политики до 2017 года будут: (i) создание эффективной и стабильной налоговой системы; (ii) упрощение и совершенствование налогового и таможенного администрирования; (iii) повышение прозрачности, выявление и устранение условий для коррупции; (iv) принятие фискальных мер, способствующих снижению загрязнения окружающей среды.

Первое приоритетное направление по созданию эффективной и стабильной налоговой системы будет сфокусировано на решении задач; (i) модернизация налоговой и таможенной служб; (ii) повышение кадрового потенциала налоговых и таможенных органов; (iii) координация действий правоохранительных и других государственных органов.

Для решения первой задачи будут выполнены следующие мероприятия: продолжить работу по внедрению (i) автоматизированной информационной системы таможенной службы, включающей систему электронной подачи таможенных деклараций, и (ii) автоматизированной информационной системы налоговой службы для подачи налоговой отчетности в электронной форме; (iii) внесение изменений в НПА по внедрению современных технологий в налоговом администрировании для упрощения процедур исполнения налогоплательщиками налоговых обязательств (проведение проверок с использованием критериев риска, широкое использование на практике вмененных видов налогов, обязательный патент, налоговый контракт).

Вторая задача будет решена за счет реализации следующих мер: (i) внесение изменений в законодательство по стимулированию и привлечению к ответственности сотрудников налоговых и таможенных органов;

(ii) проведение обучающих семинаров по повышению квалификации сотрудников налоговых и таможенных органов.

В рамках решения третьей задачи по координации действий правоохранительных и других государственных органов планируется: (i) систематически проводить совместные рейды с Государственной службой по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики, Государственной налоговой службой при Правительстве Кыргызской Республики и Государственной таможенной службой при Правительстве Кыргызской Республики по выявлению участников ВЭД, занимающихся контрабандным ввозом товаров, налогоплательщиков, имеющих налоговую задолженность, по выявлению и привлечению к регистрации не состоящих на учете в налоговых органах хозяйствующих субъектов.

По второму приоритетному направлению для упрощения и совершенствования налогового и таможенного администрирования намечено решение двух задач: (i) выравнивание налоговой нагрузки и улучшение инвестиционного климата; (ii) обеспечение полноты сбора налогов.

Первую задачу планируется решить за счет следующих мер: (i) пересмотр видов деятельности, осуществляемых на основе добровольного и обязательного патента; (ii) разработка проекта НПА, исключающего дублирование НДС и налога с продаж; (iii) разработка проектов НПА по пересмотру и оптимизации существующей системы налоговых преференций; (iv) разработка проекта Концепции фискальной политики на период 2014 - 2017 годы.

В рамках решения второй задачи планируются следующие меры: (i) разработка проектов НПА, направленных на упрощение налогового и таможенного администрирования; (ii) введение всеобщей налоговой декларации; (iii) разработка проектов НПА по введению оплаты налоговых и таможенных платежей в бюджет по безналичной форме.

Продвижение приоритета по повышению прозрачности и устранению условий для коррупции в фискальной сфере планируется за счёт решения задачи по совершенствованию налогового и таможенного администрирования и автоматизации системы отчетности.

Эта задача будет решена за счет: (i) создания электронных центров обработки налоговых деклараций; (ii) проведения анкетирования налогоплательщиков и субъектов ВЭД о степени коррупции в налоговых и таможенных органах; (iii) применения административных мер в отношении сотрудников налоговых и таможенных органов, связанных с коррупционными проявлениями; (iv) постоянного проведения работы по упрощению системы налоговой отчетности.

Новизной фискальной политики станет продвижение четвертого приоритетного направления, ориентированного на меры фискальной политики, способствующие снижению загрязнения окружающей среды. Здесь намечено принять следующие меры: (i) принятие НПА по установлению экологического сбора для иностранного автотранспорта при въезде на та-

моженную территорию Кыргызской Республики за загрязнение атмосферного воздуха; (ii) принятие НПА по освобождению от таможенных пошлин ввоз транспортных средств на электрической тяге и с гибридными двигателями; (iii) принятие НПА по увеличению таможенных пошлин на ввоза товаров на территорию Кыргызской Республики, представляющих угрозу экологии; (iv) создание системы повышения потенциала сотрудников таможенной службы по выполнению международных экологических конвенций.

## **7.6. Регулирование внешней экономической деятельности и торговли**

### **Внешнеэкономическая деятельность**

Цель: развитие и совершенствование нормативной правовой базы внешнеэкономического сотрудничества для роста товарооборота и притока прямых инвестиций в экономику страны.

Анализ текущей ситуации. Наиболее экономически выгодное сотрудничество Кыргызстан осуществляет со странами Содружества Независимых Государств, Евразийского Экономического Сообщества и в рамках Шанхайской Организации Сотрудничества. Преимущества от сотрудничества с государствами СНГ и ЕврАзЭС очевидны. Граждане СНГ и ЕврАзЭС независимо от места постоянного проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территориях государств СНГ без виз. Между отдельными странами СНГ подписаны межправительственные соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства. В рамках Содружества решаются такие вопросы, как обеспечение гражданам стран СНГ равных условий доступа в общеобразовательные учреждения; решение вопросов о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, получение бесплатной экстренной медицинской помощи.

При перемещении товаров через внутренние границы стран СНГ, произведенных на территориях стран Содружества, таможенные пошлины не взимаются. За счет снижения транзакционных издержек товары, произведенные на территориях стран Содружества, становятся более конкурентоспособными по сравнению с товарами третьих стран. Немалую роль играет возможность совместного использования потенциала инновационных технологий и интеллектуальных ресурсов государств Содружества. Территориально близкое соседство с такими странами, как Российская Федерация, Казахстан, Таджикистан и Узбекистан обусловило наиболее активное развитие торгово-экономических отношений и вывело эти страны в категорию основных торгово-экономических партнеров Кыргызстана.

Значительному улучшению конкурентоспособности Центрально - азиатского региона и более тесной интеграции в мировое экономическое сообщество содействует Программа Азиатского Банка Развития «ЦАРЭС»,

направленная на реализацию проектов в секторе энергетики, транспорта и торговли. Так, проект «Реабилитация энергетического сектора в КР» призван увеличить надежность национальной и региональной энергетических систем Кыргызстана и Центральной Азии, а проект «Усовершенствование энергетического сектора» позволит повысить энергетическую безопасность, энергоэффективность, объемы региональной торговли электроэнергией, а также надежность энергетических систем в Кыргызской Республике и Центральной Азии.

Увеличению объемов региональной торговли содействуют проекты ЦАРЭС в сфере транспорта. В частности, проект реабилитации национальной автодороги (Ош–Баткен–Исфана) направлен на обеспечение надежного доступа к социальным услугам и экономической деятельности населения, улучшение управления сетями дорог в стране проект «Транспортный коридор ЦАРЭС» увеличит объемы региональной торговли, в частности, между Кыргызской Республикой и КНР.

Проект «Усовершенствование регионального автодорожного коридора ЦАРЭС» позволит снизить транспортные издержки и будет содействовать региональному сотрудничеству между Центрально - азиатскими странами, улучшить доступ к региональным рынкам и социальным услугам для людей, проживающих вдоль коридора. Весьма перспективным для экономики Кыргызстана является региональный энергетический проект «CASA-1000», который призван наладить поставки электроэнергии из Кыргызстана и Таджикистана в Пакистан и Афганистан, увеличить надежность национальной и региональной энергетических систем Кыргызстана и Центральной Азии повысить энергетическую безопасность, энергоэффективность, объемы региональной торговли электроэнергией, а также надежность энергетических систем в Кыргызской Республике и Центральной Азии.

Основные проблемы во внешнеэкономической деятельности. Недостаточная и не отвечающая современным потребностям нормативная правовая база в сфере инвестиционного, финансового сотрудничества, избежание двойного налогообложения.

Для решения этих проблем приоритетным направлением до 2017 года станет активизация интеграционных процессов в рамках СНГ, ШОС, ЕврАзЭС, ССТГ посредством решения задачи обеспечения эффективного развития интеграционных связей, для решения которой предусмотрено: (i) провести переговоры и консультации по согласованию текстов межправительственных соглашений о создании фондов развития ШОС и ССТГ; (ii) провести переговоры и консультации экспертов по согласованию текстов межправительственных соглашений о поощрении и защите инвестиций, а также об избежании двойного налогообложения в рамках ССТГ.

## **Внешнеторговые отношения**

Цель: формирование конкурентоспособного экспортного потенциала для устойчивого экономического роста.

Анализ текущей ситуации. В течение 2008 - 2012 годов меры внешнеторговой политики Правительства Кыргызской Республики были направлены на упрощение процедур торговли. Был принят ряд НПА, необходимых для сокращения и оптимизации внешнеторговых процедур.

Принимая во внимание, высокую степень интеграции во взаимной внешней торговле республики со странами Таможенного Союза, доля которой составляет около 45 % от всего внешнего товарооборота Кыргызской Республики с зарубежными странами, Правительством Кыргызской Республики в 2011 году принято решение о начале переговорного процесса о присоединении Кыргызстана к Таможенному Союзу (ТС) и Единому экономическому пространству (ЕЭП). В настоящее время согласован План мероприятий по вступлению в Таможенный союз. В 2012 году кыргызская сторона согласно Плану предоставила анализ национального законодательства на соответствие договорно-правовой базе Таможенного союза, включая сравнение обязательств КР и РФ по таможенным тарифам перед ВТО, а также пакет нормативных правовых актов и международных договоров. Целью реализации Плана является подготовка к концу 2013 года Дорожной карты по присоединению Кыргызской Республики к договорно-правовой базе Таможенного Союза.

Кыргызстан в полной мере ощущает воздействие ТС на торговлю, будучи вне его. Имеют место различные таможенно-тарифные и нетарифные ограничения, вводимые странами ТС во взаимной торговле с КР, ужесточились таможенные процедуры на внешних границах ТС. При гармонизации с Единым таможенным тарифом ТС (ЕТТ) действующий таможенный тариф КР должен будет измениться в сторону увеличения. Предстоит провести переговоры в рамках ВТО по изменению обязательств КР по таможенным тарифам. При этом, с большой вероятностью можно ожидать, что существенно возрастут цены на импортируемые потребительские товары из Китая, поскольку в отношении этой страны будет применяться ставка таможенной пошлины не по весу товара, а по его стоимости. Повышение ставок таможенных пошлин и ужесточение таможенного контроля, повлияют на сокращение реэкспорта из Китая, соответственно, могут сократиться и налоговые поступления от деятельности оптовых рынков.

Снижение налогов от сокращения импорта в какой-то мере будет компенсироваться повышением ставок таможенных пошлин. Есть риск, что внутренний рынок вначале будет испытывать дефицит товаров и сырья (это касается продовольственных товаров и сырьевых товаров, необходимых для производства), поскольку отечественные товары будут вывозиться неограниченно. Будучи в составе ТС, Кыргызская Республика будет ограничена вводить какие-либо защитные меры против товаров из стран ТС, в

связи с чем, имеется риск, что отечественные товары будут не конкурентоспособны на внутреннем рынке.

Плюсы при вступлении в ТС и ЕЭП: (i) отмена формальностей, сборов и таможенного контроля на внутренних границах ТС, свобода транзита обеспечат сокращение издержек участников внешнеторговой деятельности и создадут выгодные условия для торговли; (ii) позитивный импульс и развитие приграничной торговли, которая ранее сдерживалась наличием таможенного контроля; (iii) население приграничных районов сможет закупать необходимую продукцию и товары на сопредельной территории страны соседа без всяких нормативов; (iv) поставки других стратегических товаров внутри сообщества энергоносителей будут осуществляться без экспортных и импортных пошлин, что существенно важно для Кыргызстана.

Важными являются договоренности стран ТС о едином рынке железнодорожных перевозок, о применении единого подхода к тарификации без разделения на импортные и экспортные тарифы, создание единой системы технического регулирования. Большим преимуществом для товаропроизводителей послужит то, что произведенный товар при экспорте будет оформляться по единым сертификатам ТС и дополнительных проверок и контроля на территории ТС для этих товаров не последует. Участие Кыргызстана в ТС и ЕЭП обеспечит свободную миграционную политику без квот и ограничений, что позволит трудовым мигрантам пользоваться всеми социальными правами, которые имеют граждане государства пребывания.

Препятствием для развития внешней торговли выступают следующие основные проблемы: (i) изменение условий для осуществления внешней торговли с основными региональными торговыми партнерами в связи с созданием ТС и развитием его деятельности; (ii) сокращение реэкспортной деятельности, снижение привлекательности оптовых рынков страны; (iii) принятые соглашения и требования по техническому регулированию, санитарным, ветеринарным и фитосанитарным мерам в ТС, осложнили условия доступа на эти рынки для продукции Кыргызской Республики. Вводимые сопредельными странами ограничения на экспорт товаров, потребность в которых на внутреннем рынке Кыргызской Республики удовлетворяется за счет импорта, приводят к удорожанию этих товаров на внутреннем рынке.

Также развитию торговли препятствуют отсутствие развитой системы государственной поддержки экспорта, в том числе, слабая инфраструктура качества; несовершенство процедур по оформлению экспортно - импортной документации, ограниченные возможности лабораторно-испытательной базы. Усиливается импортная конкуренция, вследствие чего отечественным производителям приходится конкурировать с импортом, имеющим преимущества по ценовому фактору. Увеличиваются объемы экспорта сырья, используемого в процессе производства отечественными производителями, вследствие более высокого уровня цен на данные товары в сопредельных странах.

Приоритетные направления: Для решения вышеуказанных проблем и достижения поставленной цели приоритетными направлениями являются: (i) развитие экспортного потенциала страны; (ii) обеспечение проведения переговорного процесса и процедур по вступлению Кыргызской Республики в ТС и ЕЭП; (iii) обеспечение гармонизации в сфере технического регулирования НПА Кыргызской Республики с документами ТС.

В рамках приоритета по развитию экспортного потенциала страны поставлены такие задачи, как: (i) создание базовых основ для достижения более привлекательного внешнеторгового режима и (ii) повышение конкурентоспособности товаров и повышение ответственности производителей за выпускаемую продукцию.

Первую задачу предполагается решить путем реализации следующих мер: (i) разработать Стратегию развития экспорта Кыргызской Республики, включая сектор свежих и переработанных овощей и фруктов, с фокусом на направление экологически чистых продуктов; (ii) получить статус бенефициара всеобщей системы преференций + (ВСП+) для Кыргызской Республики; (iii) через НПА расширить функции государственного предприятия «Центр «единого окна» в сфере внешней торговли» при Министерстве экономики Кыргызской Республики по развитию и продвижению экспорта; (iv) провести переговоры с международными организациями по вопросам применения международных стандартов и с основными торгово-экономическими партнерами по применению международных и региональных стандартов в качестве кыргызских национальных стандартов.

Вторую задачу по повышению конкурентоспособности товаров и ответственности производителей за выпускаемую продукцию планируется решить посредством реализации следующих мер:

(i) подготовка и проведение процедур подписания международных договоров по техническому регулированию и стандартизации для применения на территории страны международных и региональных стандартов в качестве национальных стандартов и технических регламентов стран Таможенного союза;

(ii) гармонизация национальных стандартов с международными нормами и правилами;

(iii) заключение соглашений с основными торгово-экономическими партнерами о взаимном признании результатов оценки соответствия стандартов;

(iv) переоснащение лабораторно-испытательной и эталонной баз с привлечением средств донорских организаций;

(v) внесение изменений и дополнений в законодательство по стимулированию хозяйствующих субъектов, внедряющих менеджмент качества и безопасности продуктов.

По второму приоритету поставлена задача обеспечения переговорного процесса и процедур по вступлению Кыргызской Республики в ТС и ЕЭП, для решения которой намечено принять меры:

(i) выработка переговорных позиций для переговоров с ТС и ВТО;

- (ii) проведение оценки экономического эффекта и последствий присоединения КР к ТС для КР;
- (iii) разработка Дорожной карты по присоединению КР к ТС и ЕЭП;
- (iv) проведение консультационно-информационных мероприятий для частного сектора по вопросам доступа товаров на рынки стран ТС.

В рамках третьего приоритета намечено решить задачу по обеспечению гармонизации НПА в сфере технического регулирования с документами ТС через принятие конкретных мер, это:

- (i) выработка позиций для переговоров с ТС в соответствии с соглашениями в рамках ВТО;
- (ii) применение международных и региональных стандартов в качестве национальных стандартов.

### **7.7. Формирование системы инновационной деятельности для повышения конкурентоспособности экономики**

Цель: создание эффективной системы защиты интеллектуальной собственности и инновационной деятельности для развития экономики и повышения ее конкурентоспособности.

Анализ текущей ситуации. По показателю применения инноваций в бизнесе Кыргызстан находится на 127 месте из 144 стран мира<sup>18</sup>. И этот показатель продолжает ухудшаться (в 2008 – 122 место). В 2010 году разработку и внедрение технологических инноваций в промышленности республики осуществляли 48 предприятий<sup>19</sup> (1,8 % от имеющихся). Наиболее активная инновационная деятельность отмечалась в 2010 году на предприятиях по производству пищевых продуктов - 13 предприятий, производству и распределению электроэнергии, газа и воды - 8, металлургического производства и производства готовых металлических изделий – 5, по производству прочих неметаллических минеральных продуктов – 4, целлюлозно-бумажного производства и издательской деятельности – 4.

Большая часть инновационно-активных предприятий сконцентрирована в г. Бишкек (89,5 процента) и Чуйской области (9,0 процента). Вся инновационная продукция производится предприятиями частной формы собственности. Основная часть инновационной деятельности связана с приобретением технологий. Так, в 2010 г. приобретение машин и оборудования осуществляли 32 предприятия, при этом их затраты составили свыше 550 млн. сомов. В общей сумме затрат на технологические, маркетинговые и организационные инновации 91,6 процента составляют собственные средства предприятий, прочие источники финансирования - 8,4 %.

Затраты на технологические инновации в промышленности весьма незначительны и несоизмеримы с реальными потребностями отечественной экономики в обновлении основных производственных фондов и рас-

<sup>18</sup> Публикация WEF «World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2012-2013».

<sup>19</sup> Данные НСК «Промышленность Кыргызской Республики 2006-2010, НСК КР, Бишкек 2011».

ширении производства принципиально новой конкурентоспособной продукции.

Развитие инновационной деятельности в стране сдерживается целым рядом причин:

(i) отсутствие адекватной системы институциональной поддержки и развития инновационной деятельности; низкая эффективность науки и ее оторванность от промышленности;

(ii) слабый уровень подготовки и малое количество инженерных и технических кадров и других специалистов в области развития инноваций;

(iii) невосприимчивость отечественной экономикой инноваций при одновременной зависимости от импорта зарубежных инноваций в виде техники и технологий;

(iv) отсутствие эффективной системы коммерциализации технологий.

