

# Кыргызская Республика



*«Должно стать модным экономить.»*

*Все успешные страны и нации прошли через это в своем развитии.*

*Это первое краеугольное основание устойчивости страны...».*

*(Из выступления Президента КР А.Ш. Атамбаева  
на первом заседании Наблюдательного совета  
по устойчивому развитию Кыргызской Республики)*

## **ПРОГРАММА И ПЛАН ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО ПЕРЕХОДУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ (2013-2017 г.г.)**

**Бишкек – 2013г.**

## Оглавление

I.	ВВЕДЕНИЕ .....	4
II.	ТЕКУЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	5
III.	АКТУАЛЬНОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ .....	7
IV.	ОБЩЕЕ ВИДЕНИЕ И СПЕЦИФИКА ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ .....	9
V.	ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ .....	12
VI.	ВЫЗОВЫ И РИСКИ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ .....	13
VII.	ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ .....	16
7.1	Макроэкономическая политика.....	16
7.2	Управление государственными финансами.....	19
7.3	Стратегия управления государственным долгом в условиях перехода к устойчивому развитию .....	22
7.4	Равные условия для всех субъектов бизнеса.....	23
7.5	Управление государственным имуществом.....	26
7.6	Инвестиционный климат для зелёных инвестиций.....	28
7.7	Развитие финансово- кредитного сектора .....	31
7.8	Налоговая и таможенная политика: внедрение «зелёных» платежей за экосистемные услуги.....	31
7.9	Регулирование внешней экономической деятельности и торговли.....	33
7.9.	Политика предупреждения конфликтов и миростроительство .....	37
VIII.	НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ .....	40
8.1	Политический базис для устойчивого развития	40
8.1.1	Наращивание потенциала институтов государственного и местного самоуправления	40
8.1.2	Национальная безопасность и обороноспособность страны	45
8.1.1.	Усиление верховенства закона Кыргызской Республики для устойчивого развития.....	48
8.1.1	Антикоррупционная политика.	49
8.1.5.	Легализации теневой экономики.....	53
8.2	Устойчивый прогресс через внедрение элементов зелёной экономики	56
8.2.1	Низкоуглеродная энергетика	56
8.2.2	Агропромышленный сектор.(Развитие сельского хозяйства через расширение органических технологий)	60
8.2.3	Продовольственная безопасность и качество питания	66
8.2.4	Ресурсосберегающие технологии для обрабатывающей промышленности	69

8.2.5	Развитие горной добычи в условиях минимизации воздействия на ОС и здоровье населения	72
8.2.6	Энергосберегающее строительство.	76
8.2.7	Развитие туристической индустрии	79
8.2.8	Транспортная инфраструктура и окружающая среда	83
8.2.9	Связь и информатизация: перспективы внедрения электронного государственного управления	87
8.2.10	Формирование системы инновационной деятельности для повышения конкурентоспособности экономики	89
8.3	Рынок труда и занятость .....	91
8.4	Человеческое развитие и социальный прогресс .....	96
8.4.1	Развитие социальной защиты .....	96
8.4.2	Образование и наука для устойчивого развития	103
8.4.3	Здоровье населения и окружающая среда	110
8.4.4	Наращивание культурного потенциала для устойчивого развития	115
8.5.	Экологическая устойчивость и природопользование .....	119
8.5.1.	Охрана окружающей среды .....	119
8.5.2	Вода и питьевое водоснабжение	124
8.5.3	Обеспечение комплексной безопасности населения и территории от бедствий природного и техногенного характера	128
IX.	ПОЛИТИКА ПЕРЕХОДА РЕГИОНОВ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ.....	132
X.	ПОЛИТИКА ДОСТИЖЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА .....	137
XI.	Процесс реализации.....	141
12.1	Управление процессом	141
12.2	Мониторинг и оценка	142
XIII.	Приложения.....	143
13.1	Макроэкономический сценарий (20013-2017)	143
13.2	План действий	145
13.3	Бюджет программы	145
13.4	Матрица индикаторов мониторинга и оценки	145
13.5	Бюджет по инвестиционным проектам ( 2013-2017)	145

## I. ВВЕДЕНИЕ

Модель устойчивого развития, определяется в «Повестке дня ООН на XXI век», как система гармоничных отношений в триаде **«человек–окружающая среда–экономика»**, реализующая сбалансированное социально ориентированное, экономически эффективное и природозащитное развитие страны в интересах удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений.

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, разумного использования природных ресурсов и повышения общей культуры природопользования.

Сегодня во всём мире растёт число стран, принявших за основу **модель устойчивого развития**. Приверженность мирового сообщества к этой идее была отчётливо обозначена в рамках работы Международного Саммита РИО+20. **Кыргызстан, являясь полноправным участником мирового сообщества и заняв активную позицию в работе этого Саммита, политически заявил о присоединении к этой инициативе.**

Подтверждением **политического курса** Кыргызской Республики на устойчивое развитие стало создание 24 ноября 2012 года Национального Совета по устойчивому развитию при Президенте Кыргызской Республики, который уже начал свою работу, объединяя усилия всех ветвей государственной власти, частного сектора и гражданского общества по вопросам будущего развития Кыргызстана. Цель работы Совета - достичь консенсуса по основным позициям будущего устойчивого развития Кыргызской Республики на политической «площадке» самого высокого уровня.

Создание Национального Совета по устойчивому развитию, который возглавил глава государства, стало своевременным шагом, демонстрирующим единение страны, единство народов Кыргызстана.

Для Кыргызстана, как страны с высоким пока уровнем бедности, особенно на селе, и ограниченными природными ресурсами, модель устойчивого развития представляется сегодня логически и политически обоснованным выбором. Кроме того, 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 единыдушны в стремлении *преодолеть трудности и жить в стране, у которой есть «будущее» и устойчивые позиции в развитии.*

21 января этого года по результатам второго заседания Совета Указом Президента была утверждена Национальная стратегия устойчивого развития до 2017 года, которая построена на этих принципах устойчивости и представлена, как **Пятилетка созидания-2017»**.

В целом, утверждённый стратегический документ до 2017 года в своей основе является **рамочным**, в котором Президент обозначил **стратегические ориентиры** новой модели устойчивого развития, **главные приоритеты** и выступил с инициативой запуска 76 крупнейших инвестиционных **проектов** на этот период.

Принимая во внимание, что для реализации **Национальной Стратегии устойчивого развития** Кыргызской Республики до 2017 года необходим реальный управленческий инструмент на ближайшие пять лет, Правительством было принято решение разработать Программу и конкретный пятилетний План по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на период 2013-2017гг.

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 и разработке конкретной Программы и пятилетнего Плана на 2013-2017гг

Решение задач, запланированных на этот период, намечено осуществлять через ежегодные планы Правительства, что с одной стороны, позволит вносить изменения в базовый пятилетний План, а с другой – сохранить долгосрочную преемственность для продвижения приоритетов и достижения целевых ориентиров, обозначенных в **Национальной Стратегии устойчивого развития** Кыргызской Республики до 2017года.

Эта пятилетка (2013-2017гг) 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.

Для разработки Программы и пятилетнего Плана Правительства по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию (2013-2017гг) согласно распоряжения ПКР от 16 января 2013 года была создана межведомственная рабочая группа. За министерством экономики КР была закреплена функция координации процесса разработки данного проекта документа.

Процесс формирования проекта Программы сопровождался широкими национальными консультациями по вопросам будущего развития Кыргызской Республики, включая участие в этом процессе депутатов Жогорку Кенеша, Аппарата Президента и Правительства, а также руководителей министерств, ведомств, комитетов. Расширенные консультации были проведены для северных и южных регионов страны, а также с представителями бизнеса и неправительственными организациями.

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

Развитие Кыргызской Республики в 2008-2012 годах 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, негативное влияние внутренних факторов на экономику страны оказалось более значимым в этот период, чем воздействие внешних.

Политические события 2010 года обозначили новую веху в истории развития Кыргызской Республики с переходом её к парламентской форме управления. В этот период, несмотря на глубокие потрясения, социальная политика была неизменно направлена на выполнение гарантированных социальных обязательств в полном объёме со стороны государства. 2011 год стал годом восстановительных процессов в экономике после политических событий в апреле и июне 2010 года. Основным результатом стал выход страны на положительные тенденции в социально-экономическом развитии на фоне улучшения параметров макроэкономической стабильности.

В целом, экономический рост в период 2008-2012гг. составил **3,2%** в среднем за год, ВВП на душу населения возрос на 20% (с 1013 до 1209,7 долларов США). Среднегодовой рост инфляции за 2008-2012 гг. составил **10,5%**. При этом, 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 вырос до 8,5%.

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

	2008	2009	2010	2011	2012
Реальный рост ВВП (%)	<b>108,4</b>	<b>102,9</b>	<b>99,5</b>	<b>106,0</b>	99,1
Инфляция (%)	20,0	0,0	19,2	5,7	7,5
Безработица (%)	8,2	8,4	8,6	8,5	8,2
Счет текущих операций (% ВВП)	-13,7	-2,3	-7,3	-6,3	
Рост широких денег (%)	12,9	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 гг., доходы государственного бюджета составили 26,9% ВВП, что на **4,6** процентных пункта выше уровня 2004-2008 годов. Расходы государственного бюджета в 2008-2012 гг. 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 составил в среднем **3,4% ВВП** в 2008-2012 гг. Таким образом, Правительству 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 роста. За период 2008-2011 гг. удельный вес государственных расходов на услуги образования возрос с 5,2 % до 6,4 % к ВВП, на здравоохранение - с 2,4% до 3,2 % к ВВП, на социальное обеспечение и страхование - с 2,5% до 5 % к ВВП.

Несмотря на меры, принятые Правительством КР 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 – 188,2% и 220,3 % от прожиточного минимума

За последние пять лет со стороны Правительства последовательно и эффективно принимались меры по увеличению размеров пенсий, в результате чего к концу 2012 года средний размер пенсии достиг уровня 4270 сомов и по сравнению с 2008 годом возрос в 3 раза. Соотношение среднего размера пенсий к прожиточному минимуму пенсионера возросло с **45,7%** до **110%**. Если в 2009 году количество лиц, получавших пенсию ниже прожиточного минимума пенсионера составляло 452,9 тыс. человек (86,6% от общего количества), то на конец 2012 года это количество составит только 344,0 тыс. человек (62,2% от общего количества).

Вместе с тем, негативное воздействие мирового финансового кризиса и социально – политическая напряжённость внутри страны стали причиной ухудшения качества жизни в целом. В период 2008-2011 гг. уровень бедности возрос с 31,7% в 2008 году до 36,8 % в 2011 году. При этом, сохраняются значительные региональные диспропорции в уровнях бедности. Самый высокий уровень бедности обозначился в Таласской области- 50,2%, Нарынской области - 49,9 % , Джалал – Абадской области - 45,3%.

### III. АКТУАЛЬНОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

На исходе XX столетия возросшая мощь мировой экономики, негативные тенденции ее глобализации стали огромной разрушительной силой. Сейчас за один рабочий день в мире производится столько же товаров и услуг, сколько производилось в 1900 г. Способность природы самовосстанавливаться и поддерживать развитие человечества оказалась не безграничной. 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.

Вступив в XXI век, человечество столкнулось с целым рядом сложных проблем, обусловленных, с одной стороны, противоречиями между обществом и природой, с другой стороны, политическими, экономическими, культурными противоречиями между экономически развитыми и развивающимися странами мира. Сегодня мировая экономика предстает уже не в виде простой суммы национальных хозяйств, а в виде реально существующей геоэкономики, то есть целостной мировой экономической системы.

Трансформационные процессы в мире связаны, прежде всего, с глобализацией – объективным процессом превращения экономик отдельных стран из относительно замкнутых систем в элементы единого мирового хозяйства. В основе глобализации лежит международное разделение труда и связанные с ним экономические, политические и другие отношения между государствами.

В контексте глобализации мировой экономики **устойчивым** может быть только мировое сообщество в целом, а не конкретно взятая страна, ибо всех объединяет единый организм планеты Земля. Экономическая модель, по которой страны мира развивались в течение тысячелетий, сегодня мировым сообществом признана неприемлемой, ставящей под угрозу само существование жизни на Земле.

Основными причинами ускорения во всё мире инициатив устойчивого развития являются: (i) истощение углеводородов в мире; (ii) потребность в снижении зависимости мировой экономики от углеводородов; (iii) осознание мировым сообществом экологического кризиса на планете; (iv) ухудшение экологии и влияние на здоровье и качество жизни; (v) появление широких возможностей создания новых рынков товаров, услуг и технологий.

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.

По экспертным оценкам, свыше 75 % территории страны подвержены повышенному риску экологической дестабилизации. Остро стоит проблема ее опустынивания. Исторические загрязнения, накопители отходов, нарастающие выбросы токсичных веществ от стационарных и передвижных источников угрожают состоянию окружающей среды и здоровью населения.