В настоящее время система поддержки и внедрения инноваций в стране находится на стадии формирования. В этой связи важно учитывать реальные тенденции развития и характер инновационной деятельности промышленных предприятий страны, которые главным образом сосредоточены на проблемах технологической модернизации производства, а не создании инновационных продуктов на базе научных исследований и разработок.

Создание инноваций - это затратный процесс, требующий кредитования либо финансирования «в долг», а также неразвитость венчурного финансирования, отсутствие собственных средств для исследований, наряду с отсутствием государственной системы поддержки и внедрения новых технологий делают создание инноваций недоступными для отечественных предприятий.

Учитывая сложившуюся ситуацию, исходя из имеющихся возможностей, Кыргызстану следует сосредоточиться на создании системы и механизмов поиска, заимствования, адаптации и распространения эффективных и инновационных для отечественных предприятий технологий.

Приоритетные направления. Учитывая эти проблемы, приоритетными направлениями определены следующие:

(i) создание благоприятных условий для развития инновационной деятельности и использования объектов ИС;

(ii) построение системы, содействующей эффективному принятию решений в области развития инновационной деятельности, включая энергоберегающие и энергоэффективные технологии;

(iii) совершенствование нормативной правовой базы в сфере инновационной деятельности и защиты прав на объекты ИС;

(iv) создание условий для обучения, повышения квалификации и информированности общества о роли и значении ИС и инновационной деятельности.

Приоритетное направление по созданию благоприятных условий для развития инновационной деятельности и использованию объектов интеллектуальной собственности будет направлено на решение задачи по созданию системы поиска, отбора и учета инновационных, энергосберегающих и энергоэффективных технологий.

Для решения этой задачи Правительство Кыргызской Республики намерено реализовать следующие меры:

- (i) разработать критерии отнесения технологий к инновационным, энергосберегающим и энергоэффективным;
- (ii) создать реестр инновационных, энергосберегающих и энергоэффективных технологий;
- (iii) создать перечень (реестр) потребностей промышленности и разработок;
- (iv) оказывать услуги по поиску, отбору и маркетингу инновационных технологий.

В рамках второго приоритета по построению системы содействующей эффективному принятию решений в области развития инновационной деятельности, включая энергосберегающие и энергоэффективные технологии намечено решение задачи по созданию системы принятия решений и координации реализации инновационной политики на базе Государственного совета по инноватике при Правительстве КР, которую планируется решить путем реализации следующих мероприятий:

- (i) провести комплексный анализ состояния инновационной деятельности в стране, способствующей становлению экономики;
- (ii) разработать и внести предложения по адаптации отечественных статистических показателей в области инновационного развития к мировым стандартам;
- (iii) принять Программу по развитию инноваций и трансферу технологий.

По приоритетному направлению совершенствования нормативной правовой базы в сфере инновационной деятельности и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности будет решаться задача по совершенствованию законодательной базы в области инновационной деятельности и защиты интеллектуальной собственности, которую Правительство Кыргызской Республики будет решать через:

- (i) внесение изменений в законодательство в сфере защиты интеллектуальной собственности;
- (ii) внесение изменений в законодательство Кыргызской Республики, в том числе, Налоговый и Таможенный Кодексы Кыргызской Республики, предусматривающие стимулирование и государственную поддержку предприятий, использующих инновационные, энергосберегающие и энергоэффективные технологии.

В рамках приоритета по созданию условий для обучения, повышение квалификации и информированности общества о роли и значении интеллектуальной собственности и инновационной деятельности будет решена задача по созданию учебного центра для распространения инноваций (зна-

ний) на базе Центра поддержки технологий и инноваций (ЦПТИ) при Кыргызпатенте, которая будет решена за счет:

(i) обучения специалистов ЦПТИ за рубежом в таких областях как инновационный менеджмент, маркетинг и оценка инноваций, патентно-информационный поиск и анализ;

(ii) разработки программ обучения и тренингов на базе ЦПТИ;

(iii) проведения обучения и тренингов для целевой аудитории и других заинтересованных лиц по вопросам инновационного развития

(iv) проведения ежегодных конкурсов инновационных идей с целью пропаганды инновационного развития;

(v) проведения социологических опросов, анкетирования населения и бизнеса на предмет восприятия инновационной политики с целью внесения корректив в политику инноваций;

(vi) проведения информационно-образовательных мероприятий по вопросам «зеленых» инноваций.

## **VIII. РАЗВИТИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ**

### **8.1. Энергетика**

Цель: обеспечение энергетической безопасности Кыргызской Республики и развитие экспортного потенциала.

Анализ текущей ситуации. Кыргызская Республика обладает достаточными запасами топливно-энергетических ресурсов. Гидроэнергетический потенциал 252 крупных и средних рек оценивается в 18,5 млн. кВт мощности, более 140 млрд. кВт-ч электроэнергии. Производство электрической энергии осуществляют 7 гидроэлектростанций, 2 тепловые станции национального значения и 11 малых ГЭС различных форм собственности, общая установленная мощность которых составляет 3784 МВт, располагаемая мощность 3315 МВт. 93 % электроэнергии вырабатывается за счет возобновляемых источников с использованием водных ресурсов.

За последние пять лет выработка электроэнергии выросла на 28 % и в 2012 году составила 15, 3 млрд. кВт-ч, экспорт электроэнергии вырос почти в 3 раза и составил 1,6 млрд. кВт-ч. Изменилась структура потребления электроэнергии. Удельный вес потребления населением возрос на 8 процентных пунктов и составил 65 % в связи с ростом цен на другие виды топлива (газ, уголь) и ростом численности населения республики на 4 %. Удельный вес потребления остальных потребителей составляет: промышленность - 12%, бюджетные организации - 10%, сфера услуг - 12% и сельское хозяйство - 1% (насосные станции). Большая часть вырабатываемой электроэнергии потребляется на севере страны (65%).

В осенне-зимний период наблюдается перегруз сетей в связи с увеличением потребления электроэнергии населением в 3 раза по сравнению с летним периодом. Использование механизма аварийных отключений электроэнергии является не лучшим способом регулирования в секторе

распределения электроэнергии. В последние годы проводится последовательная работа по сокращению потерь электроэнергии. Результаты оказались значимыми, потери электроэнергии в период 2008 -2012 годы сократились с 31,6 % до 21,2 %.

Энергопотребление на душу населения за последние пять лет выросло на 4 % и составило 2,28 тонн условного топлива на 1 тыс. чел, что превышает показатель европейских стран в 6 раз. Несмотря на то, что показатель электроемкости ВВП в текущих рыночных ценах за последние пять лет сокращен на 49 % и составил 43,3 тыс. кВт-ч на 1 млн. сомов, он превышает показатели европейских стран в 10 раз.

Энергетическая отрасль Кыргызской Республики на протяжении ряда лет сталкивается с многочисленными проблемами. За последние пять лет дефицит бюджета энергосектора не снизился и ежегодно составляет более 2,0 млрд. сомов, что снижает возможности для его устойчивого функционирования и модернизации основных фондов.

Следствием этой проблемы является действующая система предоставления услуг электроэнергии по фиксированным, социально-ориентированным тарифам для населения (0,70 сомов за 1 кВт-ч) при общей себестоимости с учетом выработки, передачи и распределения электроэнергии в размере 1,16 сома за 1 кВт-ч. У бытовых абонентов нет стимулов для экономии электроэнергии. Потребители с различным уровнем доходов независимо от объемов потребления платят по единому одноставочному тарифу. Несбалансированная тарифная политика снижает экономически необходимый уровень доходов энергетических компаний и не позволяет в полной мере привлечь инвестиции для развития энергетики. Доходы от продажи электрической энергии субсидируют производство тепловой энергии.

В целях усиления адресного предоставления услуг и оптимизации льгот с 2010 года введены ежемесячные денежные компенсации 25 категориям граждан взамен льгот, в том числе, на электрическую энергию. Монетизация льгот делает открытыми и адресными расходы на социальные льготы. Замена льгот денежными компенсациями стала дополнительной материальной поддержкой семей. Общая сумма расходов республиканского бюджета на денежную компенсацию взамен льгот составляет порядка 1,5 млрд. сомов ежегодно.

Для 164 тыс. абонентов, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, установлены компенсации в размере 50 % при оплате за пользование электрической энергией на бытовые нужды в пределах следующих норм потребления: в летнее время, с 1 мая до 1 октября - в объеме 100 кВтч электроэнергии в месяц, в зимнее время, с 1 октября до 1 мая - в объеме 220 кВтч электроэнергии в месяц. Ежегодная сумма этих компенсаций из республиканского бюджета составляет 117 млн. сомов.

В целях социальной поддержки жизненного уровня пенсионеров 83\_% из них (532 тыс. чел.) вместе с основным размером пенсий ежеме-

сячно выплачивается целевая компенсация за электроэнергию в размере 200 сом за счет средств республиканского бюджета, в общей сумме 1, 8 млрд. сом.

Активы электроэнергетической отрасли имеют высокий уровень износа в среднем 50-70 %, что создает высокие риски для устойчивого функционирования отрасли, рост аварий и отказов работы энергетического оборудования в период пиковых сезонных перегрузов. Не полностью решена проблема устойчивого электроснабжения потребителей в зимний период, связанной с поставками электроэнергии до 40 % потребления через объединенную энергетическую систему стран Центральной Азии. Перебои в обеспечении республики природным газом привели к увеличению числа аварийных ситуаций в электроэнергетическом секторе, возникновению социальной напряженности в обществе, росту случаев ухудшения здоровья граждан.

Одной из ключевых операционных проблем является непрозрачное управление сектором электроэнергетики, не достигнут необходимый уровень учета перетоков и платежей. Деятельность Департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса (регулятора) находится в зависимости от политических факторов. Проведенные реформы по реорганизации ОАО «Кыргызэнерго» не решили вопросы по качественному и бесперебойному энергоснабжению потребителей, проведению модернизации и реконструкции существующих линий и подстанций напряжением 35-0,4 кВ, по улучшению учета электрической энергии в распределительных сетях.

Производство электроэнергии в высокой степени зависит от гидроэнергетики, не в полной мере используются собственные топливно-энергетические ресурсы и нетрадиционные возобновляемые источники энергии, где объем вырабатываемой электроэнергии с использованием ВИЭ составляет 1 %.

В среднесрочной перспективе к 2017 году с началом эксплуатации новых производств, в том числе в горнодобывающей отрасли, при росте ВВП до 586,6 млрд. сомов, и учитывая динамику электроемкости ВВП в текущих рыночных ценах, образуется дефицит генерирующей мощности в объеме 1 500 млн. кВтч электроэнергии. Одним из важнейших факторов экономии энергии является энергосбережение. Основным источником теплотерь в республике являются жилые и общественные здания, на отопление которых расходуется 60 % всех топливно-энергетических ресурсов. В этом сегменте показатели энергопотребления превышают показатели европейских стран более чем в пять раз. В масштабе всей республики реальный потенциал энергосбережения за счет повышения энергоэффективности жилых и общественных зданий составляет 4-5 млрд. кВтч электроэнергии.

Исходя из поставленной цели и обозначенных проблем, политика развития энергетического сектора будет сфокусирована на четырех приоритетных направлениях:

- (i) совершенствование регулирования развития энергетического сектора;
- (ii) создание условий для стимулирования энергосбережения;
- (iii) развитие возобновляемых источников энергии;
- (iv) устойчивое развитие энергетического сектора через низкоуглеродную энергетику и соблюдение норм экологической безопасности.

По первому приоритету намечено решить следующие задачи:

- (i) достичь независимого статуса регулятора;
- (ii) повысить финансово-экономическую устойчивость предприятий энергетического сектора;
- (iii) повысить эффективность корпоративного управления в энергетических компаниях;
- (iv) повысить уровень прозрачности и подотчетности в энергетическом секторе.

Решение первой задачи намечено за счет реализации следующих мероприятий:

- (i) принятие закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» для установления новых правил государственного регулирования в энергетике;
- (ii) заключение Соглашений между Регулятором и Лицензиатом о предлицензионных и постлицензионных обязательствах субъектов энергетической деятельности;
- (iii) создание единого расчетного центра.

Для повышения финансово-экономической устойчивости предприятий энергетического сектора (вторая задача) Правительство Кыргызской Республики намерено:

- (i) утвердить Среднесрочную тарифную политику на электрическую и тепловую энергию на период 2014-2017 годы;
- (ii) утвердить Программу адресной социальной защиты внутренних потребителей при изменении тарифов для конечных потребителей энергии на период 2014-2017 годы.

В рамках решения третьей задачи по улучшению эффективности корпоративного управления в энергетических компаниях Правительством Кыргызской Республики планируется:

- (i) провести открытые и прозрачные конкурсы на руководящие должности;
- (ii) провести анализ и оценку действующей модели управления энергетической отрасли;
- (iii) на основе этих результатов утвердить НПА о последующих шагах реформирования модели управления в секторе энергетики.

Для повышения прозрачности и подотчетности в энергетическом секторе (четвертая задача) намечены конкретные меры:

- (i) разработать и внедрить новый дизайн государственного информационного ресурса (web-site) с интегрированием информации об основных решениях государственных органов по топливно-энергетическому

комплексу, основных результатах хозяйственной и управленческой деятельности энергетических предприятий;

(ii) заключить соглашения о деятельности между Министерством энергетики и промышленности Кыргызской Республики и исполнительными органами энергокомпаний.

В рамках второго приоритета по созданию условий для стимулирования энергосбережения намечено решение следующих задач:

(i) обеспечить институциональное развитие единого органа для проведения политики энергосбережения;

(ii) содействовать продвижению энергосбережения.

Для решения первой задачи Правительство Кыргызской Республики Кыргызской Республики намерено:

(i) провести анализ существующей системы взаимодействия государственных органов по регулированию вопросов энергосбережения;

(ii) разработать НПА о создании единого органа по разработке и реализации политики энергосбережения.

В рамках решения второй задачи о содействии энергосбережению планируется выполнение следующих мер:

(i) разработать и внедрить тариф на электрическую энергию с установлением социальных норм потребления;

(ii) для оценки потенциала энергосбережения в различных секторах экономики провести анализ потенциальных инвестиционных проектов в целях получения финансирования по международной программе ООН «Устойчивая энергетика для всех» и механизмам сокращения выбросов парниковых газов;

(iii) утвердить комплексную программу по энергосбережению;

(iv) разработать и запустить единый информационный портал по энергосбережению для информирования потребителей о выгодах и современных технологиях энергосбережения.

Основными задачами третьего приоритетного направления по развитию возобновляемых источников энергии являются:

(i) увеличение доли возобновляемых источников энергии в энергобалансе страны;

(ii) (ii) развитие малой гидроэнергетики.

Для решения первой задачи мероприятия будут сфокусированы на: (i) разработке и внедрении механизма компенсации тарифов при производстве электроэнергии с использованием ВИЭ; (ii) разработке ветрового, солнечного и биогазового атласа Кыргызской Республики.

Для решения второй задачи по развитию малой гидроэнергетики до 2017 года Правительство Кыргызской Республики Кыргызской Республики намерено:

(i) разработать Концепцию развития малой гидроэнергетики Кыргызской Республики до 2017 года с учетом включения в планы развития регионов строительство малых ГЭС в каждой области;

(ii) провести инвестиционный конкурс для строительства четырех малых ГЭС в рамках проекта ЕБРР.

По четвертому приоритетному направлению запланировано решение следующих задач:

(i) обеспечение электроэнергией потребностей экономики и достижение энергетической независимости страны;

(ii) повышение устойчивости энергоснабжения потребителей и обеспечение достоверности учета произведенной и распределенной электроэнергии;

(iii) обеспечение квалифицированными кадрами топливно-энергетического комплекса страны.

В рамках решения первой задачи запланированы меры по реализации крупных национальных проектов:

(i) строительство подстанции 500 кВ «Датка» и ЛЭП 220 кВ на юге Кыргызстана;

(ii) строительство ЛЭП 500 кВ «Датка-Кемин» и подстанции 500 кВ «Кемин»;

(iii) строительство Камбаратинской ГЭС-1, (iv) строительство четырех малых ГЭС;

(iv) строительство Верхне-Нарынского каскада ГЭС (4 ГЭС);

(v) ввод в эксплуатацию второго гидроагрегата Камбаратинской ГЭС-2;

(vi) продолжение работ по проекту «CASA-1000»;

(vii) поиск инвестиций для разработки ТЭО строительства Кара-Кечинской тепловой электростанции с возможностью применения технологий газификации угля.

Для повышения устойчивости энергоснабжения и достоверности учета (вторая задача) будут реализованы проекты в области электроэнергетики:

(i) улучшение электроснабжения городов Бишкек и Ош;

(ii) реабилитация сектора энергетики (реабилитация Токтогульской ГЭС);

(iii) повышение эффективности электrorаспределительных сетей (включает поставку 110 тыс. электронных счетчиков нового поколения);

(iv) реконструкция Ат-Башинской ГЭС;

(v) реконструкция Уч-Курганской ГЭС;

(vi) реконструкция Бишкекской ТЭЦ-1 с увеличением ее мощности и модернизацией котлов для повышения эффективности использования кыргызских углей с внедрением экологических и энергосберегающих технологий;

(vii) развитие сектора энергетики с установкой автоматизированной системы коммерческого учета электрической энергии (АСКУЭ).

Для решения третьей задачи по повышению потенциала кадров будут приняты меры:

- (i) разработать и реализовать государственный заказ на подготовку инженерных кадров для энергетики в технических вузах республики;
- (ii) создать межрегиональный центр по подготовке и переподготовке кадров для топливно-энергетического комплекса на 500 ученических мест.

## 8.2. Развитие сельского хозяйства

Цель: создать условия для роста производства, повышения качества продукции и обеспечения продовольственной безопасности страны.

Анализ текущей ситуации. Сельское хозяйство – это одна из ведущих отраслей экономики страны, как по размеру создаваемой добавленной стоимости, так и по численности занятых. В 2012 году доля отрасли в ВВП составляла 17,5 %, численность занятых 31 %. При этом, среднегодовой темп роста валовой добавленной стоимости в отрасли существенно отстает от соответствующего показателя по стране - 2,1% против 3,2 % за период 2001-2012 гг. Средняя заработная плата в сельском хозяйстве является самой низкой в сравнении с другими отраслями экономики.

Государственное управление развитием сельского хозяйства нацелено в основном на обеспечение текущей деятельности и распределение ресурсов государственной поддержки этого сектора. Структура управленческих институтов включает все необходимые направления деятельности, но потенциал каждого из них является низким из-за ограниченности финансирования. Не хватает высококвалифицированных кадров. В отрасли накопились системные проблемы, требующие проведения реформ.