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.

Принципиальным моментом в подходах к этой проблеме является попытка учесть ущерб от загрязнения среды и истощения природных ресурсов на макроэкономическом уровне, экологически скорректировать основные экономические показатели развития. Например, опубликованные Всемирным банком на основе методики истинных сбережений расчеты для всех стран мира показали значительное расхождение традиционных экономических показателей и экологически скорректированных.

Центральным показателем измерения объёмов истощения природных ресурсов на макроэкономическом уровне является экологически отрегулированный ВВП: ВВП – ВВП<sup>э</sup>. Он представляет собой корректировку ВВП на величину истощения (износа) природного капитала, которое представляет собой потребление экологической продукции. Под потреблением экологической продукции понимается количественное уменьшение полезных ископаемых, объема биоресурсов, наблюдаемое снижение объема экосистемных услуг.

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

Вместе с тем, 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.

Так, недра гор 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 с баланса природного капитала страны.

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

В результате, удельный вес сельского хозяйства в структуре экономики за последние 15 лет сократился более, чем в два раза, (с 46% до 18%). Следствием всех этих проблем стало ухудшение дел с самообеспеченностью основными продуктами питания. В 2012 году из 9 видов продуктов продовольственной безопасности мы обеспечили себя полностью только по трём видам сельскохозяйственной продукции, это **картофель, молоко и овощи**. По другим продуктам обеспеченность составила: по хлебопродуктам и муке – 47%, маслу растительному – 31%, сахару – 12%, мясу – 37%. Низкий уровень самообеспеченности продовольствием неизбежно создает высокий уровень зависимости от импорта, в том числе, по муке, мясу, сахару и маслу растительному.

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 способствует рациональному использованию пастбищ.

Прирост ВВП сопровождается эмиссиями парниковых газов в окружающую среду. При этом, сельское хозяйство (16,1%) является вторым сектором экономики после энергетики (74%) по выбросам парниковых газов.

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, усиливая синергию продвижения устойчивой энергии для всех.

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.

#### **IV. 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 её развитию.

За 20 истории независимого развития Кыргызстану удалось преодолеть неоднократные глубокие шоки и потрясения, не допустить глубоко 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 трём 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 «сияминутные» 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 окружающая природная среда рассматривается в качестве источника ресурсов для экономических нужд и удовлетворения всё более возрастающих потребностей общества.

Поэтому, в рамках настоящей Программы **экономическая политика** выстраивается с учётом 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 зелёного 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 и пятилетний План Правительства по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию базируются на **пяти новых компонентах**.

**Во – первых**, три блока разделов настоящего документа с соответствующими мерами политики (экономика, экология и социальное развитие), тесно взаимосвязаны с компонента 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 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 чистой продукции.**, а обрабатывающая промышленность через политику мер по постепенному переходу на **ресурсосберегающие технологии**.

В экологический блок разделов интегрированы такие новые направления, как: вода и питьевое водоснабжение, минерально – сырьевые ресурсы, природоохранные элементы.

**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) требования 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 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.

Для этого была разработаны и использовались новые методологические принципы **формулирования политики и измерения качества государственных услуг, ориентированных на конкретную категорию граждан, начиная с рождения ребёнка и до глубокой старости человека, включая все гарантированные социальные услуги населению. Их всего десять согласно закону о государственном социальном стандарте.**

**Был разработан набор специальных, выразительных индикаторов** для измерения прогресса в этом направлении (приложения....).

**Четвёртый элемент новизны настоящей Программы**, который является самым сложным, это –**межсекторальные сегменты** (приложение...), 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) здоровье школьников; (iii) детей с особыми потребностями здоровья; (iv) безработицу среди выпускников Вузов; (v) безопасность в школьной среде; (vi) безработицу среди неграмотных взрослых сельских жителей; (vii) проблемы лиц с ограниченными возможностями, которые нуждаются в специальных услугах образования, здравоохранения, в трудоустройстве; (viii) строительство, развитие и поддержка инфраструктуры дошкольных, общеобразовательных учреждений и учреждений здравоохранения; (ix) вопросы 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 счёт этого регионы Кыргызстана будут становиться всё более узнаваемыми как внутри страны, так и за её пределами, обретая устойчивые и специфические брэнды, которые уже сегодня реально обозначились, например, «галасская фасоль», «баткенский урюк», «узгенский» рис, жалал-абадский источник лечебной минеральной воды и другие.

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

## **V. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

Период 2013 - 2017 г.г. должен стать переломным и определяющим по переходу Кыргызстана к устойчивому развитию. К 2017 году Кыргызская Республика должна войти в число стран, которая будет ориентирована на успешную реализацию стратегии устойчивого

развития 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.

## **VI. 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 большие проблемы. Финансово - экономические кризисы охватывают не только слабые в экономическом отношении страны, под их разрушительное воздействие подпадают 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 – Содружество независимых государств (СНГ), Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и другие, а также стратегическое взаимодействие с традиционными партнёрами по развитию.

Кыргызская Республика часть глобальной экономики. Открытость<sup>1</sup> экономики страны в 2011г. составила 54,7%, экономические отношения всё 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 наукомкостью.

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, снижении биоразнообразия. В стране

---

<sup>1</sup> отношение оборота внешней торговли к ВВП

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.

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 здоровья граждан, 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 возможностями 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 законсервирована. 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 важных 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 г. Бишкек - 64,0%, ТЭЦ г. Ош - 77,8%. Дальнейшее развитие энергетики как конкурентной отрасли экономики Кыргызстана осложняется отсутствием согласованных со странами центрально-азиатского 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 позволило расширить номенклатуру и качество предоставляемых услуг, но одновременно увеличило необходимые затраты на их получение нуждающихся в медицинской помощи. Сегодняшнее здравоохранение в значительной степени сконцентрировано на практической медицине, профилактике заболеваемости уделяется мало внимания. Развитие массовой физической культуры как инструмента 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 в освоении 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.

## **VII. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

### **7.1 Макроэкономическая политика**

**Главной целью** макроэкономической политики на период 2013-2017 гг. будет обеспечение макроэкономической стабильности для устойчивого развития. В основу разработки макроэкономической политики на период 20013-2017гг 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 партнёрах; (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 партнёрах КР, в России и Казахстане (не выше 7,0%,); (iv) расширение внешнеэкономического сотрудничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), ЕврАзЭС, СНГ; (v) активное использование членства Кыргызской Республики в ВТО; (vi) политическое решение о вступлении КР в ТС; (vii) углубление сотрудничества с международными экономическими и финансовыми организациями;(viii) прогнозируемая стабилизация мировых цен на нефть на уровне 100-110 долларов за баррель за счет сокращения спроса на нефть из-за замедления темпов роста экономики Китая и ряда стран Европы; (ix) мировая тенденция роста инвестиций в инновации.

**Негативных 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 заимствований на покрытие дефицита государственного бюджета; (v) высокие риски невыполнения Правительством социальных обязательств в случае непоступления внешнего финансирования на покрытие дефицита бюджета;(vi) прогнозируемый рост мировых цен на продовольствие; (vii) сохранение высоких цен на золото (на уровне 1600-1750 долларов США за тр. унцию).

**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; Запуск крупных инвестиционных проектов; (iii) стабильно развивающиеся торгово-экономические отношения со странами - торговыми партнерами страны; (iv) выдача льготных кредитов для развития сельского хозяйства, что приведет к развитию аграрного сектора и перерабатывающей промышленности; (v) прогнозируемое развитие сельского хозяйства; (vi) присоединение к Таможенному Союзу; (vii) 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) препятствия для разработки месторождений «Иштамберды» и «Жамгыр» (приостановлены действия лицензий); (vii) риски сокращения добычи золота на Кумторе; (viii) прогнозируемые риски маловодья, которые могут существенно повлиять на выработку объемов электрической энергии; (ix) повышение закупочных цен на газ из Узбекистана; (x) сохранение высокого уровня потерь в энергетическом секторе.

### Макроэкономический прогноз (2013-2017 гг.)

Исходя из приведенных внешних и внутренних предпосылок и условий развития, разработано три варианта макроэкономических сценариев развития, которые даны в приложениях.

Базовый макроэкономический сценарий:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Суммарно за 5 лет 2012г. 100%
	предв. факт.	ожд.	прогноз	прогноз	прогноз	прогноз	
ВВП в действ. ценах, млн.сомов	304350,1	355470,3	405134,8	465402,2	522984,7	586645,8	
темпы реального роста,%	99,1	107,2	107,6	107,0	105,8	106,3	131,2
дефлятор ВВП	107,4	109,0	105,9	107,4	106,2	105,5	130,8
ВВП на душу населения	56,9	65,5	73,8	83,9	93,2	103,4	
Инфляция	107,5	108,5	107,8	108,3	108,2	107,0	
Темпы роста численности занятых	101,8	101,9	101,6	101,6	101,7	101,6	106,9
Безработица	8,4	8,2	8,1	7,9	7,8	7,7	
Темпы роста производительности труда	90,3	105,2	105,9	105,3	104,0	104,6	127,6
Темпы реального роста среднемесячной заработной платы	113,3	104,7	104,2	104,6	105,5	105,8	120,7
Темпы роста денежных доходов населения	116,5	118,0	117,1	116,7	115,2	115,0	185,4
Бедность	35,3	33,8	32,8	31,5	30,5	30,0	
Продолжительность жизни, лет	70,9	71,4	71,8	72,3	72,7	73,2	

Рост ВВП в 2013-2017 гг. по базовому сценарию прогнозируется на уровне **6,8%** в среднем за год. Динамику инфляции будут предопределять 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: (i) меры по стимулированию предложения товаров и развитию конкуренции (*особенно на продовольственных и сельскохозяйственных рынках*); (ii) меры по поддержанию эффективности, безопасности и надежности банковской системы с целью стимулирования роста сбережений населения; (iii) меры 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 гг сохранится политика плавающего обменного курса. Валютные интервенции будут осуществляться в объемах, необходимых для сглаживания резких колебаний обменного курса.

Таблица структура использования ВВП.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ВВП в рыночных ценах	100	100	100	100	100	100
Потребление	118,2	115,9	116,8	115,3	113,9	113,4
государственное	20,4	19,7	19,1	17,9	16,9	16,2
частное	97,8	96,2	97,7	97,4	97,0	97,2
Валовые инвестиции	31,9	33,1	33,3	33,5	34,2	34,7
государственные инвестиции	6,3	5,2	4,7	4,0	2,2	2,1
из них ПГИ (внешние)	5,1	4,2	2,9	2,1	0,4	0,4
частные инвестиции	25,6	27,9	28,6	29,5	32,0	32,6
Экспорт (товары и нефакторные услуги)	48,0	49,3	48,0	47,0	46,4	44,4
Импорт (товары и нефакторные услуги)	98,2	98,4	98,0	95,8	94,6	92,5
Чистый экспорт	-50,2	-49,0	-50,1	-48,8	-48,1	-48,0

В структуре использования ВВП доля валовых инвестиций возрастет с 31,9% в 2012 году до 34,7% 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 16,0 %. 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 гг. 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 рассмотрит все возможности его дальнейшей реструктуризации.

Рост частного потребления в 2013-2017 гг. в среднем на 4,1% 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 19,7% в 2013 году до 16,2% в 2017 году, его темп роста будет сдерживаться в среднем на уровне 0,7% в год.

В среднесрочном периоде будет сохраняться тенденция роста экспорта и импорта товаров и услуг. При этом, показатель чистого экспорта в 2017 году улучшится на 2,1 процентных пункта по сравнению с 2012 годом и составит 48,0% ВВП. Среднегодовой рост экспорта составит 5,6% и будет, в основном, обеспечен увеличением поставок золота, а также постепенным расширением доли экспорта экологически чистой с/х продукции. Увеличение объемов импорта (на 4,6% в среднем за год) будет определяться, в основном, за счет роста импорта энергопродуктов и других промежуточных товаров.

Планируется, что объём капитальных вложений из всех источников финансирования возрастет в 2013-2017 гг. до 134,2млрд. сомов в среднем за год, что в 2,5 раза больше значения этого показателя за 2008-2012 гг. (54,5 млрд. сомов). При этом, объём капитальных вложений из бюджета (с учетом софинансирования) в 2013 -2017 гг. составит более 15,6 млрд. сомов в среднем за год или в 3,2 раза больше, чем значение этого же показателя в 2008-2012 гг.

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), который составит 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 2013-2017гг разработано три сценария макроэкономического развития страны на 2013 -2017 гг.: (1) **оптимистический** - со среднегодовым темпом роста ВВП на уровне **8,5%**; (2) **базовый** - с темпом роста ВВП на уровне **6,8%** в среднем за год, который заложен в основе трёхлетнего бюджета на 2014 -2016гг. 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.

## **7.2 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. Проблемы.** За последние пять лет бюджет страны был подвержен серьёзным рискам, связанным с его устойчивостью. Следствием политических событий в 2010 году 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 работникам социальной сферы и правоохранительных органов и увеличением финансирования проектов развития.

В результате конструктивного взаимодействия Правительства с традиционными партнёрами 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 %, а 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 следующими составляющими:

(i) наличие значительного дефицита бюджета; (ii) социальная направленность бюджета (доля от общих расходов порядка 50 %); (iii) большая зависимость местного бюджета от республиканского (дотационный характер межбюджетных взаимоотношений); (iv) большая зависимость от внешних источников финансирования дефицита бюджета; (v) ограничения 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.

Действующее законодательство, регулирующее бюджетные взаимоотношения устарело и требует обновления и систематизации. В настоящее время, основой бюджетного законодательства является Закон Кыргызской Республики от 11 июня 1998 года № 78 «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**.

Процесс внедрения программного бюджетирования затягивается из – за низкого кадрового потенциала, который нуждается в комплексном обучении. Кроме того, в условиях предоставления финансово-экономической самостоятельности органам МСУ требуется также усиление их потенциала в области управления местными бюджетами.

Низким остаётся уровень прозрачности бюджета для населения. Задача разработки ежегодного Гражданского бюджета остаётся пока нерешённой.

**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 решении 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 намерено принять такие меры, как: (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 политики: (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 намерено: (i) усилить бюджетную дисциплину; (ii) обеспечить сбалансированность бюджета, основанного на принципе «жить по средствам»; (iii) усилить контроль над 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 планирует решить путем реализации следующих мероприятий: (i) провести комплексное обучение сотрудников пилотных министерств 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 индикаторов результата эффективности использования бюджетных средств.

Вторую задачу, направленную на усовершенствование бюджетного законодательства, Правительство 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 в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

Третью задачу по дальнейшему реформированию межбюджетных отношений планируется решить через реализацию таких мер, как: (i) повысить заинтересованность органов местного самоуправления в увеличении доходного потенциала и улучшить эффективность расходов; (ii) повысить роль и ответственность органов местного самоуправления 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 намерено: (i) провести ревизию государственной политики закупок; (ii)

осуществить внедрение электронных торгов для проведения государственных закупок; (iii) интегрировать систему электронных закупок в бюджетный процесс.

### **7.3 Стратегия управления государственным долгом в условиях перехода к устойчивому развитию**

**Цель:** Обеспечение потребностей в финансировании в рамках перехода к устойчивому развитию с учетом формирования оптимизированной<sup>2</sup> структуры государственного долга.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** В структуре государственного долга Кыргызской Республики доля внешнего долга по-прежнему остается доминирующей. В 2008-2012 годы удельный вес внешних заимствований составляет свыше 90 процентов. Ключевым преимуществом внешних заимствований для Кыргызской Республики является доступ к льготным финансовым средствам, предоставляемым международными финансовыми институтами (Всемирный Банк, региональные банки развития и прочие) и иностранными государствами в рамках официальной помощи развитию. Вместе с тем, превалирование внешнего финансирования в структуре государственного долга также указывает и на высокую степень зависимости Кыргызской Республики от внешних займов. Доля льготных заимствований в структуре совокупного государственного внешнего долга в 2008-2010 годы составляла свыше 80%, причем 100% государственного внешнего долга – долгосрочные заимствования.

Доля внутренних заимствований в общем портфеле государственного долга Кыргызской Республики незначительна и не превышала 10 процентов в 2008-2010 годы. 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 были предприняты меры по совершенствованию нормативно-правовой базы выпуска, обращения и 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.

Сейчас, 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 в области политики выдачи государственных гарантий должны основываться на обдуманном и взвешенном решении 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

---

<sup>2</sup> Для целей настоящей Стратегии 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 изменения обменного курса).

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 намерено: (i) провести реструктуризацию двустороннего внешнего долга в рамках реализации Протокола Парижского клуба 2005 года; (ii) инициировать механизм конверсионных операций с двусторонним долгом Кыргызской Республики; (iii) не допускать образования просроченной задолженности по текущему внешнему долгу.

Вторую задачу по оптимизации новых потоков внешних заимствований Правительство планирует решить через реализацию следующих мер политики: (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>4</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 нормативные правовые акты, регулирующие деятельность на рынке государственных ценных бумаг.

#### **7.4 Равные условия для всех субъектов бизнеса**

Цель: Сокращение к 2017 году количества лицензий и разрешений почти в 2 раза (с 240 до 130 видов), ослабление контрольно-надзорных функций государства и создание новых подходов в системе оценки регулятивного воздействия при разработке и принятии управленческих решений.

---

<sup>3</sup>За исключением так называемой «технической» просрочки, образование которой объясняется процедурами приостановки платежей, которая связана с проведением реструктуризации долга.

<sup>4</sup>Под «рыночными» инструментами заимствования подразумеваются государственные ценные бумаги, размещение которых производится с использованием рыночных механизмов ценообразования, например аукционов.

**Анализ текущей ситуации.** За последние годы частный сектор экономики, несмотря на осложнения внутривластной ситуации, продолжал развиваться, хотя и более медленными темпами. За период с 2007-2011 гг. общая численность занятых в сфере МСП выросла на 25% (с 284,2 тыс. человек до 353,7 тыс. человек). Соответственно, количество функционирующих МСП увеличилось на 26% (с 9 002 до 11 371). Удельный вес малого и среднего бизнеса в общем объеме ВВП в 2011 г. составил **41,4%**.

В 2011 году Межведомственная комиссия по реформе системы государственного регулирования предпринимательской деятельности завершила процесс оптимизации в лицензионно-разрешительной сфере, в результате которого проведено поэтапное сокращение количества лицензий и разрешений (в 2008 г. было более 500 видов, в 2012 г. осталось 240).

Но, несмотря на проводимые реформы, до сих пор ещё 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.

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) нормативных правовых актов на предпринимательскую деятельность, предусматривающая отмену нормативных правовых актов, сдерживающих развитие малого и среднего бизнеса.

Действующая система законодательства и ее исполнение в административной сфере имеет ряд недостатков, к числу которых относится значительное количество дублирующих, противоречивых нормативных актов, 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 было 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, количества проведенных проверок в 2012 году сократилось почти в 2 раза (с 24,4 тыс. до 13,5 тыс.).

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 норм 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 намерено: (i) провести анализ существующей методологии оценки регулятивного воздействия, (ii) разработать и внедрить новую методологию оценки регулятивного воздействия (Методика по проведению АРВ), 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 КР рекомендации по устранению необоснованных и не ориентированных на рыночную экономику нормативных правовых актов.

В рамках второго приоритетного направления, **ориентированного на регулирование с учётом рационального природопользования и ужесточения 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 планирует решить путем реализации следующих мер: (i) подготовить и принять новый Закон Кыргызской Республики "О лицензиях и разрешениях в Кыргызской Республике"; (ii) сократить количество действующих лицензий и разрешений; (iii) подготовить и принять 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 таких мер, как: (i) провести инвентаризацию нормативной правовой базы в контрольно-надзорной сфере на предмет выявления дублирующих и избыточных контрольно-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.

## 7.5 Управление государственным имуществом

**Цель.** Построение эффективной системы управления государственным имуществом, соответствующей критериям экономической и социальной эффективности.

**Анализ текущей ситуации.** Сегодня государство является акционером в 61 акционерном обществе, 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. В ведении государственных органов находятся более 150 государственных предприятий, а по данным Национального статистического комитета по республике числится более 1000 зарегистрированных государственных предприятий. Не решен вопрос с простаивающими, дотационными, убыточными и не выполняющими социально значимые функции государственными предприятиями.

Имеются упущения в нормативно-правовой базе функционирования государственных предприятий. Гражданский Кодекс 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 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 нерешенной.

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 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 – 726,4 млн.сомов.

Но, основное место в структуре доходов от управления государственным имуществом занимают начисляемые на госпакеты акций дивиденды. Максимальная сумма дивидендов – более 2,8 млрд.сомов или до 4% от общих доходов республиканского бюджета была 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.

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 нормативно-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 членов органов управления компаний 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 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) разработать и 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) провести общереспубликанскую инвентаризацию государственного имущества; (iv) разработать программное обеспечение для межведомственной автоматизированной информационной системы «Единый реестр государственного имущества»; (v) закупить программно-технические средства и оборудование для запуска межведомственной автоматизированной информационной системы «Единый реестр государственного имущества»; (vi) подготовить кадры для ведения и обслуживания межведомственной автоматизированной информационной системы «Единый реестр государственного имущества».

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 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, направленные 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 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 неиспользуемых государственных объектов 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) разработать и внедрить нормативные акты по проведению 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) разработать и внедрить нормативные акты, 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.

## **7.6 Инвестиционный климат для зелёных инвестиций**

**Цель:** Повышение привлекательности инвестиционного климата Кыргызской Республики, включая доведение уровня «зеленых» инвестиций до 10% во вновь запущенных инвестиционных проектах.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** В 2008 году поступления прямых иностранных инвестиций (далее ПИИ) достигли самого высокого показателя, составив 866 млн. долларов США. В последующие годы, поступление ПИИ значительно снизилось в связи с мировым финансовым кризисом, составив 660,9 и 666,1 млн. долларов США за 2009 и 2010 гг.

соответственно. По предварительным данным за 2012 приток ПИИ составил 521 млн. долларов США.

Сегодня действующая система регулирования вопросов инвестиционной политики демонстрирует серьезные недостатки, что напрямую отражается на притоке прямых иностранных инвестиций. Функции и отдельные полномочия распределены по отдельным государственным институтам: министерствам, ведомствам и органам местного самоуправления. 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 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 в принимаемых государственных решениях. Нормы действующего 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 для повышения конкурентоспособности инвестиционного рынка КР.

Кадровый потенциал по разработке и реализации инвестиционной политики демонстрирует серьезные недостатки. Отбор сотрудников ведется на общих основаниях без предъявления дополнительных квалификационных требований, как знание иностранных языков и соответствующий опыт работы. Ощущается нехватка в профессионалах, специализирующихся на новых мировых тенденциях развития, включая вопросы привлечения «зеленых» инвестиций для устойчивого развития страны.

**Приоритетные направления.** С учётом 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: (i) на повышение институционального потенциала; (ii) улучшение доступа к достоверной

информации; (iii) на формирование стабильного законодательства и (iv) повышение кадрового потенциала.

Решение первой задачи по **созданию эффективного институционального механизма** предполагает реализацию мер следующих мер: (i) создание Агентства по продвижению инвестиций (АПИ), которое 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 нормативных правовых актов; (iii) внесение законодательных ограничений на принятие нормативных актов, ухудшающих положение инвесторов; (iv) законодательное установление четких оснований для принудительного изъятия государством имущества, предусматривающие справедливые механизмы изъятия и компенсации.

Четвёртая 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) организация мероприятий по изучению опыта лучших зарубежных агентств по привлечению инвестиций; (iii) разработка 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 «зеленых» компонентов инвестпроектов*; (iii) разработка НПА, регулирующие 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».

## 7.7 Развитие финансово - кредитного 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 филиала коммерческих банков. Главный источник прочности коммерческих банков - капитал<sup>5</sup>, который за 2012-2017гг. 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 2008-2012гг. 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. сом

При этом, **удельный вес долгосрочных кредитов** (свыше от 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 сроком 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. Процентные ставки микрофинансовых организаций за 5 лет выросли с 32,4% до 34,9%.

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.

Главным приоритетным направлением на период до 2017 года станет **создание благоприятных условий для доступности финансовых ресурсов**. В этом направлении поставлена задача развития и совершенствование законодательства через реализацию следующих мероприятий: (i) разработка Банковского кодекса; (ii) разработка законопроекта «О финансовом омбудсмене»; (iii) повышение гарантийной суммы по вкладам по системе защиты депозитов до 200 тыс. сомов; (iv) разработка НПА по защите потребителей в сфере услуг: мобильный банкинг, интернет-банкинг.

## 7.8 Налоговая и таможенная политика: внедрение «зелёных» платежей за экосистемные услуги

**Цель:** Создание эффективной системы фискального регулирования в условиях перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию

**Анализ текущей ситуации.** За 2008-2012гг. налоговые и таможенные поступления увеличились с 36 до 64 млрд. сомов или в 1,8 раз. Их удельный вес к ВВП возрос с 19% до

---

<sup>5</sup> Оплаченный уставный капитал

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. Действующая редакция Налогового кодекса 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 имущества.

Действующая сегодня 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 нормативно – правовой базе имеются существенные пробелы. Несовершенство налогового законодательства, коррупция и существенное налоговое бремя толкают бизнес уходить в «тень». 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 с правоохранительными органами и другими государственными органами.