Первая группа проблем связана с последствиями земельно-аграрной реформы, проведенной после 1991 года. Принцип социальной справедливости, заложенный в основу земельной реформы, привел к чрезмерному дроблению земельных участков. Сельскохозяйственный сектор в настоящее время представлен более 334 тысячами крестьянских (фермерских) хозяйств со средним размером пашни всего 2,7 га, в том числе поливной пашни 1,9 га. Это стало барьером для роста производственного потенциала сельхозпроизводителей. Институты, способствующие консолидации земельных участков, не работают. Имеет место процесс сокращения пашни из-за трансформации земель, исключения их из хозяйственного оборота по причине ухудшения. Работа по восстановлению плодородия земель проводится недостаточно результативно.

Вторая группа проблем связана с ограниченностью доступа сельских товаропроизводителей к государственным услугам, материально-техническим и финансовым ресурсам. Несоответствие структуры государственных органов потребностям организации сельскохозяйственного производства усугубляет эти проблемы. При этом, наблюдается отставание формирования частных структур, оказывающих сервисные услуги.

Уровень мелиорации пахотных земель, объемы финансирования ремонтно-восстановительных работ действующей ирригационной системы

не позволяют должным образом обеспечивать сельскохозяйственное производство водными ресурсами. Отрасль не может решить задачу обеспечения высокого уровня защиты животных. Это создает проблемы пищевой безопасности и сдерживает экспорт продукции. Не решены проблемы сертификации отечественной сельхозпродукции.

Качество семенного и племенного материала низкое. В стране отсутствует собственное производство минеральных удобрений, с каждым годом сокращается объем удобрений, внесенных в почву. Все это негативно отражается на урожайности растениеводства и продуктивности животноводства.

Несмотря на принимаемые меры, доступ сельских товаропроизводителей к финансовым ресурсам, лизингу сельскохозяйственной техники ограничен. Финансово-кредитные организации, функционирующие в сельской местности, не могут обеспечить даже средний уровень потребности в финансировании.

Третья группа проблем связана с трудностями при сбыте произведенной сельскохозяйственной продукции, а также с низким уровнем ее переработки на отечественных перерабатывающих предприятиях. Поставка сельскохозяйственной продукции или продуктов переработки на потребительские рынки осуществляется не связанными долгосрочными договорными отношениями производителями, торгово-посредническими компаниями, переработчиками продукции и др. Усилия государства по созданию различных форм кооперации сельского хозяйства с перерабатывающей промышленностью и торговлей, цепочек добавленной стоимости (ЦДС) не дали ожидаемых результатов. В результате образующаяся добавленная стоимость во всей цепочке поставщиков продукции на рынок распределяется несправедливо, причем больше всего ущемляются интересы сельхозпроизводителей.

Приоритетные направления. Развитие сельского хозяйства будет сконцентрировано на следующих приоритетных направлениях:

- (i) создание эффективных систем управления сельским хозяйством и подготовки кадров, предпосылок для концентрации сельскохозяйственного производства;
- (ii) поддержка роста производства и экспорта агропромышленной продукции;
- (iii) обеспечение сельскохозяйственного производства сервисными услугами;
- (iv) повышение эффективности рационального использования водных и земельных ресурсов.

Первое приоритетное направление по созданию эффективных систем управления сельским хозяйством и подготовки кадров, предпосылок для концентрации сельскохозяйственного производства будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) усовершенствовать системы управления сельскохозяйственной отраслью и подготовки кадров; (ii) создать предпо-

сылки для развития кооперации, кластеров, улучшения качества продукции.

При решении первой задачи будет:

(i) проведен функциональный анализ деятельности Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики, с учетом задач Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики и данной программы;

(ii) сформирована оптимальная структура указанного министерства.

Для создания устойчивой системы подготовки и переподготовки кадров сельских товаропроизводителей будет:

(i) проведен анализ ситуации на рынке труда по сельскохозяйственным специальностям;

(ii) размещен госзаказ на подготовку кадров, исходя из спроса на количество специалистов по различным специальностям, заказ на развитие методики обучения, проведение научных разработок;

(iii) разработаны и реализованы программы обучения и переподготовки фермеров и повышения квалификации профессорско-преподавательского состава.

При решении второй задачи будут разработаны и приняты НПА:

(i) по усилению механизмов защиты прав собственности при осуществлении операций на рынке земель сельскохозяйственного назначения;

(ii) по введению государственной кадастровой оценки земель сельхозназначения;

(iii) методических рекомендаций по проведению их оценки.

Для укрупнения и консолидации мелких крестьянско-фермерских хозяйств в кооперативы будут:

(i) разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в «Земельный кодекс Кыргызской Республики», в части использования земель госфонда сельхозугодий, а именно: использование их для обмена на земельные участки в рамках консолидации, предоставления деградированных земель в частную собственность под освоение, предоставление гражданам Кыргызской Республики и иностранным гражданам права срочного пользования на неприграничных территориях;

(ii) утверждено Положение о порядке мены земель госфонда сельхозугодий на земли, находящимися в частной собственности, в рамках консолидации.

Для развития кооперации будет:

(i) утверждена государственная Программа развития кооперативов в сельском хозяйстве;

(ii) утверждены дополнения и изменения в нормативную правовую базу, обеспечивающую защиту собственности потенциальных участников кооперативных отношений, и пакет налоговых и иных экономических мер для стимулирования создания кооперативов в сельском хозяйстве;

(iii) разработана обучающая программа для кооперативного сектора и обеспечена подготовка профессиональных кадров, реализован пакет информационно-образовательных мер;

(iv) разработано положение о приоритетной поддержке сельхозпроизводителей, имеющих в собственности или в управлении значительные площади земель, поголовья скота (ориентировочно: в секторе растениеводства - не менее 100 га земли, в секторе животноводства - не менее 500 голов МРС и 300 голов КРС).

Развитие ЦДС и кластеров получит следующую поддержку. Будет:

(i) разработана программа развития ЦДС и кластеров в сельском хозяйстве;

(ii) разработаны методика создания ЦДС и кластеров в сельском хозяйстве, механизм применения государственно-частного партнерства и государственного заказа как инструмента поддержки развития сельскохозяйственных ЦДС и кластеров;

(iii) утвержден НПА по государственной поддержке (техническая поддержка, обучение) формирования и развития ЦДС и кластеров посредством поддержки развития инновационной инфраструктуры кластеров (инкубаторы, технопарки и др.), формирования и внедрения важнейших кластерных институтов (партнерское взаимодействие, корпоративная культура, ответственность и др.).

Для развития и укрепления лабораторий по оценке параметров безопасности продукции, совершенствования процедуры сертификации продукции будут утверждены НПА по созданию:

(i) и механизму финансирования деятельности современного лабораторного комплекса по оценке параметров безопасности сельскохозяйственной продукции и продовольствия;

(ii) сети лабораторий по сертификации продукции для повышения доступа к услугам сельских товаропроизводителей.

Второе приоритетное направление по поддержке роста производства и экспорта агропромышленной продукции будет сфокусировано на решении следующих задач:

(i) развитие крупномасштабного производства и экспорта продукции агропромышленного комплекса;

(ii) развитие перерабатывающей промышленности;

(iii) развитие органического сельскохозяйственного производства.

Для решения первой задачи будет выполнен комплекс мер по развитию кооперативов и кластеров, укрупненных фермерских хозяйств:

(i) поддержка создания в каждой области перспективных кооперативов («точек роста») с применением механизма государственно-частного партнерства;

(ii) будут осуществлены мероприятия по запуску аграрных кластеров;

(iii) оказана приоритетная поддержка сельхозпроизводителям, имеющим в собственности или в управлении значительные площади зе-

мель, поголовье скота (ориентировочно: в секторе растениеводства - не менее 100 га земли, в секторе животноводства - не менее 500 голов МРС и 300 голов КРС).

Для расширения географии экспорта сельскохозяйственной продукции будет:

(i) утвержден пакет мер по поддержке продвижения продукции агропромышленного комплекса на внешние рынки;

(ii) достигнуты договоренности с государственными администрациями регионов России и Казахстана по экспорту сельскохозяйственной продукции из Кыргызской Республики.

Для решения второй задачи развития перерабатывающей промышленности меры будут сфокусированы на следующем:

(i) будут утверждены технические регламенты для переработки сельскохозяйственной продукции;

(ii) будут утверждены НПА по созданию и механизму финансирования мер прямой государственной поддержки перерабатывающей промышленности (по производству кормов, переработке мяса и молока, консервированию продукции и др.) с применением принципов государственно-частного партнерства или предоставлением финансовых субсидий при кредитовании и при лизинге оборудования.

Для решения третьей задачи развития органического сельскохозяйственного производства (далее - ОСХП) будут:

(i) утверждены Национальный план действий по развитию ОСХП и Закон Кыргызской Республики «Об органическом сельскохозяйственном производстве»;

(ii) утвержден технический регламент по производству органической сельскохозяйственной продукции;

(iii) утвержден НПА по созданию механизма финансирования сертификационных центров, позволяющего осуществлять проверку соответствия;

(iv) утвержден пакет мер по поддержке развития технологий выращивания органической растениеводческой и мясомолочной продукции на всех этапах производства;

(v) утвержден НПА по реализации и механизму финансирования мер прямой поддержки развития производства органических удобрений и биопрепаратов с применением механизма государственно-частного партнерства, техническую и финансовую помощь;

(vi) утвержден НПА по реализации и механизму финансирования мер по созданию цепочек добавленной стоимости и пилотных кластеров органического растениеводства и животноводства через механизм государственно-частного партнерства, технической и финансовой помощи, а также через поддержку создания «органических аймаков».

Третье приоритетное направление по обеспечению сельскохозяйственного производства сервисными услугами и рыночной инфраструктурой будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) улучшение качест-

ва и состава сервисных и технических услуг для сельского хозяйства, создание предпосылок для технического и технологического обновления сельскохозяйственного производства; (ii) создание современной рыночной инфраструктуры для агропромышленного комплекса.

При решении первой задачи будет реализован следующий комплекс мер: для развития ветеринарии и защиты растений и поддержки частной ветеринарии будет:

- (i) разработан механизм и программы идентификации животных;
- (ii) приняты нормативные требования по оказанию ветеринарных услуг только частной ветеринарной службой;
- (iii) проведен комплекс практических мероприятий по защите растений и животных.

Для обеспечения ветеринарного и фитосанитарного благополучия, приведения уровня нормативных требований в соответствие с нормативными требованиями ТС будет:

(i) подготовлена нормативная правовая база для постепенного ввода запрета для доступа на рынок мяса, не прошедшего через специализированные убойные предприятия, повышение ответственности фермеров за уклонение от требований по вакцинации животных, сокрытие опасных болезней животных и т.д.;

(ii) проведена практическая работа по гармонизации технических регламентов и санитарных правил и норм Кыргызстана с аналогичными нормами, принятыми в странах ТС в рамках работы межведомственной комиссии.

В целях восстановления существующих и выведения более продуктивных и приспособленных к природно-климатическим условиям Кыргызстана лучших сортов сельскохозяйственных растений и животных будет:

(i) размещен госзаказ через тендер на создание высокопродуктивных сортов семян, на совершенствования существующих и создание новых пород животных;

(ii) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизме финансирования мер по поддержке развития и функционирования государственного центра по испытанию сортов и генетическим ресурсам растений и создан Центр по организации и координации селекционно-племенной работы и искусственного осеменения сельскохозяйственных животных;

(iii) созданы 12 опорных семеноводческих хозяйств и 7 племенных хозяйств (в рамках проектов ЮСАИД);

(iv) реализованы меры по полевой инспекции, проведению апробации и сортоиспытаний, сохранению рыбных запасов.

Для содействия обновлению семенного фонда и поголовья сельскохозяйственных животных будет:

(i) осуществляться выдача государственных товарных кредитов семеноводческим хозяйствам в виде супер-элитных и элитных семян пшеницы и ячменя для проведения сортообновления и сортосмены;

(ii) разработаны и приняты экономические стимулы для обновления товарного стада высокопродуктивными породами и эффективного использования биопотенциала новых пород.

В целях повышения доступности сельскохозяйственной техники и финансовых ресурсов для сельхозтоваропроизводителей будет:

(i) утвержден НПА по реализации и механизме финансирования мер поддержки создания машинно-технологических станций (МТС) с применением механизма государственно-частного партнерства;

(ii) разработан и принят пакет мер для привлечения в Кыргызскую Республику представительств машиностроительных предприятий для продажи своей сельскохозяйственной техники;

(iii) разработаны и приняты экономические стимулы расширения сети финансово-кредитных учреждений в сельской местности;

(iv) размещен госзаказ через тендер на проведение экономической оценки целесообразности создания государственной лизинговой компании;

(v) сформирован эффективный механизм реализации прямой финансовой поддержки сельских товаропроизводителей и перерабатывающей промышленности.

При решении второй задачи создания современной рыночной инфраструктуры для агропромышленного комплекса будет предпринято следующее:

(i) разработан механизм нормативно-правового регулирования развития и функционирования оптовых фьючерсных рынков;

(ii) разработан механизм госзакупок, товарных интервенций для стабилизации рыночных цен;

(iii) утвержден НПА по реализации и механизму финансирования мер по разработке ежегодного прогноза спроса и предложения на региональных и местных рынках на сельскохозяйственную продукцию;

(iv) разработан план действий (мер) по обеспечению доступа сельхозпроизводителей к розничным рынкам в крупных населенных пунктах;

(v) утвержден НПА по реализации и механизме финансирования мер по формированию государственных информационных ресурсов с необходимой для сельских товаропроизводителей информацией;

(vi) утвержден НПА по реализации и механизме финансирования мер по созданию в каждой области учебно-методических центров по оказанию консультационной помощи сельхозпроизводителям.

Для поддержки рынка купли-продажи земли будет:

(i) утвержден НПА по реализации и механизму финансирования мер по организации торговой площадки под государственным и общественным контролем для осуществления актов купли-продажи земли сельскохозяйственного назначения через конкурентные торги;

(ii) разработана Стратегия развития национальной инфраструктуры пространственных данных Кыргызской Республики в целях создания условий, обеспечивающих доступ к пространственным данным и их эффективное использование;

(iii) созданы технические возможности для доступа в режиме on-line к информации о рынке земли.

Четвертое приоритетное направление - повышение эффективности использования водных и земельных ресурсов будет сфокусировано на решении следующих задач:

(i) ежегодное введение новых орошаемых земель, повышение эффективности использования действующей ирригационной сети и водных ресурсов;

(ii) повышение эффективности использования земельных ресурсов.

Первая задача ежегодного введения новых орошаемых земель требует выполнения следующего комплекса мер:

(i) осуществлено строительство водохозяйственных объектов и освоение новых орошаемых земель (реализация инвестиционной программы развития системы мелиорации);

(ii) продолжена реализация Проекта «Внутрихозяйственное орошение - 2» (Всемирный банк).

Для поддержания функционирования ирригационной сети и роста эффективности водопользования будет:

(i) на ежегодной основе реализовываться комплекс мероприятий по поддержке функционирования ирригационной системы;

(ii) проведена оценка состояния водных ресурсов и ирригационной сети для подготовки пакета мер по их эффективному использованию;

(iii) проведена работа по внедрению эффективных технологий экономного потребления воды.

В целях совершенствования управления водопользованием будет:

(i) завершен процесс приведения нормативной правовой базы в соответствии с требованиями Водного кодекса Кыргызской Республики;

(ii) завершен процесс создания Бассейновых водохозяйственных советов и установления границ всех ассоциаций водопользователей/федераций на основе гидрографического принципа, создания ассоциаций водопользователей (далее - АВП) и их федераций на всех орошаемых землях страны;

(iii) осуществлена постепенная передача на баланс (или в долгосрочное управление) АВП/федерациям ирригационных систем, за исключением объектов национального ирригационного фонда;

(iv) разработаны проекты НПА, регламентирующие тарифную политику в водопользовании;

(v) усилены правовые нормы и административно-экономические меры, препятствующие нерациональному водопользованию.

При решении второй задачи повышения эффективности использования земельных ресурсов будет осуществлено следующее.

Для совершенствования учета и мониторинга земель сельскохозяйственного назначения будет:

(i) принят НПА по реализации и механизму финансирования мер по решению проблем нечеткой фиксации реальных границ государствен-

ных и частных земель, границ пастбищ между айылными аймаками и отражения границ в правоустанавливающих документах;

(ii) принят НПА по реализации и механизму финансирования мер по формированию эффективной системы мониторинга состояния земельных ресурсов, проведению агрохимической оценки плодородия и паспортизации земель, выявлению территорий, масштаба и уровня деградации земель, созданию банка данных земель;

(iii) полностью прекращена трансформация земель сельскохозяйственного назначения, особенно пахотных земель.

Для содействия в повышении плодородия земель сельскохозяйственного назначения будет:

(iv) разработана система правовых норм и административно-экономических мер, препятствующих нерациональному землепользованию, росту деградации земель, создания стимулов и нормативов сохранения земельных ресурсов;

(v) разработаны меры по ужесточению нормативных требований по сохранению земель, допустимым уровням загрязнения почв и водных источников различными видами загрязнителей, усилению контроля и наказаний за нарушения;

(vi) разработаны и реализованы местные программы повышения плодородия земель, созданы программы обучения современным методам землепользования, осуществлено информирование населения о необходимости сохранения плодородия земель;

(vii) продолжена реализация Проекта «Сельскохозяйственные инвестиции и услуги»;

(viii) на ежегодной основе выполнять проектно-изыскательские и исследовательские работы по землеустройству, работы по рекультивации и сохранению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Для создания эффективной системы управления государственными пастбищами будут:

(i) принят НПА по реализации и механизму финансирования мер по подготовке кадров и укреплению потенциала организаций пастбищепользователей (жайыт комитетов), проводится обучение пастбищепользователей методам устойчивого управления пастбищами;

(ii) принят НПА по реализации и механизму финансирования мер по оказанию целевой финансовой поддержки реабилитации объектов пастбищной инфраструктуры, имеющей межхозяйственное и межрайонное значение (мосты, дороги, каптажи, культцентры, связь, транспорт и др.), восстановлению и предотвращению деградации пастбищ, улучшению кормовых достоинств естественных пастбищ (подсев, орошение, удобрение и др.);

(iii) осуществлены меры сохранению по совершенствованию пастбищных экосистем.

### 8.3. Продовольственная безопасность и качество питания

Цель: обеспечение всем гражданам постоянного доступа к достаточному количеству продуктов питания, включая их наличие, эффективность использования и стабильность.

Анализ текущей ситуации. Вопросы продовольственной безопасности регламентируются Законом Кыргызской Республики «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики» и ограниченным перечнем НПА.

Базовыми продуктами для оценки уровня продовольственной безопасности нормативно определены 9 видов продуктов (постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 марта 2009 года № 138):

- (i) хлеб и хлебобудничные продукты;
- (ii) картофель;
- (iii) фрукты и ягоды;
- (iv) овощи и бахчевые;
- (v) сахар;
- (vi) масло растительное;
- (vii) молоко и молочные продукты;
- (viii) мясо и мясные продукты;
- (ix) яйца.

Действующий институциональный механизм регулирования вопросов продовольственной безопасности не обеспечивает должного межведомственного взаимодействия. На фоне ослабления в последние годы потенциала Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики, ключевые министерства и ведомства практически исключили из своей деятельности решение вопросов продовольственной безопасности.

На факты необоснованного повышения цен на социально значимые продукты питания Правительство Кыргызской Республики не в состоянии полноценно влиять, по причине отсутствия эффективной системы государственного надзора за соблюдением законодательства в области антимонопольного регулирования цен на продовольствие. Отсутствует государственная система мониторинга и раннего предупреждения роста цен на продовольствие.

Соответствующие законодательству объемы финансирования на закупку зерна в госматрезерв изначально не планируются. Фактическое финансирование на эти цели осуществляется, исходя из реальных возможностей бюджета, по «остаточному принципу».

Продовольственная безопасность законодательно считается обеспеченной, если уровень запасов госматрезерва покрывает не менее чем 90-дневную потребность социально уязвимых слоев населения в основных продуктах питания. Однако, эта законодательная норма из-за бюджетных ограничений из года в год не выполняется.

Кроме того, номенклатура и нормы накопления материальных ценностей госматрезерва хронически устарели и требуют обновления. Поэтому, система управления материально-техническими ресурсами в ее нынешнем состоянии не обеспечивает удовлетворения потребностей в продовольствии не только по количеству, но и по номенклатуре и качеству хранимого продовольствия. Единый стандарт и регламент обновления запасов в госматрезерве не разработаны.

Низким остается контроль за безопасностью продуктов питания и их соответствием техническим требованиям, что создает угрозу здоровью и жизни населения страны. Расширение внешнеэкономических связей Кыргызстана обусловило увеличение ввоза в страну различной импортной продукции сельского хозяйства и продуктов ее переработки. При этом, растет доля генно-модифицированных и контрафактных товаров, часть из которых наносит прямой вред здоровью человека или не обладает качествами, соответствующими маркировке. В Кыргызстане до сих пор нет аккредитованных по национальному и международному стандартам ветеринарно-санитарных, пищевых и диагностических лабораторий. В связи с чем исследования продуктов питания на ГМО, радиационный фон, остаточность антибиотиков не проводятся.

Вместе с тем, уровень самообеспеченности основными видами продовольствия в стране продолжает оставаться низким. Обеспеченность внутреннего рынка, в 2012 году составила: по хлебопродуктам – 46,7 %, маслу растительному – 31 %, сахару – 12 %, яйца птицы – 38 %, плодам и ягодам – 18 %, мясу – 37 %. Только по трем видам из девяти продуктов продбезопасности достигнуто самообеспечение: картофель – 120 %, молоко – 112,0 %, овощи – 125 %.

Низкий уровень самообеспеченности продовольствием неизбежно создает высокий уровень зависимости от импорта. В соответствии с обязательствами по обеспечению продовольственной безопасности, взятыми Кыргызстаном согласно Римской декларации, рекомендуемый уровень безопасности должен составлять не более 16 % импортируемой продукции в общем потреблении. Фактически удельный вес импорта в 2012 году в объеме внутреннего рынка составил: по муке - 45,7 %, мясу – 26,2 %, сахару – 85 % и маслу растительному – 65 %.

В случае дальнейшего обострения продовольственной проблемы в мире, неполная самообеспеченность продовольствием внутри страны и возможные препятствия для его импорта могут создать реальную угрозу на продовольственном рынке Кыргызстана, которые, как правило, сопровождаются неконтролируемым ростом инфляции и нарастанием социальной напряженности.

Для эффективного и системного решения вопросов обеспечения продовольственной безопасности в стране назрела потребность в реформировании системы государственных институтов регулирования вопросов продовольственной безопасности, включая (i) создание нового координационного механизма, (ii) эффективное законодательство, (iii) повышение кадро-

вого потенциала и (iv) доступ к достоверной информации для принятия выверенных политических решений.

Следствием реформирования системы государственного управления станет выход страны на безопасный продовольственный уровень, концепция которого по стратегии Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН базируется на 4 столпах, включая: (i) наличие продовольствия; (ii) доступность; (iii) эффективное использование, предполагающее качество и безопасность продуктов питания и (iv) стабильность.

Исходя из поставленной цели и обозначенных проблем, главным приоритетным направлением на период 2013-2017 годы станет реформирование системы государственного управления по вопросам обеспечения продовольственной безопасности, в рамках которого, исходя из четырех концептуальных столпов, намечено решить следующие задачи с набором соответствующих мер и действий.

#### 1. Наличие

(i). Обеспечить внутренние потребности государства в продукции сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности. Для решения этой задачи намечены следующие меры: (i) разработать и внедрить эффективные механизмы распределения государственной поддержки сельскохозяйственным производителям для роста производства; (ii) разработать и запустить новые Программы по развитию растениеводства и повышению плодородия почв; (iii) через меры государственного регулирования довести удельный вес переработки с/х продукции до 25%, а экспорта – до 20% от общего объема производства; (iv) расширять посевы озимой пшеницы до 300 тыс. га ежегодно; (v) разработать и внедрить механизмы восстановления и укрепления селекционно-племенной работы; (vi) разработать и запустить в реализацию Программу развития пищевой и перерабатывающей промышленности до 2017 года; (vii) провести обучение по современным методам ведения агробизнеса; (viii) разработать и внести в Правительство Кыргызской Республики рекомендации по созданию системы страхования рисков при производстве в сельском хозяйстве.

Производить своевременную закладку и расходование товарно-материальных ценностей. Решение этой задачи предполагает: (i) довести запасы продовольствия (муки, зерна) в госматрезервах до утвержденной законодательством нормы; (ii) разработать и утвердить новые номенклатуры и нормы накопления в госматрезервах товарно-материальных ценностей; (iii) ввести в действие новую лабораторию по определению качества зерна; (v) для сокращения зависимости от импорта внедрить систему государственных заказов на закупку продовольствия у местных производителей.

#### 2. Доступность

Антимонопольное регулирование и совершенствование государственной ценовой политики. Эту задачу планируется решить через следующие меры: (i) разработать и внедрить постоянно действующую систему государственного регулирования потребительских цен на рынках страны;

(ii) через НПА ужесточить контроль по соблюдению антимонопольного законодательства; (iii) разработать и ввести механизм проведения интервенций для стабилизации цен на рынке хлебопродуктов в условиях ажиотажного спроса.

Решение задачи повышения эффективности политики управления государственными финансами по обеспечению продовольственной безопасности намечено решить за счет следующих мер: (i) своевременное финансирование мер по проведению весенне-полевых и осенне-полевых работ; (ii) своевременное финансирование Фонда госматрезервов для закладки зерна в объемах, установленных законодательством; (iii) разработка нормативной правовой базы для эффективного функционирования системы государственных закупок; (iv) поддержание финансовой среды, благоприятной для обеспечения продовольственной безопасности для всех граждан; (v) внедрение и эффективное функционирование электронной системы закупок.

### 3. Использование

Обеспечение государственного контроля безопасности производимой и ввозимой сельскохозяйственной продукции. Эта задача будет решаться за счет следующих мер: (i) обеспечение государственного контроля за соблюдением правил и требований послеуборочной обработки и хранения семенного и посадочного материала; (ii) организация исследований и проверка биологических, токсикологических и экологических регламентов применения пестицидов и агрохимикатов, безопасных для здоровья людей и окружающей среды; (iii) мониторинг и прогнозирование фитосанитарной и агрохимической обстановки; (iv) обеспечение государственного контроля за соблюдением норм и регламентов при экспорте, импорте и транзите подконтрольных санитарному, ветеринарному и фитосанитарному контролю товаров (грузов) на складах временного хранения (СВХ); (v) создание системы государственного контроля качества закупаемого, поставляемого и отгружаемого зерна и продуктов его переработки в государственный материальный резерв и иным хозяйствующим субъектам, независимо от форм собственности.

(ii) Обеспечение доступности безопасных для здоровья продуктов питания. Для решения этой задачи намечено выполнить следующие мероприятия: (i) сформировать систему государственного эпидемиологического надзора и профилактических мероприятий по своевременной локализации и ликвидации вспышек пищевых отравлений; (ii) разработать и внедрить механизм по обеспечению гарантий адекватного доступа к безопасным для здоровья базовым продовольственным товарам; (iii) систематически вести информационные кампании по формированию у населения традиций сбалансированного питания; (iv) ввести постоянно действующий механизм ветеринарно-санитарной экспертизы продуктов животного происхождения при их производстве и торговле; (v) принять НПА по ужесточению правил проведения исследований продуктов растительного происхождения на рынках и обеспечения безопасности пищевых продуктов.

#### 4. Стабильность

Обеспечение продовольственной безопасности для сохранения макроэкономической стабильности. Решение этой задачи планируется через такие меры, как: (i) разработка и внедрение новых инструментов по достижению макроэкономической стабильности; (ii) создание постоянно действующей системы мониторинга и оценки влияния изменений цен на продовольствие на уровень инфляции; (iii) поддержание макроэкономической среды, благоприятной для обеспечения продовольственной безопасности; (iv) поддержание стабильности потребительских цен через инструменты денежно – кредитного регулирования.

Политика мер по обеспечению социально незащищенных категорий граждан продуктами питания в соответствии с нормами будет направлена на: (i) внедрение социальных нормативов и гарантированных государственных минимальных социальных стандартов; (ii) обеспечение гарантированного дохода для доступа к достаточному количеству продуктов питания в соответствии с рациональными физиологическими нормами; (iii) повышение размера гарантированного минимального дохода.

Повышение качества и уровня доступности к информации по продовольственной безопасности. Эта задача будет решаться при непосредственном участии проекта Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, включая: (i) усиление потенциала Агентства по гидрометеорологии при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики для подготовки годовых прогнозов урожая сельскохозяйственных культур и оценок поставок продовольствия; (ii) оказание помощи Национальному статистическому комитету Кыргызской Республики в улучшении статистики продовольственной безопасности; (iii) разработку и запуск информационной системы мониторинга и оценки изменения цен на продовольствие с учетом мировых тенденций и внутренних влияющих факторов; (iv) оказание поддержки Министерству сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики в разработке долгосрочной Стратегии обеспечения продовольственной безопасности.

#### **8.4. Ресурсосберегающие технологии для обрабатывающей промышленности**

Цель: повышение потенциала предприятий обрабатывающей промышленности на 20 % через внедрение ресурсосберегающих технологий.

Анализ текущей ситуации. В последние годы наметилась тенденция увеличения вклада промышленности в экономику, что позволяет судить о ее потенциале. За годы рыночных реформ отдельные сектора промышленности, несмотря на сложные экономические условия (два мировых финансовых кризиса), смогли провести переориентацию и не только выжить, но и нарастить объемы производства, и что важно, наладить экспорт продукции. Промышленность остается важнейшей отраслью экономики с точки зрения отчислений в бюджет и экспортных поставок, которая, безусловно,

требует к себе пристального внимания и нуждается в поддержке государства.

Периодическое сокращение штатной численности государственных органов привело к тому, что сегодня разработка и реализация государственной политики в 13 отраслях обрабатывающей промышленности осуществляется силами двух структурных подразделений, что не позволяет должным образом разрабатывать и осуществлять государственную промышленную политику.

При этом, отсутствует преемственность информации, система подготовки молодых кадров и институциональная память государственного органа.

Обрабатывающая промышленность является одним из ключевых секторов экономики страны с удельным весом 75 процентов от всего промышленного производства страны. За последние несколько лет в обрабатывающей промышленности произошли значительные структурные изменения: исчезли некоторые отрасли и появились новые. Так, например, потеряны такие отрасли как производство хлопчатобумажных и шелковых тканей; вместо кожаной обуви стала выпускаться резиновая; практически прекращено производство продукции машиностроения - крупных электромашин, электродвигателей, металлорежущих станков, пресс-подборщиков, грузовых автомобилей, кузнечно-прессовых машин.

Произошел спад текстильного производства (переработка хлопка, волокна, шерсти, шелкового производства), из-за устаревшего оборудования, и изменения сортового качества семян и, как следствие, неконкурентоспособности продукции. Текстильные предприятия, когда-то обеспечивавшие все швейные и трикотажные производства пряжей и тканями, сегодня, в основном, либо простаивают, либо находятся в состоянии банкротства. Рыночные условия обусловили развитие новых, востребованных производств, в частности: по обработке природных минеральных ресурсов (золото, стекло, ртуть, сурьма), швейной индустрии, деревообработки, полиграфии, изделий из пластмасс и др.

На сегодняшний день, в общем объеме промышленной продукции пять отраслей являются экономикообразующими, в том числе четыре отрасли сферы обрабатывающей промышленности. Это - металлургическая и пищеперерабатывающая отрасли, текстильное и швейное производство, производство прочих неметаллических минеральных продуктов (строительные материалы) и энергетика, как отдельная отрасль промышленности. В совокупности, указанные отрасли выпускают свыше 90 процентов промышленной продукции.

Из них наибольшую долю в структуре экспорта обрабатывающей промышленности республики занимает золото, продовольственные товары и сырье, швейная отрасль и производство строительных материалов.

Металлургическое производство, представленное, в основном, производством золота, имеет удельный вес в промышленности 44,5 %. Ведущими предприятиями данной подотрасли являются: ЗАО «Кумтор Голд

Компани» и филиалы ОАО «Кыргызалтын»: «Комбинат Макмалзолото», Рудник «Солтон-Сары», «Терексайский рудник». Меры по развитию металлургического производства представлены в разделе «Горнодобывающая отрасль».

Швейное производство имеет высокое социальное значение для страны, т.к. отрасль является социально-ориентированной и ресурсоемкой в плане использования рабочей силы. По данным Нацстаткома, в отрасли работает более 60<sup>20</sup> тыс. человек. Основной рабочей силой являются граждане сельской местности. Большая часть занятых в отрасли женщины, что положительно сказывается на гендерном балансе.

Сегодня основными проблемами на предприятиях обрабатывающей промышленности являются низкая ресурсоэффективность и, особенно, высокий уровень энергоемкости отрасли. Устаревшие технологии и физически изношенные фонды повышают ресурсозатраты и снижают эффективность их использования. Износ оборудования и технологий обрабатывающей отрасли очень высок и доходит до 90 процентов. Вместе с тем, отсутствие финансовых средств для внедрения ресурсосберегающих технологий и повышение ресурсоэффективности на предприятиях обрабатывающей промышленности остается одним из главных препятствий для отрасли. Возникает необходимость повышения экспортного потенциала со снижением барьеров для экспорта продукции, построение системы обучения специалистов, внедрение ресурсоэффективных технологий. При этом важна стабильная предсказуемая налоговая политика в среднесрочном периоде, а также разработка механизма по обеспечению доступными кредитами.

Одним из приоритетных направлений для достижения цели являются снижение энергозатрат отрасли и создание механизма по стимулированию внедрения ресурсосберегающих технологий, рациональное использование местных трудовых ресурсов и минимизация влияния на окружающую среду.

В рамках этого приоритета будут решены следующие задачи: (i) повышение информированность работников обрабатывающей отрасли о ресурсосберегающих технологиях, (ii) разработка типовых инструкций по повышению энергоэффективности на производстве, (ii) проведения анализа и сравнение ресурсоэффективности аналогичных отраслей других стран, (iv) создание отраслевой площадки для обсуждения и обмена опытом по вопросам ресурсоэффективности, (v) проведение информационных кампаний о преимуществах внедрения энергоэффективных и экологически чистых производств.

В рамках задачи по созданию механизма по стимулированию внедрения ресурсосберегающих технологий Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) принять НПА для внедрения льготных условий для предприятий текстильного и швейного производства, использующих ресурсосберегающие технологии производства.

---

<sup>20</sup> За 2012 г.

Следующим приоритетным направлением является повышение экспортного потенциала обрабатывающей промышленности. Для дальнейшего продвижения экспорта швейной отрасли Правительство Кыргызской Республики намерено создать Технополис. При этом планируется: (i) принять НПА для организации в Чуйской области проекта «Швейный Технополис», с определением его юридического статуса; (ii) подготовить технико-экономическое обоснование с обеспечением соответствующих требований по логистике, защите окружающей среды и энергосбережению; (iii) построить систему обучения для специалистов среднего и высшего звена швейной отрасли.

На заседании Военно-Антоновского айылного кенеша Сокулукского района Чуйской области от 11 октября 2012 года одобрен проект строительства Технополиса для текстильного и швейного производства на площади 50 гектаров, как экологически безопасного и экономически целесообразного объекта. По предварительным расчетам, на территории Технополиса можно размещать более 35 промышленных объектов с созданием 10 тысяч рабочих мест. Подобный проект эффективен для диверсификации промышленного производства и рынка сбыта продукции, т.к. может служить моделью промышленной зоны с привлечением новейших технологий не только в сфере текстильного и швейного производства, но и других отраслей обрабатывающей промышленности. Успешная реализация проекта будет обеспечена за счет сохранения патентной формы налогообложения в среднесрочной перспективе.

Правительство Кыргызской Республики будет повышать экспортный потенциал через: (i) создание единого логистического центра в Технополисе, как по поставкам готовой продукции, так и по импорту сырья и материалов; (ii) разработку Стратегии по продвижению и защите бренда «Made in Kyrgyzstan»; (iii) формирование гибкой политики дифференцированных таможенных платежей на сырье и готовую продукцию.

Для устойчивого развития приоритетной отрасли и повышения ресурсоэффективности, путем снижения брака производства, происходящего вследствие сбоев энергоснабжения Правительство Кыргызской Республики намерено (i) обеспечить бесперебойные поставки электроэнергии в Технополис; (ii) ввести Технополис в список стратегических предприятий; (iii) разработать рекомендации с примерами успешного передового зарубежного опыта внедрения ресурсосберегающих технологий в отрасли, эффективного использования ресурсов и минимизации отходов.

Для развития экспортного потенциала производства строительных материалов и активного продвижения продукции на территории стран ТС, Правительством Кыргызской Республики предусматривается: (i) разработка и принятие НПА и протоколов по гармонизации технических регламентов по безопасности строительных материалов с требованиями техрегламентов ТС; (ii) перевод на альтернативный вид топлива цементного производства (Кантский цементный завод).

## 8.5. Развитие сектора горной добычи

Цель: достичь устойчивого развития горнодобывающей отрасли при рациональном использовании минерально-сырьевого потенциала и минимизации воздействия на окружающую среду.

Анализ текущей ситуации. Проблемы. В настоящее время функции по разработке, реализации государственной политики в сфере недропользования и контроля распределены между тремя уполномоченными государственными органами: (i) Министерство экономики Кыргызской Республики разрабатывает государственную политику в сфере недропользования; (ii) Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики реализует государственную политику в сфере недропользования; (iii) Государственная инспекция по экологической и промышленной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики осуществляет контроль за экологической и промышленной безопасностью. Такой институциональный механизм в целом позволяет исключить коррупционные проявления.