Для решения первой задачи будут выполнены следующие мероприятия: (i) внедрение автоматизированной информационной системы таможенной службы, включающей систему электронной подачи таможенных деклараций; (ii) внедрение автоматизированной информационной системы налоговой службы для подачи налоговой отчетности в электронной форме; (iii) разработка и 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 счёт реализации следующих мер: (i) внесение изменений в действующее 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 с другими государственными органами планируется: (i) систематически проводить совместные рейды с ГСБЭП КР, ГНС и ГТС ПКР 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 счёт следующих мер: (i) пересмотр видов деятельности, осуществляемых на основе добровольного и обязательного патента; (ii) разработка НПА, исключающего дублирование НДС и налога с продаж; (iii) разработка проектов нормативных правовых актов по пересмотру и оптимизации существующей системы налоговых преференций; (iv) разработка концепции фискальной политики на период 2014-2017 гг.

В рамках решения второй задачи планируются следующие меры: (i) разработка проектов нормативных правовых актов, направленных на упрощение налогового и таможенного администрирования; (ii) введение всеобщей налоговой декларации; (iii) разработка проектов нормативных правовых актов по введению оплаты налоговых и таможенных платежей в бюджет в 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 автоматизация системы отчетности

Эта задача будет решена за счёт: (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, способствующих снижению загрязнения окружающей среды**. Здесь намечено принять следующие меры: (i) разработка и принятие НПА по установлению экологического сбора для иностранного автотранспорта при въезде на таможенную территорию Кыргызской Республики за загрязнение атмосферного воздуха; (ii) разработка и принятие НПА по льготному налогообложению на ввоз новых троллейбусов, а также транспортных средств с альтернативными бензину видами топлива; (iii) разработка и принятие НПА по увеличению таможенных пошлин на ввоз товаров на территорию Кыргызской Республики, представляющие угрозу экологии; (iv) создание системы повышения потенциала сотрудников таможенной службы по выполнению международных экологических конвенций.

## **7.9 Регулирование внешней экономической деятельности и торговли**

### ***1. Внешнеэкономическая деятельность***

**Цель.** Развитие и совершенствование нормативно-правовой базы внешнеэкономического сотрудничества для роста товарооборота и притока прямых инвестиций в экономику страны.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** 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 Сообщества, 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 КР 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 нормативно-правовая база в сфере инвестиционного, финансового сотрудничества, избежания 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; (iii) провести переговоры и консультации экспертов СНГ по подготовке к подписанию Договора о свободной торговле услугами в рамках СНГ.

## **2. Внешнеторговые отношения**

**Цель:** Формирование конкурентоспособного экспортного потенциала для устойчивого экономического роста.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** В течение 2008-2012 гг. меры внешнеторговая политика Правительства была направлена на упрощение процедур торговли. Был принят ряд нормативно-правовых документов, необходимых для сокращения и оптимизации внешнеторговых процедур. Одним из реформаторских механизмов упрощения процедур торговли в Кыргызской Республике стало внедрение «единого окна» (ЕО) в сфере внешней торговли, которое осуществляется в соответствии с рекомендацией 33 Европейской Экономической Комиссии ООН. Международный опыт показал, что с внедрением «единого окна» ориентировочный размер экономии средств составит около 1% ВВП. Внедрение принципа «единого окна» позволит заинтересованным сторонам представлять стандартизованные (*приведенные в единую форму*) документы через единый пропускной канал для выполнения требований внешней торговли.

Принимая во внимание, что половину товарооборота Кыргызской Республики с зарубежными странами занимают государства СНГ и ЕврАзЭС (*3593,6млн.долл. США по итогам 2012 года*) Правительством принято решение о присоединении Кыргызстана к Таможенному Союзу (ТС) и Единому экономическому пространству (ЕЭП). В настоящее время согласован План мероприятий по вступлению в ТС. В 2012 году кыргызская сторона согласно Плану предоставила анализ национального законодательства на соответствие договорно-правовой базе ТС, 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.

Доля стран ТС во внешней торговле занимает в среднем около 45%, экспорт и импорт в среднем за пять лет также стабильно составляют около 35% и 47%, соответственно. 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, КР будет ограничен 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.

Участие Республики в Таможенном Союзе это не только беспошлинное передвижение товаров (*хотя этот факт является основополагающим*). Это - единое транспортное, образовательное и культурное пространство; это – свобода передвижения капитала, услуг, рабочей силы; это - создание условий для стабильного развития экономик Сторон в интересах повышения качества жизни населения стран ТС.

**Плюсы** при вступлении в ТС и ЕЭП: (i) *отмена формальностей, сборов и таможенного контроля на внутренних границах Таможенного союза, свобода транзита, обеспечат сокращение издержек участников внешнеторговой деятельности и создадут выгодные условия для торговли;* (ii) *получит позитивный импульс и развитие приграничная торговля, 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 Таможенного союза 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 КР. 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. Усиливаются 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 для 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 КР 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 КР, 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 МЭ КР 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) подготовить и провести процедуру 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) гармонизировать национальные стандарты с международными нормами и правилами; (iii) заключить соглашения с основными торгово-экономическими партнерами о взаимном признании результатов оценки соответствия стандартов; (iv) переоснастить лабораторно-испытательную и эталонную базы с привлечением средств донорских организаций; (v) внести изменения и дополнения в законодательство по стимулированию хозяйствующих субъектов, внедряющих менеджмент качества и безопасности продуктов.

По второму приоритету поставлена задача **обеспечения переговорного процесса и процедур по вступлению КР 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 Таможенного Союза.

В рамках третьего приоритета намечено решить задачу **по обеспечению гармонизации НПА КР в сфере технического регулирования** с документами ТС через принятие конкретных мер, это: (i) выработка позиций для переговоров с ТС в соответствии с Соглашениями ВТО; (ii) применение международных и региональных стандартов в качестве национальных стандартов.

## **7.9. Политика предупреждения конфликтов и миростроительство**

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

**Анализ текущих тенденций.** Конфликты являются реальной угрозой и вызовом устойчивому развитию Кыргызской Республики. В период 2008-2012 гг., в Кыргызстане было зарегистрировано 254 конфликта социально-экономического характера<sup>6</sup>, в том числе, свыше 30

---

<sup>6</sup> Агентство Управления конфликтами “Egalitee” (Эгалитэ)

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 конфликтно уязвимых 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)разработать и утвердить цели, задачи и функции государственного институт/Агентства (*по предупреждению конфликтов и миростроительству*); (ii) создать Национальный координационный центр по предупреждению конфликтов и миростроительству (НКЦ) при Агентстве; (iii) разработать и внедрить координационный механизм взаимодействия между органами государственной власти, местного самоуправления 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 конфликтов; (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 нормативно-правовых актов;(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 учётом 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 русскому языку в отдалённых 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 СМИ; (vi) перевод всех сайтов государственных органов власти и муниципальных единиц на би- и трилингвистические стандарты; (vii)формирование госзаказа 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 счёт 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 соответствующих 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.

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

### **8.1 Политический базис для устойчивого развития**

#### **8.1.1 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 КР, Жогорку Кенеша КР. 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 «болеет» недостатками разнообразных моделей, в направлении которых осуществлялось реформирование. В тоже время, она не может реализовать преимущества ни одной из этих моделей. Функционирование системы управления не ориентировано на результат, в первую очередь, на результат ожидаемый обществом. В программах и планах госорганов не обозначены конкретные цели, которые необходимо достичь. **Система работает сама на себя, безотносительно выработанных программ. По экспертным данным до 70% времени тратится на выполнение текущих поручений, но не на плановую работу, ориентированную на развитие.**

К болезням системы управления относится функциональная неразбериха. Инвентаризация 2012 года выявила 1266 функций в целом по государственным органам. При этом, нет единого подхода ни к формулированию, ни к содержанию назначаемых функций, ни, что еще более важно, к их исполнению. Поэтому, 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 госорганов 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 кандидатов (49%).

В целом, организация государственного управления носит характер «феодалного». Каждое государственное учреждение ведет себя как феодал на своей территории. Как правило, преследуются узковедомственные интересы в ущерб, как интересам государства, так и интересам конкретных людей. Ситуация усугубляется тем, что регуляция деятельности разных органов исполнительной власти осуществляется посредством 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...).

Такое положение дел сказывается на низком уровне доверия населения к органам государственного управления исполнительной власти. По итогам 4 квартала 2012 года индекс доверия населения в среднем по стране остается отрицательным на уровне -5,8 пунктов. **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 перечисленных выше проблем. Однако, существуют и специфические. Пока еще сохраняется разрыв между государственной и муниципальной службой. Действующий механизм поддержки местных бюджетов порождает «иждивенчество», а система межбюджетных трансфертов - «уравниловку», тем самым, снижая ответственность органов местного самоуправления. Но хуже того, то, что ОМСУ вынуждены делать выбор в пользу исполнения государственных функций и устных поручений местных государственных администраций, нежели тех, задач, которые важны местным сообществам. Разрыв между местным сообществом и ОМСУ все более растет. Поэтому, решать свои частные проблемы люди едут в Бишкек и не доверяют своим ОМСУ.

Правительство КР 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 намерено внести существенные коррективы в процесс реформирования действующей системы государственного управления.

**Во-первых,** будет осуществлен переход от «управления подданными» к «оказанию услуг гражданам». В этом заключается ключевая роль министерств и ведомств в современном мире. 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. Хозяйственные вопросы должны перейти от центральных органов к органам местного самоуправления, в сферу бизнеса и гражданских организаций. **В-третьих,** Правительство намерено ориентировать деятельность всех институтов государственного управления **на результат и повысить ответственность за его достижение.** Причем за результаты будут приниматься те итоги работы исполнительной власти, «которые оценятся

гражданами», а не только самими госорганами. **В-четвертых**, Правительство 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 КР**; (ii) **повышение вертикальной и горизонтальной составляющих системы исполнительной власти КР**; (iii) **повышение кадрового потенциала государственной и муниципальной службы КР**; (iv) **развитие полноценного местного самоуправления**.

Приоритетное направление по **усилению потенциала государственных органов исполнительной власти КР** будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) *повышение потенциала министерств и госкомитетов по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию; государственных агентств по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг 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 КР об исполнительной власти и закрепления необходимых норм в соответствии с настоящим программным документом устойчивого развития КР*.

*Первая задача* будет решена посредством реализации следующих мер политики: (i) разработать и утвердить единый реестр государственных функций; (ii) разработать стандарты и административные регламенты всех государственных функций; (iii) разработать и внедрить типизацию государственных органов управления на основе предписанного набора стандартных функций и соподчиненности внутри исполнительной власти; (iv) провести поэтапную диагностику рабочих процессов всех госорганов; (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 управления.

*Вторую задачу* планируется решить через следующие меры политики: (i) сформировать зонтичную модель структуры исполнительной власти, ведущую роль в которой будут выполнять министерства, как органы разрабатывающие 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) подписать ресурсное соглашение всех министерств с Министерством финансов; (iv) разработать и внедрить систему стимулирования экономии государственных расходов.

*Третья задача* предполагает выполнение таких мер политики: (i) проанализировать НПА, регламентирующие деятельность исполнительной власти; (ii) подготовить проект Закона КР об исполнительной власти КР; (iii) принять закон «О государственных и муниципальных услугах»;

(iv) разработать правовые механизмы по переходу на электронные услуги; (v) принять НПА «Об оптимизации функций, организационной структуры и задач органов государственного управления»; (vi) разработать и утвердить Методологию и инструктивный материал по проведению внутренней оценки работы подразделений на основе методологии оценивания деятельности государственных и муниципальных органов управления; ввести в Положения госорганов процедуры внутренней оценки.

Второе приоритетное направление по **повышению вертикальной и горизонтальной управляемости, целостности и связности системы исполнительной власти КР** будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) *организация нормированного взаимодействия министерств, госкомитетов, государственных агентств и служб между собой, с аппаратом Правительства КР, Правительством КР и другими государственными органами КР;* (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 госорганов.*

*Первая задача* будет решена посредством следующих мер политики: (i) принять Постановлением ПКР регламент Правительства КР, в котором предусмотреть внедрение новых процедур разработки политики через создание **Правительственных комитетов по приоритетам развития**. Создать Правительственные комитеты по приоритетам развития под руководством Вице-премьер-министров;

*Вторая задача* будет решена посредством следующих мер политики: (i) разработка и внедрение модели поэтапной системы разработки документов политики; (ii) разработка и принятие Постановлением ПКР «О единой системе подготовки документов политики».

*Третья задача* будет решена посредством следующих мер политики: (i) принять постановление Правительства об утверждении показателей оценки деятельности государственных органов и руководителей органов местного самоуправления на 2013 год; (ii) ежеквартально проводить оценку деятельности органов власти и публиковать результаты; (iii) закрепить в Регламенте Правительства и в Положениях госорганов процедуры проведения оценки деятельности.