При реализации политики государственного регулирования горнодобывающей отрасли между государственными органами, ответственными за ее проведение и реализацию наблюдается межведомственная конкуренция. Наряду с органами государственного управления органы местного самоуправления и местное сообщество тоже действуют как отдельные от государства институты. В результате все эти явления приводят к конфликту интересов и являются неблагоприятным сигналом для инвесторов. Существующие требования законодательства зачастую не исполняются, что обусловлено коррупционными проявлениями и институциональной слабостью контрольно-надзорных органов.

Ввиду того, что ни государство, ни отечественный бизнес пока не обладают необходимыми финансовыми, техническими и кадровыми ресурсами для освоения большинства месторождений, развитие горнодобывающей отрасли нашей страны на данном этапе возможно только за счет привлечения прямых иностранных инвестиций. Кыргызстан, обладая значительным потенциалом для развития горнодобывающей промышленности, запуска новых предприятий и создания рабочих мест, не может в полной мере реализовать имеющиеся возможности.

Причины такого состояния многообразны: (i) нормативная правовая система, регулирующая недропользование, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Законодательные нормы разобщены в разных законах и неравноценны для разных способов взаимоотношений государства с инвесторами; (ii) государственные гарантии возврата инвестиций остаются низкими, что снижает инвестиционную привлекательность отрасли; (iii) уровень государственного регулирования чрезмерно высок и стимулирует развитие коррупции; (iv) международные рейтинги инвестиционной привлекательности находятся на крайне низком уровне; (v) процедуры предоставления земельных участков под недропользование, оформление доку-

ментов усложнены и требуют многочисленных согласований, экспертиз; (vi) препятствуют развитию горнодобывающей отрасли ограничения по энергоресурсам, недостаточная развитость транспортной инфраструктуры страны, дефицит квалифицированных кадров; (vii) нечеткость позиции государства и безответственность недропользователей привели к многочисленным судебным разбирательствам, которые на длительный период приостановили процесс выдачи лицензий и освоения месторождений полезных ископаемых; (viii) отсутствие норм, регулирующих взаимоотношение сторон инвестора и местного сообщества, что приводит к конфликтным явлениям между сторонами; (ix) горная добыча приобрела излишнюю политизированность, существует угроза превращения части местных сообществ в самостоятельную политическую силу, не подвластную центральным органам управления и законодательству в вопросах реализации проектов разработки месторождений полезных ископаемых; (x) бесконтрольность использования природных ресурсов и нанесение прямого ущерба окружающей среде.

Несмотря на то, что Закон КР «О недрах», который действовал с 1997 года, развития горной отрасли не происходило. Практически заморожен процесс разработки новых месторождений. При этом, все лицензионные площади находятся в пользовании у недропользователей. Но последние, не стремятся к скорой добыче и получению прибыли. Нет серьезных достижений в открытии и разведке новых месторождений в стране. Административное регулирование не дало положительных результатов. Возникла острая необходимость замены административных методов регулирования экономическими методами.

С начала 2012 года Правительством Кыргызской Республики был инициирован ряд мер по реформированию отрасли, принят новый Закон Кыргызской Республики «О недрах» и подзаконные акты. Наряду с новым Законом Кыргызской Республики «О недрах» приняты законы, в части введения нового платежа за удержание лицензии, как экономический механизм регулирования недропользования, упрощена процедура предоставления земельных участков под недропользование, введен новый налог на доход для горнодобывающих и горноперерабатывающих предприятий, осуществляющих деятельность по добыче и реализации золотосодержащей руды, золотосодержащего концентрата, золотого сплава и аффинированного золота, а также введен механизм «молчание - знак согласия» при предоставлении отчетов и утверждении планов горных работ и многое другое.

Кроме того, в сфере недропользования остаются проблемы, которые требуют взвешенных политических решений, в частности, это проблема высокой политизированности местных сообществ. В данном случае, несмотря на очевидные выгоды для местного населения от разработки месторождения полезных ископаемых, на местном уровне имеет место явное неприятие, а в ряде случаев, прямые конфликты с инвесторами.

Ключевой проблемой здесь является отсутствие сбалансированности интересов государства, инвесторов и местного населения. Для решения

этой проблемы необходимо создать соответствующие «правила» в рамках законодательства.

Кадровый потенциал в сфере недропользования является очень низким. На сегодня фиксируются следующие проблемы: (i) недостаточный уровень профессионализма госслужащих и менеджмента; (ii) дефицит квалифицированных технических и управленческих кадров; (iii) недостаточный приток молодых кадров; (iv) отсутствие преемственности в кадрах; (v) назначение в состав менеджмента некомпетентных специалистов; (vi) отсутствие у студентов вузов практики на производственных и промышленных предприятиях.

Другой проблемой является хранение на бумажных носителях геологической информации и карт геолого-разведочных, поисковых работ, в последующие годы это может привести к уничтожению всего архива геологического фонда, необходимо их срочно переводить на электронные носители.

Приоритетные направления. Учитывая изложенные выше проблемы, среднесрочная политика страны будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) институциональное укрепление и создание эффективной системы государственного регулирования сферы недропользования; (ii) увеличение вклада в социально-экономическое развитие страны и пополнение государственного бюджета при минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

По первому приоритетному направлению намечено решение следующих задач: (i) совершенствование и реализация законодательства в сфере недропользования, посредством разработки подзаконных актов; (ii) создание условий, обеспечивающих прозрачность процедур выдачи лицензий посредством проведения конкурсов и аукционов; (iii) проведение разъяснительной работы с населением и ОМСУ о значимости инвестиций в горнодобывающую отрасль для развития конкретного района или населенного пункта; (iv) усовершенствование и усиление контроля за рациональным использованием природных ресурсов Кыргызской Республики, противодействие применению расточительных и экологически вредных методов добычи.

Для выполнения первой задачи будут реализованы следующие меры: (i) разработка Стратегии развития горнодобывающей отрасли на среднесрочную и долгосрочную перспективу; (ii) разработка и принятие нормативного документа о порядке проведения ОВОС объектов горнодобывающей отрасли, который в тоже время будет регламентировать права населения и общественности на участие в процессе проведения ОВОС<sup>21</sup>, на полное и своевременное информирование о планируемых работах; (iii) разработка и внести пакет нормативных документов по контролю за рациональным использованием природных ресурсов, как: (i) инструкции по охране и использованию недр при разработке, консервации и ликвидации

---

<sup>21</sup> ОВОС - Оценка воздействия на окружающую среду.

угледобывающих предприятий на угольных месторождениях Кыргызской Республики; (ii) инструкции о порядке учета и хранения драгоценных металлов, единые правила охраны недр при освоении полезных ископаемых Кыргызской Республики; (iii) правила разработки нефтяных и газовых месторождений; (iv) методические рекомендации по технологии подготовки золотосодержащих проб к анализам на золото и правила опробования руд и концентратов в процессе их геологического изучения, добычи и переработки полезных ископаемых в Кыргызской Республике; (v) правила охраны недр при разработке месторождений нерудных полезных ископаемых Кыргызстана; (vi) правила охраны недр при разработке золотоносных россыпей Кыргызской Республики; (vii) правила охраны недр при отборе и использовании подземных пресных и минеральных вод Кыргызской Республики.

Для выполнения второй задачи по созданию условий, обеспечивающих прозрачность процедур выдачи лицензий посредством проведения конкурсов и аукционов будут реализованы следующие меры: (i) принятие НПА, совершенствующих процедуру проведения конкурсов и аукционов путем внесения изменений и дополнений в положение о порядке и условиях проведения аукциона на право пользования недрами и о порядке и условиях проведения конкурса на право пользования недрами; (ii) освещение процедуры проведения конкурсов и аукционов через СМИ.

В рамках третьей задачи намечено: (i) образовать рабочие группы по проведению информационной компаний для доведения до общественности информации о проводимых реформах и нововведениях в сфере недропользования; (ii) разработка буклетов, брошюр содержащих информацию о значимости проектов, развития регионов и вопросы экологии.

В рамках решения четвертой задачи по усовершенствованию и усилению контроля за рациональным использованием природных ресурсов будут реализованы следующие меры: (i) разработка и внедрение прозрачного механизма контрольно-надзорных функций государства и усиление требований соблюдения национальных экологических требований с обязательным участием представителя гражданского сектора; (ii) проведения инвентаризации требований к ввозу техники и технологического оборудования, которые на сегодняшний день не используются в развитых странах.

По второму приоритетному направлению по увеличению горнодобывающей отрасли в развитии страны при минимизации негативного воздействия на окружающую среду намечается решение следующих задач: (i) увеличение доходной части государственного бюджета за счет налоговых и неналоговых поступлений, роста ВВП, привлечение прямых иностранных инвестиций и диверсификаций горнодобывающей отрасли, в целях ухода от экономической зависимости от проекта Кумтор в период с 2013-2017 гг.; (ii) снижение негативного воздействия деятельности предприятий в области горной добычи на окружающую среду и проведение системной работы государственными органами совместно с ОМСУ и администрацией горнодобывающих предприятий по предотвращению конфликтных отно-

шений с местным населением; (iii) социально – экономическое развитие регионов.

Для решения первой задачи будут реализованы следующие мероприятия: (i) создание условий для введения в эксплуатацию новых крупных и средних месторождений<sup>22</sup> полезных ископаемых за период с 2013-2017 годах: золотые и другие месторождения: - Джеруй, Талдыбулак Левобережный, Андаш, Бозымчак, Иштамберды, Куру-Тегерек, Шамбесай, Зардалек, Талды-Булак-Талас; олово-вольфрамовые месторождения - Трудовое, Уч-Кошкон, Кенсу; угольные месторождения - Туок-Каргаша, Кара-Кече, Мин-Куш, Сулюкта поле 11, Мин-Теке, Кок-Кия, Кара Тубинская площадь; месторождения нефти и газа: Майлисай, Майлисай-Ш, Майлисай-IV-Восточный избаскент, Избаскент, Чангырташ, Чигирчик, Сузак, Карагачи, Тамчи, Бешкент-Тогап-Ташрабат, Северный-Каракчикум, Майлису-111, участки Центральный и Восточный, Майлису – II, участок Чарвак, Чангырташского нефтяного месторождения; (ii) проведение открытого конкурса на право пользования недрами с целью разработки золоторудных месторождений Джеруй, Тоголок на 2013 - 2017 годы; (iii) создание условий для продолжения отработки месторождений золота Кумтор, Макмал, Солтон-Сары, Тереккан; (iv) восполнение минерально – сырьевой базы за счет притока прямых иностранных инвестиций в геологическую отрасль; (v) изучение опыта освоения малых месторождений в странах с развитой малой горной промышленностью.

Для решения второй задачи будут реализованы следующие меры: (i) мониторинг регулярной отчетности о работе по улучшению социальных условий жизни местного населения; (ii) должностные лица государственных органов должны принимать меры по предупреждению нарушения экологических требований горными предприятиями, регулярно проводить проверки соблюдения экологического законодательства и представлять результаты проверок для ознакомления общественности; (iii) должностные лица органов местного самоуправления должны проводить работу среди местного населения по разъяснению значимости проектов для развития регионов; (iv) при вводе в эксплуатацию новых месторождений полезных ископаемых создать новые рабочие места, и в целях развития регионов, по согласованию с инвестором, осуществлять закупку товаров работ и услуг исключительно по месту нахождения месторождений.

## **8.6. Развитие строительной отрасли**

Цель: повысить уровень доступности населения к сейсмически безопасному жилью в благоприятной урбанизированной среде и обеспечение комфортных условий для жизни и деятельности людей за счет улучшения энергоэффективности зданий.

---

<sup>22</sup>Разработка этих месторождений позволит увеличить производство золота на 5-6 тонн, а при выходе на полную мощность – на 10-12 тонн в год, добычу угля до 1-1,5 млн.тонн.

Анализ текущей ситуации. В последние пять лет в Кыргызской Республике наметился некоторый рост ввода объемов жилья. За этот период было введено в эксплуатацию 39,7 тыс. квартир и индивидуальных жилых домов общей площадью 3995,9 тыс. кв. м. Ежегодный прирост ввода составляет в среднем 6,5 %, однако, ввод жилья не превышает 1 % от существующего фонда и покрывает потребности населения страны в жилье в незначительной степени. Отсутствие средств у населения на приобретение жилья на первый план выдвигает разработку условий обеспечения доступным жильем.

Высокая сейсмичность территории предъявляет особые требования к строительной отрасли республики. В среднем 80 % вводимого жилья представлено частными домостроениями, возводимыми на средства граждан и, в большой степени, с применением местных несейсмостойких и не энерго-сберегающих строительных материалов и технологий.

Долгосрочные генпланы населенных пунктов составлены без учета политики территориального планирования и градостроительного зонирования, документы по которым только предстоит разработать.

Основные здания в Кыргызской Республике были построены 30-60 лет назад, без учета энергоэффективности. В настоящее время эти здания в изношенном состоянии и не предусматривают минимальных санитарных и комфортных условий для проживания. В целом по республике потребление энергии зданиями, включая электрическую и тепловую энергии, газ и уголь составляет 16-18,5 млрд. кВтч в год. Использование энергии на квадратный метр почти в 3-5 раз выше, нежели в Евросоюзе, и варьируется в среднем по стране 145-170 кВт ч на кв. метр в год, а в Бишкеке достигает 320 - 450 кВт ч на кв. метр в год.

Энергосберегающее, сейсмоустойчивое и экономически доступное для населения строительство является одним из основных механизмов продвижения страны к устойчивому развитию. Основной проблемой, сдерживающей развитие этого направления, является отсутствие в стране института, формирующего политику и обеспечивающего развитие соответствующей законодательной базы в этом секторе, слабая подготовленность кадров в системе госуправления и практически, полное отсутствие информированности населения о целях и задачах развития отрасли в формате устойчивого развития.

Переход строительной отрасли на энергоэффективный путь развития и поступательное повышение экономической доступности населения к сейсмически безопасному жилью через: (i) создание институциональной структуры, обеспечивающей разработку политики; (ii) совершенствование законодательной базы; (iii) повышение потенциала профессионалов в области управления, проектирования, и строительства и инновационных мероприятий, обеспечивающих снижение потребления энергии вводимыми зданиями к 2017 году на 30 – 40 %, по сравнению с современным состоянием; (iv) информирование населения.

Приоритетные направления, задачи, меры политики.

Создание институциональной структуры, обеспечивающей разработку политики, направленной на поступательное увеличение экономической доступности населения к сейсмически безопасному комфортному жилью, при улучшении энергоэффективности и уменьшении эмиссии углерода зданиями.

Задача 1: Создание институциональной основы, обеспечивающей благоприятные условия для изменений в отношении повышения доступности жилья, энергетической эффективности и сейсмической безопасности в строительном секторе. Меры: (i) создать институциональную структуру, обеспечивающую разработку политики по энергосбережению и энергоэффективности, в том числе, в строительном секторе; (ii) создать в строительном секторе систему реализации политики и управления практикой энергоэффективности, сейсмической безопасности и экономической доступности жилья для населения; (iii) создать систему государственного контроля и надзора за реализацией задач энергоэффективности, сейсмической безопасности и экономической доступности жилья для населения.

Задача 2. Совершенствование законодательной базы. Меры: (i) принять новые и обеспечить реализацию существующих базовых законов и подзаконных актов, создающих благоприятные условия для институциональных изменений в отношении доступности жилья, градостроительства, энергетической эффективности и сейсмической безопасности в строительном секторе; (ii) утвердить Программу жилищного строительства на 2013-2017 годы; (iii) реализовать Государственную программу сейсмическая безопасность в Кыргызской Республике на 2012-2015 годы с развитием до 2017 года; (iv) разработать механизмы введения жестких санкций за несоблюдение норм и стандартов сейсмостойкости и энергоэффективности; (v) регулярно (возможно раз в 3-5 лет) пересматривать в строительных нормах уровень требований по энергоэффективности; (vi) внедрить систему энергетического аудита и обязательной сертификации зданий по энергоэффективности; (vii) ввести в практику обязательную энергетическую классификацию зданий, предусмотренную нормативными актами; (viii) ввести энергетическую классификацию и маркировку строительных материалов, изделий и оборудования; (ix) провести массовый аудит энергоэффективности зданий, создать базу данных и обеспечить мониторинг.

Задача 3: Улучшение энергоэффективности и сейсмобезопасности для существующих зданий. Меры: (i) разработать нормативы, устанавливающие требования по обеспечению энергоэффективности и сейсмобезопасности при реконструкции и капитальном ремонте, разрешающие капитальный ремонт и реконструкцию при условии обеспечения определенного уровня энергоэффективности и сейсмобезопасности; (ii) разработать типовые проектные решения повышения энергоэффективности существующего фонда, возведенного по типовым сериям и обеспечить к ним широкий доступ; (iii) разработать и приступить к реализации программ модернизации существующего фонда в целях повышения энергоэффективности, включив

их во все государственные стратегии, республиканские и местные программы.

Задача 4: Интеграция аспектов энергоэффективности в стратегии территориально-пространственного развития, городского планирования и строительную практику. Меры: (i) включить аспекты энергоэффективности зданий в разрабатываемый проект градостроительного кодекса и в процессы архитектурно-планировочного надзора за застройкой территорий; (ii) принять и ввести в практику НПА, предусматривающие выдачу разрешений на застройку только таким проектам, которые имеют оптимальные территориально-пространственные параметры с точки зрения сокращения потребления энергии; (iii) ввести в практику преимущества проектов, предусматривающих более высокий уровень энергоэффективности и сейсмобезопасности при проведении тендеров.

Задача 5. Развитие систем ценообразования на энергию для зданий. Меры: (i) создать адекватную и ответственную систему установления тарифов на энергию для сектора зданий; (ii) ликвидировать фиксированную систему оплаты энергоуслуг, потребители должны платить за реально потребленную энергию; (iii) ввести систему с прогрессивным тарифом, при которой потребители при превышении определенного порогового уровня платят больше в расчете на единицу потребляемой энергии; (iv) изучить возможность и при целесообразности ввести дифференцированный тариф на энергию, в зависимости от времени суток и сезона.

Задача 6. Нарращивание технологического потенциала для устойчивого управления энергопотреблением в секторе жилья. Меры: (i) обеспечить поступательную установку систем измерения и регулирования энергопотребления (электричество, газ, тепло, горячее водоснабжение), переход на «умные счетчики», отражающие информацию в режиме реального времени, включая ценовую информацию; (ii) разработать нормы (стандарты), в отношении обязательного оборудования новых зданий системами управления энергопотреблением и внутренним климатом (параметры микроклимата); (iii) утвердить Положение о конкуренции среди энергопоставщиков (потребитель должен иметь возможность выбора, включая альтернативные источники энергии).

Повышение потенциала профессионалов в области управления, проектирования, строительства и инновационных мероприятий, обеспечивающих снижение потребления энергии вводимыми зданиями к 2017 году на 30-40 % по сравнению с современным состоянием;

1. Обеспечение повышения потенциала специалистов строительного сектора. Меры: (i) разработать и ввести в действие учебную программу «Строительный сектор для устойчивого развития» в системе повышения квалификации специалистов государственного управления в строительстве; (ii) пересмотреть программы учебных дисциплин строительных вузов и колледжей с включением раздела «Строительный сектор для устойчивого развития»; (iii) ввести в систему профтехобразования специальность «Тепловая защита зданий»; (iv) разработать и издать учебно-методическое по-

собие по улучшению энергоэффективности в зданиях для повышения квалификации специалистов строительного сектора.

Информирование, просвещение и образование.

Обеспечение информирования и просвещения населения. Меры: (i) обеспечить свободный доступ потребителей энергетических услуг к информации о составляющих затратах при формировании тарифов на услуги и прозрачности фактической себестоимости предоставляемых услуг; (ii) создать на национальном телевизионном канале на системной основе программу по реализации Национального плана по устойчивому развитию, в том числе, о целесообразности и технологиях энергоэффективности и сейсмической безопасности зданий; (iii) разработать и издать брошюру «Теплый дом своими руками».

## 8.7. Развитие туристической индустрии

Цель: создание условий для формирования устойчивого и конкурентоспособного туристского продукта с сохранением культурно-исторических объектов при минимальном негативном воздействии на окружающую среду.

Анализ текущей ситуации. Последние пять лет удельный вес услуг туризма колебался в пределах 3,7-4,7 %<sup>23</sup> к ВВП. По оценкам Всемирного совета по туризму и путешествиям (WTTC) туризм в Кыргызстане обеспечил в 2012 году рабочими местами 180 тыс. человек или порядка 7,8 % от общей численности занятых в экономике, включая прямую и косвенную занятость<sup>24</sup>.

В 2012 году доходы от приема иностранных туристов составили 677,7 млн. долл. США<sup>25</sup>, и это самый высокий показатель за последние 5 лет. Поступления налоговых платежей в республиканский бюджет от туристической деятельности за 2012 год составили 96,1 млн. сомов (в 2,1 раза меньше, чем в 2011 году).

По оценкам международных экспертов Кыргызстан использует свой туристский потенциал не более чем на 15 %, что объясняет незначительную долю туризма в ВВП. По данным Всемирного совета по туризму и путешествиям, Кыргызстан занимает 103-е место в рейтинге стран по прямому вкладу туризма в ВВП – 3 процентных пункта, тогда как средний мировой показатель составляет 5,2 процентного пункта<sup>26</sup>.

Несмотря на то, что туризм неоднократно объявлялся приоритетом на государственном уровне, фактически, туризм или находился в зоне ответственности института с низким статусом (Госагентство), или являлся придатком различных министерств (культуры, промышленности, спорта и

<sup>23</sup>4,7 % за 2012 год, данные НСК.

<sup>24</sup>Публикация WTTC «Travel&Tourism. Economic Impact 2013. «Kyrgyzstan».

<sup>25</sup>Данные НСК.

<sup>26</sup>Публикация WTTC «Travel&Tourism. Economic Impact 2013. «Kyrgyzstan».

т. д.). Следствием этого стало полное отсутствие преемственности, квалифицированных кадров с институциональной памятью и системы подготовки молодых кадров. В результате, развитие туризма практически не прогнозируется, статистическая база является неполной и, самое главное, в нормативной правовой базе имеют место существенные пробелы.

Наблюдается несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей отрасль туризма и отсутствие единой системы классификации и стандартизации коллективных средств размещения, что создает барьеры в развитии туристской отрасли и не обеспечивает гарантий качества предлагаемого туристского продукта.

В тоже время, существующие требования законодательства зачастую не исполняются, что обусловлено коррупционными проявлениями и институциональной слабостью контрольно-надзорных органов. И в первую очередь, это касается исполнения требований фискального законодательства, санитарно-эпидемиологических, технических и экологических требований. При этом основными причинами неисполнения являются: сложность исполнения требований, редкие проверки, дороговизна исполнения требований и возможность откупиться<sup>27</sup>. Существующие административные барьеры также создают возможности для коррупционных схем, когда, например, потенциальный инвестор сталкивается с необходимостью прохождения нескольких инстанций (айыл окмоту, район, область, республика) для получения земельного участка под объекты туризма. Поэтому в туризме широко распространена теневая деятельность, бюджетные поступления минимальны и не соответствуют реально произведенному валовому доходу.

Большую озабоченность вызывает тот факт, что из-за ограниченности финансовых ресурсов слабо выполняются государственные услуги, которые могли бы существенно ускорить развитие туризма. Так, существующая инфраструктура (дорожно-транспортная, информационная, инженерные коммуникации) слабо развита, морально и физически изношена и часто построена без учета развития туризма. В частности, по этой причине Кыргызстан не использует преимущество расположения вдоль Великого Шелкового Пути, в турах по которому, по последним исследованиям Всемирной туристической организации при ООН, заинтересованы 27 % международных туристов.

Очистные сооружения в курортной зоне озера Иссык-Куль, в городах Каракол, Чолпон-Ата и Балыкчы разрознены, морально и физически изношены, что создает серьезные риски загрязнения озера, которое является главным туристическим ресурсом страны.

До сих пор страна не располагает точными сведениями о своем туристско-рекреационном потенциале, что ограничивает возможности привлечения инвестиций в сферу туризма. Последние 5 лет не проводила оценку

---

<sup>27</sup> «Исследование по теневой экономике в Кыргызской Республике», 2012 год. Данные касаются всех отраслей экономики: юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

природной рекреационной емкости курортных зон, что может привести к чрезмерной эксплуатации природных ресурсов и постепенной деградации экосистем этих зон.

Слабая координация между государственными органами, бизнесом и обучающими учреждениями обуславливает невысокое качество обслуживания и обеспечения безопасности туристов. На мировом туристском рынке отдых в Кыргызстане считается небезопасным, объем и широта распространения информации о туристских услугах и продуктах, возможностях инвестирования в эту сферу очень ограничены. Низкая культура природопользования провоцирует нерациональное, потребительское отношение к туристско-рекреационным ресурсам. Незнание особенностей местных культурно-исторических ресурсов и низкая культура приема туристов местным населением ухудшает имидж Кыргызской Республики, как страны, предоставляющей качественные туристские услуги.

Приоритетные направления. Учитывая изложенные выше проблемы, среднесрочная политика страны будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях: (i) повышение эффективности государственного регулирования развития туристской индустрии; (ii) содействие повышению качества и диверсификации туристских услуг и продуктов.

Приоритетное направление по повышению эффективности государственного регулирования развития туристской индустрии будет сфокусировано на решении перечисленных ниже задач: (i) обеспечить институциональное развитие государственного органа, ответственного за развитие отрасли туризма; (ii) улучшить нормативную правовую базу для устойчивого развития туризма; (iii) улучшить статистический учет и прогнозирование в сфере туристической деятельности; (iv) обеспечить доступ к достоверной, привлекательной и качественной информации о возможностях отдыха в Кыргызстане.

Для решения первой задачи Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) повысить потенциал ответственного за разработку и реализацию государственной политики в туризме уполномоченного органа; (ii) провести анализ существующей системы взаимодействия государственных структур, чьи функциональные обязанности прямо или косвенно касаются контроля и регулирования сферы туристической деятельности; (iii) на основе проведенного анализа разработать рекомендации по изменению системы координации работы государственных органов в сфере туризма.

Вторую задачу планируется решить посредством реализации следующих мер политики: (i) разработать и утвердить номенклатуру видов туризма; (ii) утвердить нормативный метод учета для туристических услуг в соответствии с номенклатурой видов туризма; (iii) разработать и утвердить единую государственную систему классификации и стандартизации коллективных средств размещения; (iv) провести инвентаризацию нормативной правовой базы, регулирующей отрасль туризма, выявить противоречия; (v) подготовить и внести рекомендации по совершенствованию НПА, регулирующих отрасль туризма; (vi) разработать и утвердить упро-

щенную процедуру выделения и использования земельных участков для развития и строительства объектов туризма.

В рамках решения третьей задачи по улучшению статистического учета и прогнозирования в сфере туристической деятельности Правительством Кыргызской Республики планируется: (i) ввести миграционные карты; (ii) определить перечень и разработать методологии сбора и расчета дополнительных показателей сферы туризма в соответствии с методиками, применяемыми международными организациями (UNWTO, WTTC). Ввести их в Программу статистических работ; (iii) разработать методологию прогнозирования развития туризма в увязке с системой государственного прогнозирования в Кыргызской Республике и порядком разработки прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики<sup>28</sup>;

Для решения четвертой задачи по обеспечению доступа к достоверной, привлекательной и качественной информации о возможностях отдыха в Кыргызстане Правительство Кыргызской Республики намерено: (i) разработать и запустить единый информационный туристический портал, содержащий информацию о бронировании мест в средствах размещения, доступных турах, карты, планировщик тура, отзывы туристов и форумы, и т. д.; (ii) разработать и ежегодно публиковать каталог событий, участие в которых может заинтересовать иностранных туристов; (iii) разработать и издать печатные информационные материалы о туристических ресурсах Кыргызской Республики, ориентированных на конкретные целевые рынки; (iv) организовать участие отечественных туристических компаний в специализированных туристических выставках и ярмарках (Берлин, Москва, Новосибирск, Екатеринбург, Алматы, Токио, Мадрид); (v) закупить интерактивные информационные системы для установки в аэропортах, приграничных пропускных пунктах.

В рамках второго приоритета по повышению качества и диверсификации туристических услуг и продуктов намечается решение следующих задач: (i) модернизировать туристскую инфраструктуру, в том числе на основе государственно-частного партнерства; (ii) содействовать диверсификации и повышению качества туристических услуг и продуктов; (iii) обеспечить защиту экосистемы озера Иссык-Куль.

Первую задачу Правительство Кыргызской Республики планирует решить путем реализации следующих мероприятий: (i) провести оценку проектов реконструкции и строительства дорог; (ii) внести корректировки в проекты реконструкции и строительства дорог на предмет учета интересов развития туризма (дороги до туристических объектов); (iii) разработать областные и районные 3 - летние программы (2015-2017 гг.) развития придорожной инфраструктуры: санузлы, объекты сервисного обслуживания (пункты общественного питания, технического обслуживания, медицинские пункты), знаки и указатели на кыргызском, русском и английском языках; (iv) разработать механизм софинансирования (Правительство Кыр-

---

<sup>28</sup>Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 2011 года №711.

гызской Республики и заинтересованный субъект туризма) строительства дорог областного и районного значения и другой необходимой инфраструктуры (электро - и водоснабжение, утилизация отходов и очистки сточных вод) к существующим и проектируемым туристическим комплексам; (v) создать 2 туристических информационных центра (ТИЦ); (vi) провести переговоры по исключению национальных авиаперевозчиков из «черного списка» ЕС.

Вторую задачу, по содействию диверсификации и повышению качества туристических услуг и продуктов, Правительство Кыргызской Республики планирует решить через реализацию следующих мер политики: (i) провести исследование и оценку территории пилотной области по определению потенциальных туристических зон через «outsourcing»; (ii) разработать карту потенциальных туристических зон пилотной области, совмещенную с картой ООПТ, и земель, под которыми разведаны месторождения полезных ископаемых, учтенные Государственным балансом запасов полезных ископаемых Кыргызской Республики; (iii) подготовить рекомендации по внесению изменений в Земельный кодекс Кыргызской Республики относительно введения новой категории земель: земли, обладающие туристско-рекреационным потенциалом; (iv) разработать и утвердить методологию оценки природной рекреационной емкости действующих и потенциальных туристско-рекреационных зон; (v) провести как минимум 2 исследования/ опроса (в 2015 и в 2017 годах) мнений туристов на целевых рынках для определения их потребностей (размещение, условия, услуги, досуг, привычки и т.д.); (vi) разработать и утвердить Отраслевую квалификационную систему в туризме и гостеприимстве; (vii) разработать и внедрить государственные образовательные стандарты в соответствии с профессиональным стандартом и отраслевой рамкой квалификации и туризма и гостеприимства; (viii) разработать областные и районные 3 - летние программы по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов и очистке сточных вод (2015-2017 гг.); (ix) провести в регионах образовательно-просветительские мероприятия по особенностям туристско-рекреационных ресурсов (региональный бренд), организации местных этно-культурных и исторических туров; (x) разработать и организовать проведение обучающих курсов для представителей местных сообществ по вопросам составления местных туристических бизнес - проектов и подачи заявок на финансирование (xi) законодательно утвердить обязательное страхование туристов въезжающих на территорию Кыргызской Республики.

Третью задачу по обеспечению защиты экосистемы озера Иссык-Куль Правительство Кыргызской Республики предполагает решить путем реализации следующих мер: (i) включить в генеральную схему районной планировки побережья озера Иссык-Куль строительство централизованной системы очистки сточных вод<sup>29</sup>; (ii) провести оценку природной рекреаци-

---

<sup>29</sup>Разработка генеральной схемы запланирована в 2013 году КыргызНИИП курорттуризмом при Госагентстве по строительству и региональному развитию в соответствии с постановлением ЖК КР от 15 марта 2012 г. №1738-V.

онной емкости курортной зоны озера Иссык-Куль; (iii) организовать ежегодную очистку дна озера Иссык-Куль на принципах долевого участия государства и бизнеса; (iv) провести исследование по выявлению наиболее проблемных участков, с точки зрения сохранения водно-болотных комплексов; (v) создать временные (2-5 лет) заказники на выявленных проблемных участках с соответствующим режимом природопользования.

## **8.8. Развитие транспортной инфраструктуры**

Цель: улучшение доступности и максимального удовлетворения населения в транспортных услугах через снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду.

Анализ текущей ситуации. Транспортная инфраструктура Кыргызской Республики представлена автомобильными дорогами, включающей сеть внутренних автомобильных дорог, международных транспортных коридоров, а также автомобильным, железнодорожным транспортом и авиацией.

Автомобильные дороги составляют дорожную сеть протяженностью около 34000 км, включая 18700 км дорог общего пользования и 15300 км дорог городов, сел, сельскохозяйственных, промышленных и других предприятий, которые связывают области и районы республики, а также обеспечивают выход в международные транспортные коридоры.

В настоящее время из 2700 км международных транспортных коридоров (с учетом альтернативной дороги север-юг) реабилитировано около 1400 км (50 %), завершена реабилитация автодорог Бишкек – Ош (за исключением участков Бишкек - Кара - Балта и Маданият – Джалал-Абад), Бишкек - Георгиевка, Сарыташ - Карамык, Ош – Сарыташ - Иркештам, два участка Тараз – Талас - Суусамыр. Продолжается работа по реабилитации участков дорог международных коридоров как Бишкек – Нарын – Торугарт, Ош – Баткен - Исфана, производится процедура ратификации 3 фазы Тараз-Талас-Суусамыр, также прорабатываются вопросы по разработке ТЭО альтернативной автомобильной дороги север-юг.

Важным вопросом экономической безопасности страны является обеспечение ее транспортной независимости, для чего необходимо строительство объездных дорог в местах сопряжения приграничных территорий, и в обход территорий соседних государств. В настоящее время осуществляется строительство объездной дороги Айгульташ – Согмент - Таян, ведутся подготовительные работы по строительству автодорог в Баткенской области (Бель-Согот-Божой, Кокташ-Аксай-Тамдыки, двух мостов на автодороге Кулунду-Максат).

Для стабильного функционирования дорожной отрасли предстоит продолжить работу по реформированию дорожного сектора, включающую оптимальную структуру управления дорожной отраслью, совершенную систему финансирования, предусматривающую средства на ремонт и содержание автодорог в полном объеме в соответствии с нормативными сроками

ми ремонта, разработку и внедрение механизмов государственного-частного партнерства и привлечение частного сектора а строительство и реабилитацию дорог, создания платных дорог, а также внедрение консультационных услуг и надзора.

Автомобильный транспорт, учитывая труднодоступность к населенным пунктам, является наиболее приоритетным, им перевозятся около 95 % грузов и 97 % пассажиров. Показатели перевозок пассажиров и грузов за последние годы, в удельном весе объемов перевозок без резких перепадов, указывают на стабильность развития сектора. Тенденция роста парка автомобилей продолжается. Если в 2008 году количество автотранспортных средств республики составляло 300 тыс. единиц, то в настоящее время увеличилась более чем два с половиной раза и достигло 735 тыс. единиц. Автотранспортные средства годом выпуска более 10 лет составляют более половины от их общего количества. До 2009 года в страну массово ввозились автотранспортные средства, срок службы которых превышает 10 лет, которые в большей степени являются источником загрязнения воздуха, в сравнении с более новыми транспортными средствами.

В целях ограничения ввоза «старых» автотранспортных средств, в конце 2008 года ставки единой таможенной пошлины и налогов были увеличены более, чем в 11 раз для автомобилей, год выпуска которых превышает 13 лет. Эта мера дала положительный эффект. Так, в 2009 году по сравнению с 2008 годом ввоз автотранспортных средств старше 10 лет сократился в 4 раза. Более того, в 2012 году наметилась положительная тенденция снижения завоза легковых автомобилей старше 10 лет, которые составили 46,3 % от общего количества (в отличие от 93,4 % в 2008 году), и увеличение ввоза автомобилей с возрастом эксплуатации от 5 до 10 лет составила 50,8 %.

Проблемой данного сектора является старение парка автомобильного транспорта, вызывающее увеличение выбросов загрязняющих веществ, включая парниковые газы; неполный охват населенных пунктов страны маршрутным сообщением; недостаточно развитая законодательная база для проведения единой политики автомобильной отрасли.

Кыргызская железная дорога протяженностью 424,6 км представлена географически разделенными двумя участками и характеризуется отсутствием железнодорожного транзита. Северный участок 323,4 км Балыкчи - Луговая (Казахстан) и южный участок - 101,2 км. Анализ перевозок грузов и пассажиров железнодорожным транспортом за последние годы свидетельствует об увеличении показателей по грузообороту и снижение перевозок пассажиров. Показатели грузооборота и пассажирооборота железнодорожного транспорта в республике являются низкими по сравнению с другими видами транспорта из-за отсутствия системы железнодорожного сообщения, проходящего через территорию республики. Проблемами сектора железных дорог являются разрозненные участки железной дороги на севере и юге республики, неразвитость транзитных возможностей желез-

ной дороги из-за железнодорожного транспортно-коммуникационного типа.

Гражданская авиация является одним из быстрых, удобных и, в отдельных случаях, практически незаменимых видов транспорта в республике, с учетом горного рельефа Кыргызской Республики. За последние 5 лет, с 2008 года по 2012 год, наблюдается рост объема перевозок пассажиров в среднем на 17 %. За этот же период при снижении объема перевозок грузов в среднем на 2 % с 2011 года наблюдается рост объема перевозок грузов и в 2012 году он составил 22 %. В Кыргызской Республике имеется 4 международных аэропорта («Манас», «Ош», «Иссык-Куль», «Каракол») и 7 внутренних аэропортов («Исфана», «Баткен», «Жалал-Абад», «Кербен», «Нарын», «Казарман», «Талас»). В настоящее время международные полеты регулярно выполняются только из аэропортов «Манас» и «Ош». Регулярные полеты по внутренним воздушным линиям выполняются только в 4 аэропорта – «Ош», «Исфана», «Баткен», «Жалал-Абад». В остальные местные аэропорты регулярные полеты не выполняются ввиду практического отсутствия пассажиропотока.