*Четвёртую задачу* планируется решить за счёт 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 госорганах **создать экспертные советы** с участием ученых, экспертов и специалистов ГО; (iv) регламентировать процедуры взаимодействия с ОНС при госорганах; (v) разработать реестр муниципальных услуг; (vi) разработать и внедрить стандарты и технические регламенты государственных и муниципальных услуг; (vii) обеспечить мониторинг исполнения реестра государственных и муниципальных услуг; (viii) осуществить поэтапный переход на электронные услуги.

Пятая задача по информационному обеспечению деятельности госорганов будет решена посредством следующих мер политики: (i) создать механизм обмена базами данных между госорганами; (ii) разработать стандарты типовых управленческих документов; (iii) сформировать систему параллельного продвижения документов в системе управления как

внутри госорганов, так и между ними; (iv) 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 молодых кадров;* (iii) *Формирование системы вхождения в должность и адаптации кадров при поступлении на службу и продвижении по должностям;* (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 госслужащих; (iv) Создать устойчивый механизм адекватного ресурсного обеспечения.

*Вторую задачу* планируется решить за счёт выполнения конкретных мер политики: (i) Повысить требования по знанию законодательства к претендентам на государственные и муниципальные должности; (ii) Развить Центр тестирования ГКС; (iii) Внедрить систему карьерной ротации по горизонтали и вертикали; (iv) Восстановить институт резерва молодых кадров.

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

*Четвёртая задача* будет решаться за счёт 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».

**Четвёртое приоритетное направление по развитию полноценного местного самоуправления Кыргызской Республики** будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) *Совершенствование организационно-правовых основ местного самоуправления;* (ii) *Разграничение функций, полномочий государственных органов и органов местного самоуправления и делегирование государственных полномочий с надлежащими ресурсами для их исполнения;* (iii) *Совершенствование межбюджетных отношений, 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.*

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 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.

## 8.1.2 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 и оценка текущих тенденций развития.** Национальная безопасность Кыргызстана подвержена влиянию внешних угроз, к числу которых относятся: (i) *религиозно-политические проекты: «Хизб ут Тахрир аль Ислами», «Салафийа-джихадийа», религиозные финансовые пирамиды, псевдохристианские секты;* (ii) *водно-энергетические разногласия между КР и РУз;* (iii) *погранично-территориальные конфликты из-за незавершенности демаркации и делимитации границ КР с РУз, РТ и приграничные конфликты за доступ к водным, земельным, транспортным ресурсам;* (iv) *«похолодание» отношений между Кыргызстаном и Узбекистаном, Таджикистаном из-за межэтнических конфликтов на территории КР (Ош, Андарак, Сох) в период 2010-2013 годы;* (v) *милитаризация центрально-азиатского региона и Кыргызстана из-за присутствия иностранного военного контингента США и РФ, милитаризация Ферганской долины (КР, РТ, РУз).*

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

Сегодня обороноспособность страны в большей степени зависит от ее взаимоотношения с региональными организациями, такими как ОДКБ, ШОС. Но, являясь участником и партнером различных международных (ОБСЕ, НАТО) и региональных организаций (ШОС, ОДКБ) Кыргызская Республика пока не выработала комплексных мер по использованию возможностей этих организаций для защиты национальных интересов.

В сфере общественной безопасности тоже нарастают проблемы, связанные с деятельностью правоохранительной системы, это: (i) низкое доверие населения к 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 ОВД.

Низкий управленческий уровень руководителей ОВД, их стереотипы мышления, безграмотность, 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 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 – обеспечить территориальную целостность страны и усилить охрану границ Республики, для решения которой будут приняты следующие меры: (i) оптимизация работы специальной комиссии страны по демаркации и делимитации границ КР с РУз и РТ; (ii) привлечение местного населения приграничных районов КР (*Баткенская, Ошская Джалал-Абадская области*) для совместной охраны и защите государственной границы (создание добровольных народных дружин «Сакчы» и др.); (iii) закончить строительство объездной дороги в Баткенской области.

**Во-вторых**, это задача по усилению защиты водно-энергетических, стратегических объектов страны, с планируемыми мерами: (i) внести предложение в Правительство КР 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 КР и внести изменения и дополнения.

**В-третьих**, это -задача по организации единой системы управления вооруженными силами страны, которую намечено решить за счёт следующих мер: (i) внести предложение на уровень Президента КР по организации централизованного командного пункта при Совете Оборона КР; (ii) рекомендовать аппарату Совета Оборона усилить аналитическую работу при 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.

**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 КР, для её решения будут приняты следующие меры : (i) внесение предложений в Правительство КР по созданию Координационного совета Правительства КР по реформированию органов внутренних дел; (ii) разработка механизма реализации компонентов реформы ОВД; (iii) разработка методологии реализации компонентов реформы ОВД.

**Во-вторых**, задача по укреплению взаимодействия ОВД и общества , для решения которой предстоит выполнить следующие меры: (i) внести изменения и дополнения в действующее законодательство Кыргызской Республики по введению ускоренного досудебного производства; (ii) подготовить и утвердить Инструкцию «Об организации ускоренного досудебного производства»; (iii) разработать и внести для утверждения в Правительство КР «Положение об Общественно-профилактических центрах в КР (ОПЦ)»; (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>7</sup>; (iii) внести изменения и дополнения в «Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД КР»; (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 КР; (vi) разработать форматы и процедуры постоянного взаимодействия с гражданским обществом.

**В-четвертых**, это обновление системы профессиональной подготовки и обучение кадров ОВД КР. 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) провести переподготовку и повышение квалификации сотрудников ОВД республики ; (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 нормативно-правовой базы для подготовки к проведению военной реформы. Для решения данной задачи будут выполнены следующие меры: (i). Совместно с секретариатом Совета обороны разработать и утвердить проект Военной доктрины Кыргызской Республики; (ii) Ежегодно корректировать План нормотворческой деятельности системы обороны КР;

**Во-вторых**, задача по созданию **Единого центра управления Вооруженными Силами страны** будет решаться посредством выполнения таких мер, как: (i) образовать Указом Президента КР Генеральный штаб Вооруженных Сил и Департамент материально-технического обеспечения Вооруженных Сил Кыргызской Республики; (ii). разработать и внести на рассмотрение в парламент КР Закон КР «О Генеральном штабе Вооруженных Сил КР».

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

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

---

<sup>7</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 sms-сообщение.

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

### **8.1.1. 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, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, перспективное планирование законопроектной деятельности.

Вместе с тем, на сегодня действующее 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 намерено работать по улучшению качества принимаемых нормативных правовых актов, выявления коллизионных, противоречащих норм, через механизм инвентаризации законодательства, проведения специализированных экспертиз и т.д. Итогом указанной работы должно стать выработка качественных нормативных правовых актов.

Большое количество нормативных правовых актов принимаются без должной проработки вопроса финансово-экономической составляющей, тем самым они изначально обрекаются 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 чего увеличивается частота внесения поправок в принятые ранее нормативные правовые акты, 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 годасо 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 планирует решить путем реализации следующих мероприятий: (i) выявить коллизии и пробелы, а также коррупционные положения в действующем законодательстве через проведение правовой, правозащитной, 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, 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 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.

### **8.1.1 Антикоррупционная политика.**

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

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** Коррупция в Кыргызской Республике стала представлять серьезную угрозу национальной безопасности страны. Коррупция подрывает доверие населения к власти, разрушает всю систему государственного управления, ведёт 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. При этом, доходная часть бюджета в 2012 году составила 1,83 млрд. долларов. 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, **существуют 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 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 (сейчас, это Министерство экономики) 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 преступлений в сфере коррупции. Практически отсутствуют институциональная база расследования коррупционных преступлений и оптимальная система антикоррупционных законов и подзаконных актов. Уголовно-процессуальный кодекс 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 нормативных актов.

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 относительно развитые правовые положения о доступе к информации, которые, однако, подрываются плохим правоприменением и информированностью о праве на информацию. Анализ имеющейся нормативной правовой базы и складывающейся правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что информационная открытость уже 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 госорганов, ответственные за реализацию антикоррупционных программ, не владеют методикой разработки ведомственных антикоррупционных программ и техникой их реализации. Не решенным 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 гг.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 обеспечение информационной открытости деятельности государственных органов.*

Для решения *первой задачи* Правительство намерено принять следующие **меры**: (i) разработать и утвердить нормативный документ, регулирующий деятельность данного органа;(ii) изыскать финансовые средства для осуществления его деятельности; (iii) разработать и внедрить системный образовательный механизм подготовки и переподготовки кадров; (v) создать курирующие антикоррупционную деятельность отделы в госорганах 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 счёт следующих мер: (i) инвентаризация и анализ НПА Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции с выявлением отсутствующих норм и отклонений в национальном законодательстве; (ii) разработка новых НПА и внесение изменений и дополнений в действующие НПА КР , ориентированных на имплементацию международных правовых норм в сфере противодействия коррупции; (iii) разработка и внедрение процедуры антикоррупционной экспертизы действующих и разрабатываемых проектов НПА; (iv) разработка и внедрения 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 госорганов; (viii) разработка мер по присоединению к общепризнанным международным конвенциям в сфере противодействия коррупции, а также вступление в Группу стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

*Решения третьей задачи* Правительство 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 действующие НПА, регламентирующие их деятельность, на предмет наличия условий для возникновения коррупции; (iii) создания реестра разрешительных документов, в рамках которого будет предусмотрен перечень всех разрешительных процедур; (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, а также выдачи лицензий в электронной форме; (vii) нормативное закрепление ответственности руководителей госорганов за обеспечение информационной открытости деятельности госорганов; (viii) разработка мер по внедрению единой информационной системы документооборота, позволяющей осуществлять ведение учёта и контроля исполнения документов для исключения проявления коррупционных рисков при рассмотрении обращений граждан и организаций; (ix) разработать и внедрить форматы и процедуры пропаганды и освещения в СМИ деятельности Правительства по противодействию коррупции с участием заинтересованных групп гражданского сектора.

**(ii)** 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 дебюрократизацию процедур предоставления государственных услуг; (iv) разработать и внедрить надзорный механизм по предупреждению политической коррупции.

Первую задачу Правительство 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 муниципального 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) Подготовка и утверждение НПА по созданию институционального потенциала для проведения антикоррупционной экспертизы.

Решение *второй* задачи предполагается за счёт 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; (iv) стигматизация государственных служащих, совершивших коррупционные (должностные) преступления, без права работы в государственных и муниципальных органах не менее, чем на 10 лет; (v) разработки мер по пропаганде негативного имиджа коррупционера и популяризация несовместимости коррупции с государственной службой.

Решение *третьей* задачи намечено решить через реализацию следующих мер: (i) разработки 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 СМИ.

Для решения *четвёртой* задачи Правительство 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) внедрение электронного документооборота для обеспечения информационной прозрачности процесса принятия решений государственными органами; (viii) разработать и внедрить НПА по ограничению иммунитетов высших должностных лиц государства для

обеспечения 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 Правительство; ( ) ввести механизм общественного контроля за деятельностью органов государственного управления.

Первую задачу Правительство планирует решить посредством реализации следующих мер: (i) проведение общественных консультаций и слушаний, публикация законопроектов с предоставлением возможности подачи комментариев в режиме он-лайн; (ii) привлечение экспертных сообществ и общественности к выявлению коррупционных схем и обеспечению прозрачности, открытости в деятельности органов государственного управления; (iii) освещение антикоррупционной деятельности государственных органов и общественных институтов через СМИ; (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 счёт 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 органов государственного управления 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 госорганах и их региональных представительствах.

#### **8.1.5. Легализации 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 серьёзным барьером для развития малого и среднего бизнеса, создавая неравные условия для конкуренции. Это негативное 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 широких 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%. 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) оценивается в 9 трлн. долл., что превышает 40 % суммарного ВВП всех стран ОЭСР. В Кыргызской Республике данная сумма превышает 100 млрд. сом.

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.

**Проритетными 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 следующих 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 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, имеющих разные критерии соответствия для права пребывания на упрощенной системе и, соответственно, разные ставки 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) усовершенствовать

государственную разрешительную систему на виды предпринимательской деятельности; (iii) исключить проявления коррупционных схем и «покровительствования» бизнеса чиновниками высокого уровня; (iv) внедрить институты совместного регулирования и саморегулирования; (v) повысить уровень доверия бизнеса к деятельности государственных органов.

*Первую задачу* Правительство планирует решить путем реализации следующих мероприятий: (i) разработать и 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) разработать и принять пакет 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) разработка и принятие НПА, отменяющей 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 взаимоотношений по предоставлению услуг в электронный формат; (iv) разработка и принятие соответствующих НПА, отменяющих исключительное право на сбор, скупку и реализацию лома и отходов черных и цветных металлов ГП «Темир».

*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 по противодействию коррупции на 2012-2014 гг.