Проблемами сектора гражданской авиации являются недостаточно развитая инфраструктура международного аэропорта «Манас» (здание аэровокзала, средства наземного обслуживания воздушных судов и др.) для преобразования в узловой международный транзитный аэропорт (хаб). Также, инфраструктура и состояние технических характеристик (взлетно-посадочной полосы, рулежных дорог, стоянок и других составляющих аэродрома, здание аэровокзала, средства наземного обслуживания воздушных судов) отдельных международных и всех внутренних аэропортов не отвечают современным условиям. Подавляющее большинство аэронавигационного оборудования, установленного в аэропортах на территории республики, физически и морально устарело.

Приоритетами транспортной инфраструктуры и окружающей среды будут:

Первый приоритет. Улучшение внутренней сети дороги, обеспечение транспортной независимости республики будет осуществляться путем решения следующих задач:

Первая задача по ремонту и содержанию дорог общего пользования будет осуществляться путем: (i) составления ежегодных планов работ, проектной документации поремонту и содержанию дорог общего пользования; (ii) устройства укладки асфальтобетонного покрытия протяженностью не менее 150 км; (iii) устройства шероховато-поверхностной обработки (ШПО) протяженностью свыше 300 км ежегодно; (iv) приобретения и обеспечения дорожно-строительной техникой дорожно-эксплуатационных предприятий (ДЭП).

Второй задачей будет проведение реформирования дорожного сектора, которое планируется решить путем следующих мер: (i) утверждения Плана мероприятий по реформированию дорожного сектора республики;

(ii) внесение изменений в НПА; (iii) проведение институциональных реформ в дорожном секторе.

Задачей по улучшению внутренней сети дорог станет создание условий для строительства альтернативных платных дорог. Для решения данной задачи будут приняты следующие меры: (i) инициированию принятие Закона Кыргызской Республики «О платных дорогах» и (ii) проведение работы с донорами и международными организациями по привлечению потенциальных инвесторов в строительство платных дорог.

Задачей по обеспечению транспортной независимости дорог станет реабилитация и строительство автодорог в объезд территорий соседних государств. Для выполнения данной задачи будут выполнены работы по: (i) строительству автодорог Айгульташ-Согмент-Таян, Бель-Согот-Божой, Кокташ-Аксай-Тамдык, Кокташ-Аксай-Актатыр и двух мостов на автодороге Кулунду-Максат.

По второму приоритету, для реабилитации международных автомобильных транспортных коридоров и обеспечения доступа к региональным рынкам товаров и услуг поставлены задачи реабилитации международных транспортных коридоров (приложение 5).

Для выполнения данной задачи будут: (i) разработано ТЭО и проектно - сметная документация реабилитации международных коридоров, согласованы и проведены переговоры с донорами по привлечению инвестиций, подписаны соглашения. (ii) выполнена реабилитация международных транспортных коридоров в соответствии с заключенными соглашениями и контрактами по коридорам Бишкек-Нарын-Торугарт, Ош-Баткен-Исфана, Суусамыр-Талас-Тараз (участок с 75 по 105 км) и Каракол-Тюп-Кеген. Также, будет осуществляться подготовка и реализация проектов по реабилитации автодороги Бишкек-Балыкчи (участок с 147 км – 172 км), Бишкек-Ош (фаза 4), Баткен-Исфана-Худжанд (до границы с Республикой Таджикистан). Предусматривается работа с международными донорами по финансированию подготовки ТЭО и началу строительства альтернативной автодороги Север-Юг.

Третий приоритет по созданию условий обеспечения автотранспортных услуг устойчивого развития автомобильного транспорта с минимизацией вредных выбросов. Будет решена задача по минимизации выбросов загрязняющих веществ, включая парниковые газы автомобильным транспортом, путем (i) принятия НПА, направленных на снижение выбросов парниковых газов автомобильным транспортом; (ii) для повышения информированности населения о мероприятиях по снижению выбросов парниковых газов автомобильным транспортом на постоянной основе также будут проводиться круглые столы.

Для решения второй задачи по развитию автобусной маршрутной сети будут приняты следующие меры: (i) приняты НПА в области автомобильных пассажирских перевозок, (ii) запущены новые маршрутные сообщения в населенных пунктах республики; (iii) будут проводиться конкурсы на определение автоперевозчиков для их обслуживания.

Четвертый приоритет по созданию транзитных возможностей железных дорог. Будет решена задача по продвижению проекта строительства железнодорожной магистрали «Китай-Кыргызстан-Узбекистан» для развития транзитных возможностей. Для решения этой задачи будут (i) приняты рабочие документы ТЭО, проведен анализ ТЭО на соответствие внутренним проектировочным стандартам и внесены предложения в Правительство Кыргызской Республики о строительстве железнодорожной магистрали; (ii) проведены переговоры с потенциальными инвесторами и приняты решения по вопросам технических стандартов, определяющих ширину железнодорожной колеи, а также по финансированию проекта; (iii) осуществлено согласования соглашений и их принятие; (iv) предусматривается запуск строительства железнодорожной магистрали Китай-Кыргызстан-Узбекистан.

Для создания транзитных возможностей страны будет решена задача по соединению железнодорожных сообщений севера и юга страны. Для выполнения данной задачи будут реализованы следующие мероприятия: (i) проведены переговоры с международными институтами и другими организациями для финансирования разработки ТЭО по строительству железнодорожной ветки, соединяющей север и юг страны. Также предусматривается (ii) разработка ТЭО по строительству железнодорожной ветки, с соблюдением требований экологических стандартов, после начала строительства железнодорожной магистрали Китай-Кыргызстан-Узбекистан. Кроме того, будут (iii) проводиться мероприятия по определению источников финансирования строительства железнодорожной ветки, соединяющей север и юг страны.

Пятый приоритет по обеспечению безопасности полетов, расширения сети международных и внутренних воздушных перевозок и устойчивого развития гражданской авиации. Будет решена задача по созданию условий для повышения транзитных возможностей воздушного транспорта Кыргызской Республики. Для решения данной задачи будет: (i) разработан План развития и преобразования международного аэропорта «Манас» в Международный транзитный аэропорт (авиатранспортный хаб) и (ii) подготовлено ТЭО данного Плана.

Для решения задачи по развитию внутренних и международных авиаперевозок будут: (i) разработаны (обновлены) ТЭО реконструкции международных аэропортов «Ош», «Иссык-Куль» и привлечены инвестиции в осуществление их реконструкции и модернизации. Также будут (ii) разработаны План реконструкции, ТЭО местных аэропортов и осуществлена их реконструкция. Кроме того, предусматривается (iii) внесение поправок в НПА с целью создания благоприятных условий для стимулирования ввоза современных воздушных судов и запасных частей и обновления парка воздушных судов авиакомпаний Кыргызской Республики.

Для решения задачи по модернизации аэронавигационного оборудования национальной системы обслуживания воздушным движением будет: (i) закуплено и обновлено аэронавигационное оборудование системы об-

луживания воздушным движением и (ii) завершено строительство командно-диспетчерского пункта (КДП) в аэропорту «Манас».

### **8.9. Развитие связи, информатизации и внедрение электронного государственного управления**

Анализ текущей ситуации. В Кыргызской Республике повсеместно внедряются различные виды телекоммуникационных услуг. Количество пользователей сети Интернет в 2012 году достигло 3,2 млн. абонентов. Количество абонентов мобильной связи составило 6,3 млн. человек (113 подключений на 100 жителей). Рынок мобильной связи от количественного характера развития переходит на качественный уровень привлечения клиентов. В результате такой тенденции тарифы на услуги сотовых операторов остаются одними из самых низких среди стран СНГ. В соответствии с цифровым планом Международного союза электросвязи до 17 июня 2015 года в стране необходимо завершить переход на цифровое вещание. В связи с этим Правительством Кыргызской Республики была принята Программа о переходе на цифровое вещание в Кыргызской Республике, начато строительство цифровой телерадиовещательной сети. Современные процессы информатизации общества выдвигают еще более высокие требования к качеству и эффективности функционирования телекоммуникационной инфраструктуры, как транспортной среды предоставления информации населению. К концу 2012 года в рамках телекоммуникационного проекта «Цифровое будущее» завершено строительство магистральных волоконно-оптических линий связи (далее – ВОЛС) с установкой необходимого оборудования по широкополосной передаче данных, общая протяженность ВОЛС в стране составила 2444 км. Рынок почтовой связи представлен государственным предприятием (ГП) «Кыргызпочтасы» и 6 коммерческими почтовыми операторами. Наиболее широкий спектр почтовых услуг предоставляет в стране ГП «Кыргызпочтасы», которое имеет самую разветвленную сеть из 923 почтовых отделений по всей республике. Несмотря на то, что почтовая связь несет большую социальную нагрузку, предоставляя услуги широким слоям населения страны, в 2012 году валовой доход ГП «Кыргызпочтасы» вырос по сравнению с 2003 году в 4,3 раза и составил 506,9 млн. сомов.

Вместе с тем, в сфере информатизации и в отрасли связи имеются множество проблем, в частности: (i) процессы развития информационных технологий в государственном секторе слабые, отсутствуют электронное межведомственное взаимодействие и механизмы интеграции государственных информационных ресурсов и систем, в ведомствах используются разнородные технологические решения, что препятствует внедрению «электронного Правительства»; (ii) государственными органами страны практически не оказываются государственные и муниципальные услуги в электронном виде; (iii) неполный охват территории республики цифровым телерадиовещанием, состояние телевидения и радиовещания в сельской

местности не отвечает сегодняшним техническим требованиям; (iv) неравномерное развитие телекоммуникационной инфраструктуры регионов республики; (v) низкий уровень автоматизации почтовых услуг связи и слабое развитие инфраструктуры почтовой связи.

Для решения вышеперечисленных проблем в Кыргызской Республике необходимо активно продолжить строить и развивать инфраструктуру связи и обеспечить внедрение системы «электронного Правительства Кыргызской Республики Кыргызской Республики» с целью эффективного предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Устойчивое развитие услуг связи и информационных услуг будет осуществляться по следующим приоритетным направлениям: (i) внедрение системы «электронного Правительства Кыргызской Республики Кыргызской Республики»; (ii) переход на цифровое телерадиовещание; (iii) обеспечение магистральной волоконно-оптической линией связи регионов страны; (iv) повышение качества обслуживания населения и увеличение спектра услуг в отделениях почтовой связи на всей территории республики; (v) обеспечение экологической и информационной устойчивости с помощью средств ИКТ; (vi) обеспечение эффективного использования радиочастотного спектра в целях развития конкурентного рынка в отрасли связи.

Внедрение и развитие инфраструктуры «электронного Правительства Кыргызской Республики Кыргызской Республики» с учетом соблюдения комплекса мер и принципов его архитектурного построения будет осуществляться посредством: (i) разработки проектов Концепции развития и модернизации «электронного Правительства» и соответствующих НПА (регламенты, стандарты и т.д.), в том числе по обеспечению информационной безопасности страны; (ii) разработки и внедрения государственного Интернет - портала «электронного Правительства»; (iii) создания интегрированного информационного центра по обработке данных в целях обеспечения единого доступа к информационным ресурсам путем их интеграции; (iv) создания единой инфокоммуникационной среды государственных органов и построения на ее основе государственной широкополосной телекоммуникационной транспортной сети.

В рамках приоритетного направления по переходу на цифровое телерадиовещание будут обеспечены модернизация и замена аналоговых передатчиков и оборудования, а также предоставление качественных телевизионных и радиовещательных услуг населению с использованием энергосберегающего оборудования через: (i) построение цифровых наземных вещательных сетей для распространения обязательных телерадиоканалов с условием обеспечения свободного доступа населению страны; (ii) обеспечение социально незащищенных слоев населения специальными цифровыми приставками, преобразующими аналоговые сигналы в цифровые; (iii) оказание содействия в модернизации инфраструктуры государственных телерадиовещательных компаний по переводу на цифровые технологии, вклю-

чая областные телерадиокомпании; (iv) принятие НПА по внедрению цифрового вещания.

Путем реализации проектов строительства магистральных ВОЛС и установки современного оборудования все регионы страны будут соединены широкополосной телекоммуникационной транспортной сетью, что предоставит возможность обеспечения надежности, точности и своевременности доставки информации, а также увеличения объемов и скорости передачи данных.

Приоритетное направление по повышению качества обслуживания населения и увеличения спектра услуг в отделениях почтовой связи на всей территории страны включает задачу по созданию на базе ГП «Кыргызпочтасы» почтово-сберегательной системы, представляющей почтово-финансовые и иные услуги, с обязательным охватом отдаленных населенных пунктов. Для дальнейшего развития государственного предприятия «Кыргызпочтасы» предусмотрены следующие меры: (i) принятие НПА для проведения институциональной реформы; (ii) модернизация и обновление основных и производственных фондов; (iii) расширение спектра почтово-банковских, почтово-финансовых и иных услуг с использованием ИКТ.

В целях обеспечения экологической и информационной устойчивости с помощью средств ИКТ на базе государственного Интернет-портала «электронного Правительства» будет разработан интерактивный веб-ресурс «Зеленая экономика и ИКТ» с информацией об экологической устойчивости и эффективной утилизации устаревшего оборудования, а также продуктов электронной промышленности, для просвещения населения по проблемам обеспечения чистой водой, чистым воздухом, сохранением ресурсов, вопросов энергосбережения и пищевой безопасности.

В рамках приоритетного направления по обеспечению эффективного использования радиочастотного спектра в целях развития конкурентного рынка в отрасли связи будут решены следующие задачи: (i) расширены зоны охвата системы радиомониторинга, направленной на обеспечение электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств; (ii) обеспечена международно-правовая защита национального радиочастотного спектра; (iii) повышена инвестиционная привлекательность телекоммуникационного рынка путем гарантированной чистоты радиочастотного спектра.

Для решения этих задач будут приняты следующие меры: (i) принятие Программы развития системы радиомониторинга в Кыргызской Республике на 2013-2017 годы; (ii) автоматизация процессов управления радиочастотным спектром; (iii) введением в действие государственных стандартов и технических регламентов по новым технологиям связи; (iv) до 2017 года внедрение государственной системы радиомониторинга, состоящую из 11 стационарных и 5 мобильных радиоконтрольных станций.

## **IX. ПОЛИТИКА ПЕРЕХОДА РЕГИОНОВ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

Цель: к 2017 году регионы Кыргызской Республики будут обладать необходимым потенциалом для перехода к устойчивому развитию.

Анализ текущей ситуации. В Кыргызстане за 22 года независимости не сформирована региональная политика, не создана эффективная система управления на местном уровне, в государственном управлении преобладал административный подход, который сформировал представление об ОМСУ, как о низовом уровне государственной машины. За небольшим исключением, в вопросах развития местных сообществ ОМСУ ориентируются не на собственные ресурсы и возможности, а продолжают занимать выжидательную позицию.

Разрабатывавшиеся ранее стратегии развития регионов и местных сообществ включали множество приоритетов, через которые делалась попытка обеспечить комплексное развитие регионов. Однако в условиях недостаточности ресурсов и координации с отраслевыми политиками они не могли быть реализованы в полной мере и ситуация на местном уровне остается сложной.

Только 20 % от общего количества айылных аймаков являются недотационными. Остальные 80 % – дотационные, у которых своих доходов недостаточно для покрытия расходной части бюджетов. Это означает, что из 22 дел местного значения, определенных законодательством, большая часть выполняется в ограниченном режиме, а некоторые не исполняются совсем, например обеспечение экономического развития, снабжение питьевой водой, обеспечение функционирования местных дорог и др.

Все это отрицательно сказывается на доступе и качестве предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг, особенно в малых городах и айылах, в которых наиболее уязвимыми категориями населения являются женщины, дети и молодежь.

Не теряют актуальности такие проблемы регионов, как ограниченность и изношенность инфраструктуры. Состояние местных бюджетов не позволяет запускать процессы развития и управлять ими. Такая ситуация создает социальную напряженность.

Отраслевые принципы экономической политики не привнесли существенных структурных сдвигов в экономике регионов. Неравномерное размещение основных производственных мощностей усилило диспропорции в региональном развитии: 77,4 % ВВП традиционно формируется за счет валового регионального продукта г. Бишкек, Чуйской, Джалал - Абадской и Иссык - Кульской областей. Такое положение дел порождает специфические проблемы приграничных сообществ, превращая их в депрессивные территории.

Существующие условия, в том числе неравномерное распределение крупных промышленных объектов по регионам, отраслевая и географическая специфика, неэффективная система кредитования и т.д., не стимули-

руют деловую активность в регионах, что в свою очередь не позволяет создавать достаточное количество рабочих мест с достойной оплатой труда.

Благодаря принятию ряда НПА<sup>30</sup> в Кыргызстане стало развиваться местное самоуправление, которое начинает играть все более важную роль в обеспечении жизнедеятельности местных сообществ и его членов. В то же время существующие нормы не обеспечивают необходимые условия для полноценной децентрализации, в том числе фискальной.

Существующие налоговые правила не стимулируют развитие приграничных и депрессивных территорий, внедрение «экологически чистых» технологий и создание рабочих мест.

Политика включения регионов в устойчивое развитие требует укрепления потенциала сотрудников региональных структур управления и ОМСУ, повышения престижа государственной и муниципальной службы, устранения гендерных стереотипов.

Сегодняшняя ситуация на местном уровне характеризуется высокой текучестью кадров, недостатком профессиональных кадров, отсутствием карьерных перспектив для муниципальных служащих. Особо следует отметить гендерные перекосы в кадровом составе управленческих структур на местном уровне.

Серьезным следствием сохранения уровня бедности в регионах является внутренняя и внешняя миграция. Согласно оценкам Центра по трудоустройству при Министерстве труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики, в 2012 году не менее 700 тысяч граждан Кыргызстана находились на заработках в зарубежных странах. Также высок уровень внутренней миграции из сел в города, особенно в Бишкек, куда направляется 26 % внутренних мигрантов. Активный отток населения из регионов в столицу и за рубеж порождает недостаток квалифицированных специалистов практически во всех отраслях; социальное сиротство, опустынивание приграничных территорий и др.

Недостаток информации о возможностях для развития, усилиях государственных органов и ОМСУ по решению актуальных проблем национального и местного уровня порождает ситуацию недоверия к власти и ощущение социальной несправедливости.