*Четвёртую задачу* планируется решить через следующие меры: (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 нормативные правовые акты предусматривающие принципы совместного регулирования секторов экономики (бизнес + государство), где имеются необоснованные и неэффективные государственные регуляции; (iii) разработать и внедрить нормы в нормативных правовых актах предусматривающие передачу на саморегулирование тех или иных секторов экономики бизнесу.

*Пятую задачу* планируется решить за счёт выполнения следующих мер: (i) проведение информационной кампании о результатах работы Правительства 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.

## 8.2 Устойчивый прогресс через внедрение элементов зелёной экономики

### 8.2.1 Низкоуглеродная энергетика

**Цель.** Обеспечить энергетическую безопасность с внедрением элементов зеленой и низкоуглеродной энергетике при минимальном воздействии на окружающую среду.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** Кыргызская Республика обладает достаточными запасами топливно-энергетических ресурсов. Гидроэнергетический потенциал 252 крупных и средних рек оценивается в 18,5 млн. кВт мощность, более 140 млрд. кВтч электроэнергии. Производство электрической энергии осуществляют 7 гидроэлектростанций, 2 тепловые станции национального значения и 11 малых ГЭС с различной формой собственности, общая установленная мощность которых составляет 3784 МВт, располагаемая мощность 3315 МВт. 93% электроэнергии вырабатывается за счёт возобновляемых источников с использованием водных ресурсов.

За последние пять лет выработка электроэнергии выросла на 28% и в 2012 году составила 15,3 млрд. кВтч, экспорт электроэнергии вырос почти в 3 раза и составил 1,6 млрд. кВтч. Изменилась структура потребления электроэнергии. Удельный вес потребления населением возрос на 8 процентных пункта 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 его населением в 3 раза по сравнению с летним периодом. Используемый сегодня Правительством механизм веерных отключений электроэнергии является не лучшим способом регулирования в распределения электроэнергии. Вместе с тем, Правительством в последние годы проводилась последовательная работа по сокращению потерь электроэнергии. Результаты оказались значимыми, потери электроэнергии в период 2008 -2012 гг сократились с 31,6% до 21,2%.

Энергопотребление на душу населения за последние пять лет выросла на 4% и составила 2,28 тонн условного топлива на 1 тыс. чел, что превышает показатель европейских стран в 6 раз. Несмотря на то, что показатель электроёмкости ВВП в текущих рыночных ценах за последние пять лет сокращен на 49% и составил 43,3 тыс. кВтч на 1 млн. сом, 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. сом, 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 сом за 1 кВтч) при общей себестоимости с учетом выработки, передачи и распределения электроэнергии в размере 1,16 сом за 1 кВтч. 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 энергетике. 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. сом 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 кВт/ч электроэнергии в месяц, в зимнее время, с 1 октября до 1 мая - в объеме 220 кВт/ч электроэнергии в месяц. Ежегодная сумма этих компенсаций из республиканского бюджета составляет 117 млн. сом.

В целях социальной поддержки жизненного уровня пенсионеров 83% из них (532 тыс. чел.) вместе с основным размером пенсий ежемесячно 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.

Одним 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 АО «Кыргызэнерго» не решила 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, росте ВВП до 586,6 млрд. сомов и, учитывая динамику электроемкости ВВП в текущих рыночных ценах, образуется дефицит генерирующей мощности в объеме 1500 млн. кВтч электроэнергии. Одним из важнейших факторов экономии энергии является энергосбережение. Основным источником теплопотерь в республике составляют 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 счёт 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 развитием 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 счёт реализации следующих мероприятий: (i) разработка и принятие закона «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «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 намерено: (i) разработать и реализовать Среднесрочную тарифную политику на электрическую и тепловую энергию на период 2014-2017 годы; (ii) разработать и реализовать Программу адресной социальной защиты внутренним потребителям 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 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 разработать и принять нормативно-правовой акт о последующих шагах реформирования модели управления в секторе энергетики.

Для повышения прозрачности и подотчетности в энергетическом секторе (*четвёртая 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 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 намерено: (i) провести анализ существующей системы взаимодействия государственных органов по регулированию вопросов энергосбережения; (ii) разработать новую систему координации работы государственных

органов по вопросам энергосбережения; (iii) разработать нормативно-правовой акт о создании единого органа по разработке и реализации политики энергосбережения.

В рамках решения *второй задачи* по содействию энергосбережения планируется выполнение следующих мер: (i) разработать и внедрить тариф на электрическую энергию с установлением социальных норм потребления; (ii) внести изменения и дополнения в закон КР «Об энергосбережении» в части введения нормы обязательного энергетического обследования (энергоаудит) предприятий, учреждений, в том числе, жилых и общественных зданий, потребляющих большой объем энергии (5000 тунт в год) с выдачей энергетического паспорта; (iii) 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; (iv) разработать и реализовать комплексную Программу по энергосбережению; (v) 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* и (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 и солнечного атласа.

Для решения *второй задачи* по развитию малой гидроэнергетики до 2017 года Правительство 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 четвёртому **приоритетному** направлению запланировано решение следующих задач: (i) *обеспечить электроэнергией потребности экономики и достичь энергетической независимости страны;* (ii) *повысить устойчивость энергоснабжения потребителей и обеспечить достоверность учета произведенной и распределенной электроэнергии;* (iii) *обеспечить квалифицированными кадрами топливно-энергетический комплекс 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, (v) строительство Верхне-Нарынского каскада ГЭС (4 ГЭС), (vi) ввод в эксплуатацию второго пускового комплекса Камбаратинской ГЭС-2, (vii) продолжение работ по проекту «CASA-1000», (viii) поиск инвестиций для строительства тепловой электростанции на угольном месторождении Кара-Кече 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 предоплаты), (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, (vi) 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 в энергетике в технических вузах республики; (ii) создать межрегиональный центр по подготовке и переподготовке кадров для топливно-энергетического комплекса на 500 ученических мест.

### **8.2.2 Развитие сельского хозяйства через расширение органических технологий**

**Цель.** Создать условия для роста объемов производства агропромышленного комплекса, повышения качества продукции и обеспечения продовольственной безопасности страны.

**Анализ текущей ситуации.** Сельское хозяйство – это ведущая отрасль экономики страны, как по размеру создаваемой добавленной стоимости, так и по численности занятых. В 2011г. доля отрасли в ВВП составляла 18,1%, численность занятых 30,7%. При этом, среднегодовой темп роста валовой добавленной стоимости в отрасли существенно отстает от соответствующего показателя по стране - 2,2% против 4,3% за период 2001-2011гг. 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 здесь 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, орошаемой 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. Работы по восстановлению плодородия земель проводятся недостаточно результативно.

Вторая группа проблем связана с ограниченностью доступа сельских товаропроизводителей к государственным услугам, материально-техническим и финансовым ресурсам. Несоответствие действующей структуры госорганов, их возможностей потребностям организации сельскохозяйственного производства усугубляет эти проблемы. При этом, наблюдается отставание формирования частных структур, оказывающих сервисные услуги.

Сегодня 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 переработка 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. Многочисленные 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 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 предпосылки для развития кооперации, кластеров, улучшения качества продукции.*

При решении *первой задачи* будет: (i) проведен функциональный анализ деятельности министерства сельского хозяйства с учетом задач Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики и данной программы; (ii) по результатам будет сформирована оптимальная структура министерства сельского хозяйства.

Для создания устойчивой системы подготовки и переподготовки кадров сельских товаропроизводителей будет: (iii) проведен анализ ситуации на рынке труда по сельскохозяйственным специальностям; (iv) размещен госзаказ на подготовку кадров, исходя из спроса на количество специалистов с различными специальностями, заказ на развитие методики обучения, проведение научных разработок; (v) разработаны и реализованы программы обучения и переподготовки фермеров и повышения квалификации профессорско-преподавательского состава.

При решении *второй задачи* будут разработаны и приняты нормативно-правовые акты: (i) по усилению механизмов защиты прав собственности при осуществлении операций на рынке

земель сельскохозяйственного назначения, (ii) по введению государственной кадастровой оценки земель сельхозназначения и (iii) Методических рекомендаций по проведению их оценки.

Для укрупнения и консолидации мелких крестьянско-фермерских хозяйств в кооперативы будут: (iv) разработаны предложения по изменению и дополнению «Земельного кодекса КР» в части использования земель Госфонда, а именно: использование их для обмена с земельными участками в рамках консолидации, предоставления деградированных земель в частную собственность под освоение, предоставление иностранным гражданам права срочного пользования в неприграничных территориях; (v) разработан и принят проект Положения о порядке мены земель Госфонда сельхозугодий с землями, находящимися в частной собственности в рамках консолидации.

Для развития кооперации будет: (vi) разработана и принята государственная программа развития кооперативов в сельском хозяйстве; (vii) разработаны и приняты дополнения и изменения в нормативно-правовую базу, обеспечивающие защиту собственности потенциальных участников кооперативных отношений и пакет налоговых и иных экономических мер для стимулирования создания кооперативов в сельском хозяйстве; (viii) разработана обучающая программа для кооперативного сектора и обеспечена подготовка для них профессиональных кадров, реализован пакет информационно-образовательных мер; (ix) 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: (x) разработана программа развития ЦДС и кластеров в сельском хозяйстве, (xi) 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; (xii) разработан и принят 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: (xiii) разработаны и приняты нормативно-правовые акты по созданию и механизму финансирования деятельности современного лабораторного комплекса по оценке параметров безопасности сельскохозяйственной продукции и продовольствия; (xiv) а также, по созданию 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) оказана 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 земель, поголовья 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: (iv) разработан и принят пакет мер по поддержке продвижения продукции агропромышленного комплекса на внешние рынки; (v) 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 разработаны и приняты технические регламенты для переработки сельскохозяйственной продукции; (ii) разработаны и приняты нормативно-правовые акты 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** будут: (i) разработаны и приняты Национальный План Действий по развитию ОСХ и Закон Кыргызской Республики «Об органическом сельскохозяйственном производстве»; (ii) разработан и принят технический регламент по производству органической сельскохозяйственной продукции; (iii) разработан и принят нормативно-правовой акт по созданию и механизму финансирования в сертификационных центрах потенциала, позволяющего осуществлять проверку соответствия; (iv) разработан и принят пакет мер по поддержке развития технологий выращивания органической растениеводческой и мясомолочной продукции на всех этапах производства; (v) разработан и принят нормативно-правовой акт 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) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизму финансирования мер по созданию цепочек добавленной стоимости и пилотных кластеров органического растениеводства и животноводства через механизм государственно-частного партнерства, техническую и финансовую помощь, а также поддержка создания «органических аймаков».

Третье приоритетное направление по **обеспечение сельскохозяйственного производства сервисными услугами и рыночной инфраструктурой** будет сфокусировано на решении следующих задач: (i) *улучшение качества 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, принят Закона «Об идентификации животных»; (ii) разработаны и 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 Таможенного союза будет: (iv) подготовлена нормативно-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.; (v) проведена практическая работа по гармонизации технических регламентов и санитарных правил и норм Кыргызстана с аналогичными нормами, принятыми в странах Таможенного союза в рамках работы межведомственной комиссии.

Для восстановления существующих и выведения более продуктивных и приспособленных к природно-климатическим условиям Кыргызстана сельскохозяйственных лучших сортов сельскохозяйственных растений и животных будет: (vi) размещен госзаказ через тендер на создание высокопродуктивных сортов семян, на совершенствования существующих и создание новых пород животных; (vii) 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; (viii) созданы 12 опорных семеноводческих хозяйств и 7 племенных хозяйств (в рамках проектов ЮСАИД); (ix) реализованы меры по полевой инспекции, проведению апробации и сортоиспытаний, сохранению рыбных запасов.

Для содействия обновлению семенного фонда и поголовья сельскохозяйственных животных будет: (x) осуществляться выдача государственных товарных кредитов семеноводческим хозяйствам в виде супер-элитных и элитных семян пшеницы и ячменя для проведения сортообновления и сортосмены; (xi) разработаны и приняты экономические стимулы для обновления товарного стада высокопродуктивными породами и эффективного использования биопотенциала новых пород.

Для повышения доступности сельскохозяйственной техники и финансовых ресурсов для сельхозтоваропроизводителей будет: (xii) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизме финансирования мер поддержки создания машинно-технологических станций (МТС) с применением механизма государственно-частного партнерства; (xiii) разработан и принят пакет мер для привлечения в Кыргызскую Республику представительств машиностроительных предприятий для продажи своей сельскохозяйственной техники; (xiv) разработаны и приняты экономические стимулы расширения сети финансово-кредитных учреждений в сельской местности; (xv) размещен госзаказ через тендер на проведение экономической оценки целесообразности создания государственной лизинговой компании; (xvi) 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) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизме 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) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизме финансирования мер по формированию государственных информационных ресурсов с необходимой для сельских товаропроизводителей информацией; (vi) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизме финансирования мер по созданию

в каждой области учебно-методических центров по оказанию консультационной помощи сельхозтоваропроизводителям.

Для поддержки рынка купли-продажи земли будет: (vii) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизму финансирования мер по организации лицензированной торговой площадки под государственным и общественным контролем для осуществления актов купли-продажи земли сельскохозяйственного назначения через конкурентные торги; (viii) завершен процесс создания Единой информационной системы недвижимого имущества с включением в него базы данных информации по качеству земель; (ix) созданы технические возможности для доступа в режиме on-line к информации о рынке земли.

Четвёртое 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, повышение эффективности использования действующей ирригационной сети и водных ресурсов** требует выполнения следующего комплекса мер: Для поддержки ввода новых орошаемых земель будет: (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: (iii) на ежегодной основе реализовываться комплекс мероприятий по поддержке функционирования ирригационной системы; (iv) проведена оценка состояния водных ресурсов и ирригационной сети для подготовки пакета мер по их эффективному использованию; (v) внедрены эффективные технологии экономного потребления воды.

Для совершенствования управления водопользованием будет: (vi) завершен процесс изменений нормативно-правовой базы в соответствии с требованиями Водного кодекса; (vii) завершен процесс создания Бассейновых Водохозяйственных Советов и установления границ всех АВП/федераций на основе гидрографического принципа, создания АВП и их федераций во всех орошаемых землях страны; (viii) осуществлена постепенная передача на баланс (или в долгосрочное управление) АВП/федерациям ирригационных систем за исключением объектов национального ирригационного фонда; (ix) разработаны нормативно-правовое регулирование, регламентирующее тарифную политику в водопользовании; (x) 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 будут: (i) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизму финансирования мер по решению проблем нечеткой фиксации реальных границ государственных и частных земель, границ пастбищ между айылными округами и отражения границ в правоустанавливающих документах; (ii) разработан и принят нормативно-правовой акт 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, создание 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 увеличения 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: (ix) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизму финансирования мер по подготовке кадров и укреплению потенциала организаций пастбищепользователей (жайыт комитетов), проводится обучение пастбищепользователей методам устойчивого управления пастбищами; (x) разработан и принят нормативно-правовой акт по реализации и механизме финансирования мер по оказанию целевой финансовой поддержки реабилитации объектов пастбищной инфраструктуры, имеющей межхозяйственное и межрайонное значение (мосты, дороги, каптажи, культурные центры, связь, транспорт и др.), восстановлению и предотвращению деградации пастбищ, улучшению кормовых достоинств естественных пастбищ (подсев, орошение, удобрения и др); (xi) осуществлены меры по сохранению и совершенствованию пастбищных экосистем.

### **8.2.3 Продовольственная безопасность и качество питания**

**Цель обеспечения продовольственной безопасности** - создание условий для доступа населения к необходимому количеству продуктов питания в соответствии с минимальными нормами потребления продуктов питания, которые основываются на их наличии, доступности и безопасности. (ст.3, Закон о продовольственной безопасности Кыргызской Республики).

**Анализ текущих тенденций.** Согласно Римской декларации, принятой 17 ноября 1996г., Кыргызстан взял на себя обязательства "...проводить политику, направленную на искоренение бедности и неравенства, обеспечение физического, экономического доступа для всех и на все времена к достаточному диетически адекватному полноценному продовольствию, а также его использованию". Вопросы продовольственной безопасности тесно взаимосвязаны с общим процессом экономического развития страны. Поэтому, Кыргызстан изначально выбрал четыре основных элемента Национальной политики продовольственной безопасности, которые и сегодня остаются приоритетными, это: (i) сельское хозяйство; (ii) маркетинг; (iii) социальная защита и здравоохранение; (iv) макроэкономика и государственные финансы.

Сегодня вопросы продовольственной безопасности регламентируются Законом Кыргызской Республики «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики» (от 4 августа 2008 года N 183) и рядом нормативно - правовых актов. В соответствии с Законом, Правительством для координации действий и принятию решений, связанных с обеспечением продовольственной безопасности, сформирован и действует Совет по продовольственной безопасности Кыргызской Республики. Продовольственная безопасность Кыргызской Республики законодательно считается обеспеченной, если уровень запасов государственного материального резерва покрывает не менее 90-дневную потребность социально уязвимых слоев населения в основных продуктах питания.

**Основные проблемы:** Фактически, существующие запасы продовольственной пшеницы в государственных материальных резервах в кризисной ситуации могут обеспечить потребление населения только в течение 30 дней, что явно недостаточно в случае неблагоприятных тенденций развития мировых продовольственных рынков.

В настоящее время страна не имеет системы мониторинга и раннего предупреждения негативных тенденций на продовольственном рынке, как в мире, так и внутри страны. Система управления материально-техническими ресурсами в ее нынешнем состоянии не обеспечивает потребности страны в продовольствии не только в количестве, но и в номенклатуре и качестве хранимого продовольствия.

Субъекты хозяйственной деятельности продовольственного рынка практически на 100% являются частными, что лишает государство рычагов прямого воздействия на них. При этом Правительство не имеет развитых рыночных инструментов влияния на ценообразование.

Надо признать низким контроль за безопасностью продуктов питания и их соответствия техническим требованиям, что создаёт 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.

Кроме того, в соответствии с обязательствами Кыргызской Республики по обеспечению продовольственной безопасности, взятых в рамках Римской декларации, рекомендуемый уровень безопасности должен составлять не более 16% импортируемой продукции в общем потреблении. Исходя из баланса группы товаров продовольственной безопасности, импорт этой группы продовольствия в общем потреблении составляет сегодня порядка 25%.

Кыргызская Республика не имеет сегодня достаточный уровень самообеспеченности основными видами продовольствия, который настоящее время за счет собственного производства составляет: по хлебопродуктам – на 42,8%; по растительному маслу – на 31,7%; по сахару – на 9,1%; по мясу - на 56,4%; фрукты и ягоды – на 21,8%. Это создает угрозу высокой зависимости страны от конъюнктуры на мировых продовольственных рынках, а также от внешнеторговой политики государств – экспортеров продовольствия в нашу страну.

В случае обострения продовольственной проблемы в мире не полная самообеспеченность продовольствием с одной стороны, и возможные препятствия для его импорта с другой стороны, могут создать реальную угрозу негативных изменений на продовольственном рынке Кыргызстана, сопровождающихся, как правило, неконтролируемым ростом инфляции и нарастанием социальной напряженности в обществе.

**Исходя из поставленной цели и обозначенных проблем приоритетными направлениями будут:**

**(i). Обеспечение внутренних потребностей государства в продукции сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности.** В рамках этого направления намечено решение следующих ключевых задач: (I) ежегодное увеличение производства сельскохозяйственной продукции; (ii) повышение уровня агрокультуры с элементами диверсификации структуры посевов; (iii) повышение уровня самообеспеченности продуктами продовольственной безопасности за счёт внутреннего производства; (iv) разработка и внедрение эффективных механизмов распределения государственной поддержки с/х производителей; (v) доведение доли переработки с/х продукции до 25%, а экспорта – до 20% от общего объёма производства; (vi) развитие системы страхования рисков при производстве сельскохозяйственной продукции.

**(ii). Своевременная организация закладок и расходования товарно-материальных ценностей.** В этом направлении **основными задачами** будут оставаться: **(i)** выполнение заданий Правительства КР по организации закладки, накопления товарно-материальных ценностей и их расходования из госматрезерва; **(ii)** обеспечение стабильного функционирования системы госматрезервов; **(iii)** обеспечение мобилизационных нужд страны, накопление, хранение и использование материальных ценностей государственного резерва в порядке, установленном законодательством КР; **(iv)** прозрачное информирование о фактическом наличии в Фонде госматрезервов основных продуктов питания; **(v)** увеличение стратегических запасов зерновых культур для своевременного проведения интервенций на внутреннем рынке.

**(iii). Повышение эффективности политики управления государственными финансами по обеспечению продовольственной безопасности** предполагает решение следующих задач: **(i)** своевременное финансирование мер по проведению весеннее –полевых и осеннее -полевых работ; **(ii)** своевременное финансирование Фонда госматрезервов для закладки зерна в объёмах, установленных законодательством; **(iii)** совершенствование 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.

**(iv) Обеспечение государственного контроля безопасности производимой и ввозимой сельскохозяйственной продукции.** В этом направлении предстоит решить ряд задач, наиболее важными из которых будут: **(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.

**(v) Обеспечение доступности безопасных для здоровья продуктов питания.** В рамках данного приоритетного направления **важнейшими задачами**, которые намечено решить, будут: **(i)** формирование системы государственного эпидемиологического надзора и профилактических мероприятий по своевременной локализации и ликвидации вспышек пищевых отравлений; **(ii)** обеспечение гарантий адекватного доступа к безопасным для здоровья базовым продовольственным продуктам; **(iii)** формирование у населения традиций сбалансированного питания; **(iv)** проведение ветеринарно-санитарной экспертизы продуктов животного происхождения при их производстве и торговле; **(v)** ужесточение правил проведения исследований продуктов растительного происхождения на рынках и обеспечения безопасности пищевых продуктов.

**(vi) Обеспечение продовольственной безопасности для сохранения макроэкономической стабильности.** В этом направлении **важнейшими задачами** будут: **(i)** совершенствование инструментов достижения макроэкономической стабилизации; **(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.

**(vii) Антимонопольное регулирование и совершенствование государственной ценовой политики.** В этом направлении планируется решить следующие задачи: (i) создание постоянно действующей системы государственного регулирования потребительских цен на рынках страны; (ii) ужесточение контроля по соблюдению антимонопольного законодательства; (iii) проведение интервенций для стабилизации цен на рынке хлебопродуктов в условиях ажиотажного спроса; (iv) антимонопольное регулирование искусственного роста цен в результате посреднических операций.

**(viii) 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.

**(ix) Повышение качества и уровня доступности к информации по продовольственной безопасности.** Решение задач в рамках этого приоритетного направления запланировано при непосредственном участии проекта ФАО, включая: (i) усиление потенциала Агентства по гидрометеорологии для подготовки годовых прогнозов урожая с/х культур и оценок поставок продовольствия; (ii) оказание помощи Национальному статистическому комитету в улучшении статистики продовольственной безопасности; (iii) разработку и запуск информационной системы мониторинга и оценки изменения цен на продовольствие с учётом мировых тенденций и внутренних влияющих факторов.

#### **8.2.4 Ресурсосберегающие технологии для обрабатывающей промышленности**

**Цель:** Повышение потенциала предприятий обрабатывающей промышленности на 20 % через внедрение ресурсосберегающих технологий.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** 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 госорганов 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 госоргана.

Обрабатывающая промышленность является одним из ключевых секторов экономики страны с удельным весом в 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 150 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) *разрабатывать типовые инструкции по повышению энергоэффективности на производстве*, (iii) *проводить анализ и сравнение ресурсоэффективности аналогичных отраслей других стран*, (iv) *создавать отраслевую площадку для обсуждения и обмена опытом по вопросам ресурсоэффективности*, (v) *проводить широкие информационные кампании о преимуществах внедрения энергоэффективных и экологически чистых производств*.

В рамках задачи по созданию механизма по стимулированию внедрения ресурсосберегающих технологий Правительство намерено: (i) разработать нормативный правовой акт для внедрения льготных условий для предприятий текстильного и швейного производства, использующих ресурсосберегающие технологии производства.

**Следующим приоритетным направлением** является повышение экспортного потенциала обрабатывающей промышленности. Для дальнейшего продвижения экспорта швейной отрасли Правительство намерено создать **Технополис**. При этом планируется: (i) разработать нормативные правовые акты для организации в Чуйской области проекта «Швейный Технополис» с определением его юридического статуса; (ii) подготовка технико-экономического обоснования с обеспечением соответствующих требований по логистике, защите окружающей среды и энергосбережению; (iii) построение системы обучения для специалистов среднего и высшего звена швейной отрасли после консультаций с представителями.

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 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 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 Таможенного союза, Правительством предусматривается: (i) разработка и принятие нормативного правового акта и протоколов по гармонизации технических регламентов по безопасности строительных материалов с

требованиями техрегламентов Таможенного союза; (ii) перевод на альтернативный вид топлива цементного производства (Кантский цементный завод).

### **8.2.5 Развитие горной добычи в условиях минимизации воздействия на ОС и здоровье населения**

**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.

Однако, при реализации политики государственного регулирования развитием горнодобывающей отрасли между Государственным агентством по геологии и минеральным ресурсам и Государственной инспекцией по экологической и промышленной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики имеются большие разногласия, каждый орган действует по отдельности, имеет место некая «конкуренция» вместо того, чтобы действовать слаженно и согласованно, что создает неблагоприятные условия для работы недропользователей. Кроме того, **в настоящий момент между этими и органами идет большой спор по поводу контроля за охраной недр.** В связи с этим, необходимо будет провести тщательный анализ и передать функцию охраны недр одному из органов.