Нерешенность проблем регионального развития порождает конфликты между инвесторами и сообществами, которые должны решаться на местном уровне. Только в 2012 году произошло 9 значимых конфликтов, которые препятствуют наращиванию экономического потенциала регионов, как, например, конфликты вокруг Кумтора, месторождения Шамбесай в Баткенской области, конфликты в Кеминском, Чон-Алайском и других

---

<sup>30</sup> Законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», «О выборах депутатов местных кенешей», «О муниципальной службе», «О муниципальной собственности на имущество», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О статусе депутатов местных кенешей», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» и т.д.

районах. Другим примером может служить ситуация вокруг нефтеперерабатывающего завода в Кара-Балте.

Устойчивое развитие регионов является важнейшим условием устойчивого развития страны. Основания для перехода к устойчивому развитию регионов существуют и они будут использованы для запуска процессов регионального устойчивого развития: (i) главный ресурс развития – человек, гражданин страны, обладающий гибким мышлением, адаптивностью, толерантностью, трудолюбием, инициативой, образованием, пониманием природы, патриотизмом и свободой; (ii) политическая воля для проведения реформ, приверженность руководства страны и общественно-политических групп принципам устойчивого развития; (iii) законодательство, с некоторыми оговорками, но позволяющее запускать процессы устойчивого развития регионов; (iv) развивающееся местное самоуправление и другие институты управления; (v) проекты, не только в энергетической и добывающей отраслях, привлекательные для инвестиций; (vi) наличие некоторых региональных продуктов, востребованных на внутреннем и внешнем рынках и способных сформировать брэнды областей, районов и отдельных сообществ; (vii) уникальные экосистемы, прежде всего горные; членство страны в различных международных организациях и другие.

Переход регионов к устойчивому развитию будет включать меры политики, учитывающие реальное состояние дел в регионах и основанные на рыночной специализации, межрегиональной торговле и с учетом экологических, социальных и политических особенностей каждого региона.

Опора на них создает уникальные возможности для укрепления потенциала регионов, их финансовой самостоятельности, сохранения экологических преимуществ, обеспечения повышения качества жизни населения за счет развития приоритетных направлений региональных экономик – «локомотивов» устойчивого развития.

Данная Программа будет учитывать изменения, которые произойдут в процессе оптимизации айыльных аймаков и областей, предусмотренной Концепцией административно-территориальной реформы и к 2017 году позволит рассматривать регион как экономическую единицу, границы которой необязательно будут совпадать с административными.

Приоритетные направления. Достижение поставленной цели будет реализовано в трех приоритетных направлениях: (i) эффективное управление на переходном этапе к устойчивому региональному развитию; (ii) управление развитием региональных экономик; (iii) управление социальным развитием.

Приоритетное направление по эффективному управлению на переходном этапе к устойчивому региональному развитию будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) создание нормативных правовых условий для управления устойчивым региональным развитием, (ii) укрепление регионального потенциала для управления устойчивым развитием.

Первая задача по созданию нормативных правовых условий для управления устойчивым региональным развитием будет включать меры

по: (i) внесению поправок в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и другие НПА для четкого разграничения функций, полномочий и ответственности государственных органов и ОМСУ, (ii) разработке и утверждению стандартов государственных и муниципальных услуг; (iii) разработке и утверждению нормативов материальных, финансовых и иных средств, необходимых для исполнения делегированных полномочий; (iv) разработке новой прозрачной методики расчета категориальных и выравнивающих грантов, которая должна способствовать выравниваю бюджетной обеспеченности регионов, приданию большей гибкости и финансовой самостоятельности ОМСУ, (v) введению фискальных сборов за экосистемные услуги, являющихся эффективным экономическим механизмом, поддерживающим сохранение и рациональное использование всех функций природного капитала, экономическим стимулом использования возобновляемых источников энергии, энергосберегающего строительства и исследований в области экологии.

Вторая задача этого приоритета - укреплению регионального потенциала для управления устойчивым развитием, будет обеспечена следующими мерами: (i) анализ потребностей, ограничений, возможностей и пожеланий населения в сообществах, стремящихся к переходу к устойчивому развитию, (ii) разработка и пилотирование региональных проектов по внедрению общественного управления ресурсами в связке с национальными проектами, запускаемыми в каждом регионе страны, (iii) подготовка методических рекомендаций по проектированию «зеленых» рабочих мест с акцентом на женщин и молодежь, (iv) разработка модуля и систематическое обучение государственных и муниципальных служащих содержанию и методам управления перехода к устойчивому развитию, (v) введение среднесрочного планирования местных бюджетов с учетом внедрения проектно-целевой модели развития, учитывающей сильные стороны и специфику каждого региона, и аккумулярование ресурсов для их выполнения.

Другим приоритетом государственной политики является управление развитием региональных экономик, предусматривающим следующие задачи: (i) широкое внедрение рыночных принципов государственного регулирования развитием регионов, нормативное правовое обеспечение использования приоритетных направлений региональных экономик в качестве «локомотивов» для каждого региона; (ii) согласование интересов для регионального экономического развития.

В рамках решения первой задачи будут предприняты следующие меры: (i) проведение региональных исследований для определения главного традиционного приоритета, который может стать «локомотивом» местного развития; (ii) разработка (на основе результатов исследований) стратегий перехода к устойчивому развитию для каждого региона, каждого города и айылного аймака, в которых будут зафиксированы средние и долгосрочные перспективы устойчивого развития и потенциал для экономического роста, координация реализации отраслевых и секторальных программ через продвижение региональных проектов, создание рабочих мест в приграничных

и депрессивных зонах, особые меры для поддержки жителей, экологически неблагоприятных территорий, использование конкурентных преимуществ каждой области, района, включая производство экологически чистой продукции в аграрных регионах; (iii) внедрение проектно-целевой модели устойчивого развития регионов, учитывающей ресурсный потенциал и климатические особенности, в которых будут максимально заложены узнаваемые конкурентные преимущества каждой области, района, как внутри страны, так и за ее пределами, включая производство экологически чистой продукции; (iv) конкретизация норм законодательства, в части определение ответственности государственных органов на местах и ОМСУ за координацию и мобилизацию бюджетных и внебюджетных средств, что позволит сконцентрировать ресурсы для поддержки приоритетных отраслей в регионах; (v) создание в каждом регионе фондов местных сообществ для поддержки проектов устойчивого развития, реализуемых, в том числе, на основе государственно - частного партнерства в каждом регионе; (vi) целевая ресурсная поддержка созданию рабочих мест в приграничных и депрессивных территориях.

Вторая задача – согласование интересов для регионального экономического развития включает следующие меры: (i) включение в законодательство нормы, повышающей ответственность местных государственных администраций и ОМСУ за обеспечение благоприятных условий для добросовестных инвесторов; (ii) разработка НПА, направленного на расширение использования медиации в конфликтах различного уровня, прежде всего в сообществах, на территории которых работают инвесторы; (iii) проведение регулярных информационных кампаний в сообществах, нацеленных на выстраивание понимания содержания устойчивого развития и важности гражданского участия в процессе принятия решений; (iv) разработка типового Кодекса корпоративной социальной ответственности, который будет предложен компаниям, работающим в регионах.

Третий приоритет политики перехода регионов к устойчивому развитию - управление социальным развитием - включает две задачи: (i) расширение взаимодействия государственных органов, ОМСУ и институтов гражданского общества для управления переходом к устойчивому развитию; (ii) управление повышением уровня и качества жизни кыргызстанцев.

Задача расширения взаимодействия государственных органов, ОМСУ и институтов гражданского общества для управления переходом к устойчивому развитию предусматривает реализацию следующих мер: (i) создание местных советов по устойчивому развитию как эффективного механизма согласования взаимовыгодных отношений между местными сообществами, деловыми кругами, региональными и центральными органами управления; (ii) разработка и внедрение процедур мониторинга и оценки принимаемых решений по устойчивому развитию для подготовки рекомендаций по внесению корректив в процесс реализации Программы, отраслевых и региональных стратегий; (iii) введение практики обязательных общественных слушаний на всех этапах бюджетного процесса для обеспе-

чения прозрачности расходования и общественный контроль за средствами, поступающими в местный бюджет; (iv) внедрение в практику механизма государственного социального заказа органов местного самоуправления; (v) разработка модуля и обучение местных администраторов и руководителей организаций всех форм собственности на местах по вопросам устойчивого развития для укрепления человеческого потенциала развития регионов.

Для решения задачи управления повышением уровня и качества жизни кыргызстанцев будут реализованы следующие меры: (i) разработка карты устойчивого социального развития для каждого региона, отражающей общие проблемы социального развития местных сообществ, специфические проблемы отдельных категорий населения (младенцы, дошкольники, школьники, работающая, учащаяся и незанятая молодежь, работоспособные, пожилые, пенсионеры, ЛОВЗ, дети, оставшиеся без попечения родителей и др.) и инициативы государственных, некоммерческих и коммерческих организаций по их решению, что обеспечит комплексный подход к управлению социальным развитием; (ii) построение модели устойчивого социального развития для каждого региона, включающую идеи, методы, разработки, продукты, услуги, мероприятия научного, организационного, маркетингового, финансового, коммерческого, производственного характера, учитывающую региональную специфику; (iii) создание механизма для предоставления максимально возможного количества государственных и муниципальных услуг в одном месте, включая метод «единого окна» и использование информационно-коммуникативных технологий, что повысит доступность и качество услуг населению, минимизирует временные, финансовые издержки граждан и сократит возможности для коррупции; (iv) формирование Дополнительного перечня муниципальных услуг и их стандартизация каждым ОМСУ; (v) внедрение методики оценки эффективности деятельности ОМСУ по результатам.

## **Х. ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ**

### **10.1. Управление процессом**

Настоящая Программа будет реализоваться через разработку и осуществление ежегодных планов во взаимосвязи с пакетом национальных проектов с бюджетными и внебюджетными источниками финансирования.

Решения о корректировке Программы будет приниматься на основе данных мониторинга и оценки результатов реализации ежегодных планов Программы.

Управление процессом реализации Программы предусматривает: (i) систематический анализ и оценку реализации ежегодных планов для принятия политических решений относительно прогресса в выполнении Программы; (ii) обоснованность необходимых затрат на реализацию проектов и секторальных программ; (iii) определение возможных источников финансирования на реализацию мер и инвестиционных проектов; (iv) созда-

ние условий, необходимых для реализации секторальных программ и проектов; (v) создание необходимой регулятивно-управленческой среды для успешной реализации Программы; (vi) запуск системы мониторинга и оценки, выявление отклонений от заявленных целей и задач, анализ причин и внесение необходимых корректив.

Основными задачами государственных органов будут: (i) мобилизация необходимых бюджетных средств; (ii) координация привлечения заинтересованных финансов; (iii) согласование действий центральных, отраслевых и региональных государственных органов; (iv) создание институциональных условий для частного сектора и гражданского общества по участию в реализации Программы и Плана Правительства Кыргызской Республики; (v) координация реализации секторальных программ и проектов в рамках настоящей Программы.

## **10.2. Мониторинг и оценка**

Регулярный мониторинг и оценка выполнения секторальных программ и проектов Плана настоящей Программы станут эффективным инструментом отслеживания прогресса в ее реализации, который позволит: (i) принимать упредительные решения путем внесения корректив в процесс продвижения и (ii) производить оценку их воздействия на общее развитие страны.

Согласованный со всеми заинтересованными сторонами ежегодный план реализации Плана (2013-2017 гг.) с системой индикаторов будет являться неотъемлемой составляющей мониторинга и оценки прогресса в продвижении экономических и социальных приоритетов, обозначенных на 2013-2017 годы в рамках настоящей Программы. Индикаторы мониторинга и оценки Плана и ежегодных планов будут иметь качественные и количественные характеристики (приложение 3).

Комплекс индикаторов мониторинга и оценки позволит отслеживать и измерить: (i) промежуточные результаты прогресса выполнения Программы с учетом вложенных ресурсов; (ii) конечные результаты, через индикаторы выполнения поставленных целей и задач; (iii) национальные индикаторы, отражающие динамику развития Кыргызской Республики на макроэкономическом уровне, включая ЦРТ.

На основании данных мониторинга будет периодически оцениваться эффективность реализации Программы. В ходе этой оценки будет детально анализироваться достигнутый прогресс, определяться «слабые места» и недостатки в выполнении мероприятий и проектов Программы. На основании полученных результатов будут приниматься решения по выбору альтернативных возможностей для последующих шагов в реализации Программы, по перераспределению ресурсов и их оптимальному использованию, улучшению координации усилий с донорским сообществом, более полному удовлетворению ожиданий общества.

### **10.3. Потребности и возможности страны в финансировании Программы**

Для достижения целей настоящей Программы будут мобилизованы все доступные источники финансирования. В основном, это будут средства государственного бюджета страны, которые в среднесрочной перспективе будут интегрированы в План для выполнения конкретных мер и проектов в рамках обозначенных приоритетов, а также бюджет развития, поддерживаемый международными донорскими организациями в рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ).

Эффективная реализация Плана потребует ужесточения и повышения бюджетной прозрачности. Для этого будет продолжен переход от по-статейного составления бюджета к программному бюджету с обязательной оценкой эффективности расходования средств бюджетными учреждениями. Деятельность ведомств и финансирование их программ будут тесно увязаны с политикой мер Плана.

При этом мониторинг и оценка прогресса реализации Плана, через ежегодные планы Правительства Кыргызской Республики Кыргызской Республики, станет реальным управленческим инструментом по установлению зависимости между размером финансирования и степенью решения задач, которые намечены для решения в рамках Плана.

Важными источниками финансовых средств также будут программные кредиты и гранты международных донорских организаций, направляемые на покрытие дефицита бюджета и техническая помощь.

Реализация Плана, также будет поддерживаться местными бюджетами, частными инвестициями, включая иностранные. Будут последовательно реализовываться меры по улучшению доступа к ресурсам банков и микрофинансовых организаций.

В приложении 4 «Бюджет Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 года» приведены данные о потребностях и возможностях финансирования семи основных разделов: (i) направления и приоритеты на этапе перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию; (ii) решение социальных задач и проблем; (iii) охрана окружающей среды для обеспечения устойчивого развития; (iv) устойчивый экономический рост и макроэкономическая стабильность; (v) улучшение бизнес-среды и инвестиционного климата; (vi) развитие стратегических отраслей экономики; (vii) политика перехода регионов к устойчивому развитию.

В Плане также оценены объемы недостающего финансирования – «финансовый разрыв», который может оказаться предметом конструктивного взаимодействия с международными донорскими организациями в рамках формирования Совместной Стратегии международной донорской помощи Кыргызской Республике на период до 2017 года.

Общая потребность в финансировании мер, программ и проектов Плана составляет 791,8 млрд. сомов. Возможности в целом оцениваются на

уровне - 419,2 млрд. сомов. Непокрываемая финансированием часть Плана составляет 372,6 млрд. сомов или 47,1 %.

Потребность средств из внутренних источников (государственный бюджет) составляет 320,8 млрд. сомов, из внешних источников (бюджет развития, частные инвестиции) – 471,1 млрд. сомов. Подтвержденное финансирование мероприятий, программ и проектов Плана из средств государственного бюджета составит в общей сложности 214,1 млрд. сомов (51,1 % от общей возможности). Донорское сообщество и частные инвесторы предоставляют средства на сумму 205,1 млрд. сомов (48,9 % от общей возможности).

В разрезе ключевых приоритетов сложились следующие показатели бюджетирования:

1) Требуемый объем финансирования на направления и приоритеты на этапе перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию Программы оценивается в 3,2 млрд. сомов. Возможности государственного бюджета и иных источников финансирования составляют 113,6 млн. сомов. Таким образом, этот приоритет покрывается на 88,2 % от потребности. Остальная часть средств в сумме 15,1 млн. сомов должна быть изыскана из средств государственного бюджета.

2) На финансирование приоритетов, направленных на решение социальных задач и проблем в рамках Плана требуется 236,0 млрд. сомов. Подтвержденные возможности составляют 187,7 млрд. сомов, или 79,5 % от потребности. Около 20,5 % требуемых финансовых ресурсов предстоит изыскать из средств государственного бюджета и международных донорских организаций.

3) Потребность в финансировании приоритетов охраны окружающей среды для обеспечения устойчивого развития составила почти 10 млрд. сомов, которая практически в полном объеме обеспечена подтвержденными финансовыми ресурсами – 9,6 млрд. сомов или 96,1 % от потребности.

4) На обеспечение устойчивого экономического роста и макроэкономической стабильности требуется 36 млн. сомов. Подтвержденная возможность финансирования составила 35,5 млн. сомов или 98,6 %.

5) На мероприятия и приоритеты по улучшению бизнес среды и инвестиционного климата необходимо 3,2 млрд. сомов из которых 48,3 % (1,5 млрд. сомов) имеют подтвержденный источник финансирования. Более половины требуемой суммы необходимо изыскать из средств государственного бюджета и международных донорских организаций.

6) Потребность в финансировании приоритетов, направленных на развитие стратегических отраслей экономики составила 531,4 млрд. сомов. Возможности государственного бюджета и иных источников финансирования составляют 216,4 млрд. сомов или 40,7 % от потребности. Остальная часть в размере 315 млрд. сомов должна быть изыскана за счет частных инвестиций и международных донорских организаций. Для привлечения прямых инвестиций в развитие данных приоритетов в Планае предусмотрено

рены меры, направленные на улучшение бизнес-среды и инвестиционной политики.

7) Государство готово направить 2,2 млрд. сомов (включая бюджет развития) на реализацию мер и проектов, направленных на региональное развитие. Этой суммой покрывается 88,9 % от потребности по данному направлению, которая составляет 2,5 млрд. сомов.

8) На прочие расходы<sup>31</sup> государственного бюджета на 2013-2017 годы предусматриваются средства в размере 260,3 млрд. сомов.

Что касается показателей финансирования инвестиционных проектов (приложение 5), то результаты расчетов сводятся к следующему: общая потребность в финансировании 70 национальных проектов на период 2013-2017 годы составляет 354,8 млрд. сомов. Возможности в целом оцениваются на уровне - 187,6 млрд. сомов. Непокрываемая финансированием часть в финансировании составляет 167,2 млрд. сомов или 47,1 %.

Правительство Кыргызской Республики озабочено тем, что для решения целей и задач Программы сложно изыскать финансовые ресурсы в полном объеме и рассчитывает на поддержку международных донорских организаций в рамках Совместной Стратегии помощи стране (ССПС), которая будет тесно увязана с задачами Программы Правительства Кыргызской Республики до 2017 года.

Деятельность партнеров по ССПС будет полностью укладываться в рамки основных приоритетных направлений Программы. При этом основополагающим принципом привлечения внешней помощи останется принцип сдерживания нарастания новой задолженности. То есть, поддержка развития страны со стороны международных доноров будет осуществляться преимущественно через систему программных грантов.

---

<sup>31</sup>(прочие расходы включая бюджеты ЖК КР, Аппарата Президента, Аппарата Правительства, Счетной Палаты, Аппарата Обмудсмана, содержание социальной инфраструктуры)