Кроме этого, **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.

В виду 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) Нормативно-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 документов 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 на окружающую среду.

С момента обретения независимости Кыргызской Республики прошло уже 20 лет. Все это время страна сама пыталась развивать горнодобывающую отрасль Кыргызской Республики. Несмотря на то, что Закон КР «О недрах», который действовал с 1997 года, развития горной отрасли не происходило. За двадцать лет, несмотря на большой потенциал отрасли, небывалый рост мировых цен на полезные ископаемые, у нас 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. Хотя законодательство страны одно из самых либеральных среди стран СНГ в плане налогов. До настоящего времени не начата разработка ни одного крупного месторождения золота. Нет серьезных достижений в открытии и разведке новых месторождений в стране. Надо признать, что такому важному направлению работ, как разведка новых месторождений, практически не уделялось должного внимания. 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 и принят новый Закон КР «О недрах» и подзаконные акты, поскольку старые законы, регулирующие горнодобывающую отрасль не соответствовали современным реалиям. Наряду с новым Законом Кыргызской Республики «О недрах» были приняты законы, в части введения нового платежа за удержание лицензии, как экономического механизма 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 утверждения планов горных работ и многое другое.

Однако, реформы, которые проводит Правительство КР в сфере недропользования, не могут дать сиюминутный эффект. Это надо четко понимать. Поскольку производство в горнодобывающей отрасли, которое является трудоемким и капиталоемким, направлено на среднесрочный и долгосрочный периоды, и реформы, которые реализуются в настоящее время, дадут положительный эффект только в ближайшие два – три года. **Сейчас закладываются законодательные основы для эффективного государственного регулирования отрасли.** Однако указанные нововведения применяются у нас впервые, в связи с чем, при их реализации могут возникать определенные трудности, которые необходимо будет дальше совершенствовать путем внесения поправок в действующее законодательство.

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. Причин здесь много, но в основном, это недоверие к органам местного самоуправления и институтам государственного управления.

Ключевой проблемой здесь является отсутствие сбалансированности интересов государства, инвесторов и местного населения. Для решения этой проблемы необходимо создать соответствующие «правила» в рамках законодательства и соответствующие институты государственного регулирования и надзора за исполнением законодательства. В этой связи, государственная политика по развитию отрасли должна строиться на принципах сбалансированности интересов государства, инвестора и местного населения.

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

Вопросы обеспечения прозрачности операций по недропользованию являются актуальными не только для Кыргызстана, но и для многих стран, богатых природными ресурсами. В демократических странах население вправе знать, каким образом Правительство использует природные ресурсы, на благо всего народа или в ущерб экономическим интересам страны? Прозрачность необходима и для улучшения контроля над использованием доходов, поступающих от сектора недропользования, в-третьих, прозрачность в любой сфере сдерживает коррупцию, и в целом помогает улучшению государственного управления. Кроме того, активность институтов общественного контроля, мониторинга и экспертизы позволят проследить соблюдение принципов рационального использования природных ресурсов в интересах будущих поколений.

Однако, анализ законодательства показывает, что нормы в этой сфере являются декларативными, поскольку законодательством ограничен объем доступной информации, отсутствуют практические механизмы реализации прав граждан на доступ к ней.

Хронической проблемой является проблема хранения 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. Задачи и меры.** 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) совершенствования законодательства в сфере недропользования, реализация нового законодательства Кыргызской Республики, регулирующего недропользование, посредством

*разработки подзаконных актов, с последующей кодификацией; (ii) создание условий, обеспечивающих прозрачность процедур выдачи лицензий посредством проведения конкурсов и аукционов; (iii) проведение разъяснительной работы с населением и органами местного самоуправления 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 среднесрочной и долгосрочной перспективе»; (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>8</sup>, на полное и своевременное информирование о планируемых работах; (iii) разработать и внести пакет нормативных документов по контролю за рациональным использованием природных ресурсов, как: а) инструкции по охране и использованию недр при разработке, консервации и ликвидации угледобывающих предприятий на угольных месторождениях Кыргызской Республики, б) инструкции о порядке учета и хранения драгоценных металлов, единые правила охраны недр при освоении полезных ископаемых Кыргызской Республики, в) правила разработки нефтяных и газовых месторождений, г) 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, д) правила охраны недр при разработке месторождений нерудных полезных ископаемых Кыргызстана, е) правила охраны недр при разработке золотосырьевых россыпей Кыргызской Республики; ж) 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) разработка и внедрение нормативных правовых актов, совершенствующих процедуру проведения конкурсов и аукционов путем внесения изменения и дополнения в Положения «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, развитию 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) провести инвентаризацию требований к ввозу техники и технологического оборудования, которые на сегодняшний день не используются в развитых странах;

---

<sup>8</sup> ОВОС - Оценка воздействия на окружающую среду.

**По второму приоритетному направлению по увеличению горнодобывающей отрасли в развитие страны при минимизации негативного воздействия на окружающую среду** намечается решение следующих задач: (i) *увеличить доходную часть 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 органами государственного управления совместно с органами местного самоуправления и администрацией горнодобывающих предприятий по предотвращению конфликтных отношений 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>9</sup> полезных ископаемых за период с 2013-2017 гг.: золотые и другие месторождения: - «Джеруй», «Талдыбулак Левобережный», «Андаш», «Бозымчак», «Иштамберды», «Куру-Тегерек», «Шамбесай», «Зардалек», «Талды-Булак-Талас»; олово-вольфрамовые месторождения - «Трудовое», «Кенсу»; угольные месторождения - «Туюк-Каргаша» «Кара-Кече», «Сулюкта поле 11»; (ii) проведение открытого конкурса на право пользования недрами с целью разработки золоторудных месторождений Джеруй, Тоголок на 2013-2017гг; (iii) создание условий продолжение 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 органов государственного управления 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 работы среди местного населения по разъяснению местному населению о значимости проектов и развитие 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.

#### **8.2.6 Энергосберегающее строительство.**

**Цель.** Повысить уровень доступности населения к сейсмически безопасному жилью в благоприятной урбанизированной среде и обеспечение комфортных условий для жизни и деятельности людей в условиях улучшения энергоэффективности в зданиях.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** 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

---

<sup>9</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.

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 не сейсмостойких и не энергосберегающих строительных материалов и технологий.

Долгосрочные генпланы населенных пунктов составлены без учета политики территориального планирования и градостроительного зонирования, документы по которой только предстоит разработать.

Основные здания Кыргызстана 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. кВт.ч 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 достигают 320 - 450 кВт ч на кв. метр в год.

Отсутствие ввода новых генерирующих мощностей в период до 2017 года, прирост населения за этот период до 500 тысяч человек потребует значительных дополнительных энергоресурсов. Наиболее перспективным источником пополнения энергоресурсов является энергосбережение и энергоэффективность в строительном секторе.

Международная практика показывает стремление развитых стран довести энергопотребление в зданиях до 20 кВт ч на кв. метр в год. Если принять этот показатель в Кыргызстане за ориентир, тогда потенциал энергосбережения зданиями в стране может составить более 13 млрд. кВт.ч 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 по целям и задачам 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

#### *Совершенствование законодательной базы:*

Задача 1. Совершенствование законодательной базы. Меры: (i) Разработать новые и развить существующие базовые законы и нормативные подзаконные акты, создающего благоприятные условия для институциональных изменений в отношении доступности жилья, градостроительства, энергетической эффективности и сейсмической безопасности в строительном секторе; (ii) Разработать и ввести в действие Программу жилищного строительства на 2013-2017г.г.; (iii) Реализовать Государственную Программу"Сейсмическая безопасность в Кыргызской Республике на 2012-2015 годы" с развитием до 2017 года; (iv) (v)Разработать механизмы введения жестких санкций за несоблюдение норм и стандартов сейсмостойкости и энергоэффективности; (vi) Регулярно (возможно раз в 3-5 лет) пересматривать в строительных нормах уровень требований по энергоэффективности; (vii) Внедрить систему энергетического аудита и обязательной сертификации зданий по энергоэффективности; (viii) Ввести в практику обязательную энергетическую классификацию зданий, предусмотренную нормативными актами; (ix)Ввести энергетическую классификацию и маркировку строительных материалов, изделий и оборудования; (x) Провести массовый аудит энергоэффективности зданий, создать базу данных и обеспечить мониторинг.

*Задача 2:* 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 сериями 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 3:* Интеграция аспектов энергоэффективности в стратегии территориально-пространственного развития, городского планирования и строительную практику. Меры: (i) Включить аспекты энергоэффективности зданий в разрабатываемый градостроительный кодекс и процессы архитектурно-планировочного надзора за застройкой территорий; (ii) Разработать, принять и ввести в практику нормативные акты, 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 4.* 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 5.* 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) Разработать и ввести в действие 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;

*Задача 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 пособие по улучшению энергоэффективности в зданиях для повышения квалификации специалистов строительного сектора.

4.4. Информирование, просвещение и образование.

*Задача 1.* 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»

## 8.2.7 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. Проблемы.** Последние пять лет удельный вес услуг туризма колебался в пределах 3,7-4,8%<sup>10</sup> к ВВП. По оценкам Всемирного совета по туризму и путешествиям (WTTC) туризм в Кыргызстане обеспечил в 2012 году рабочими местами 180 тысяч человек или порядка 7,8% от общей численности занятых в экономике, включая прямую и косвенную занятость<sup>11</sup>.

В 2011 году доходы от приема иностранных туристов составили 631,3 млн. долл. США<sup>12</sup>, и это самый высокий показатель за последние 5 лет. Поступления налоговых платежей в

<sup>10</sup>4,8% за 9 месяцев 2012 года, данные НСК

<sup>11</sup> Публикация WTTC “Travel&Tourism. Economic Impact 2013. Kyrgyzstan”

<sup>12</sup> Данные НСК

республиканский бюджет от туристической деятельности за 2011 год составили 196,1 млн. сомов (в 2,1 раза больше, чем в 2010 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 процентных пункта<sup>13</sup>.

На сегодня целостной государственной политики развития туризма не сложилось. 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 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 нормативно-правовой базе имеют место существенные пробелы.

Отрасль туризма, как вид предпринимательской деятельности регулируется многими нормативно-правовыми актами. Тем не менее, наблюдается несовершенство нормативно-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 то же 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>14</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.

Отрасль туризма, в основном, представлена частным сектором, инициативами местных сообществ (сеть СВТ) и развитие отрасли представлено в хаотичном формате, что лишает государство рычагов прямого воздействия на них. При этом Правительство не имеет развитых рыночных инструментов влияния на ценообразование.

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.

---

<sup>13</sup> Публикация WTTC “Travel&Tourism. Economic Impact 2013. Kyrgyzstan”

<sup>14</sup> «Исследование по теневой экономике в Кыргызской Республике», 2012 год. Данные касаются всех отраслей экономики: юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Очистные сооружения в курортной зоне озера Иссык-Куль, в городах Каракол, Чолпон-Ата и Балыкчи разрознены, морально и физически изношены, что создает серьезные риски загрязнения озера, которое является главным туристическим ресурсом страны.

В последние годы наблюдается интенсивное загрязнение вод оз. Иссык-Куль, связанное с уничтожением водно-болотных комплексов на берегу озера, которые являются естественными «фильтрами» впадающей в озеро воды от природных и антропогенных загрязнителей. Такая эксплуатация озера и его прибрежной зоны может резко подорвать его экологическое благополучие и снизить уровень социальной обеспеченности населения, сократить рекреационную ценность данного природного объекта.

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 проводились оценки 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 природользования 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 нормативно-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 намерено: (i) создать государственный комитет, ответственный за разработку и реализацию государственной политики в туризме; (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 существующей нормативно-правовой базы, регулирующей в области отрасли туризма, выявить противоречия; (v) подготовить и внести рекомендации по совершенствованию НПА, регулирующую в области отрасли туризма; (vi)

разработать и утвердить упрощенную процедуру выделения и использования земельных участков для развития и строительства объектов туризма.

В рамках решения *третьей* задачи по **улучшению статистического учета и прогнозированию в сфере туристической деятельности** Правительством 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 КР и порядком разработки прогноза социально-экономического развития КР<sup>15</sup>;

Для решения *четвёртой* задачи по обеспечению доступа к достоверной, привлекательной и качественной информации о возможностях отдыха в Кыргызстане Правительство 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 КР, ориентированные 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 оз. Иссык-Куль*.

*Первую задачу* Правительство 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-х 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 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 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 КР; (iii) подготовить рекомендации по внесению изменений в Земельный кодекс относительно введения новой категории земель: земли, обладающие туристско-рекреационным потенциалом; (iv) разработать и утвердить методологию оценки природной рекреационной

---

<sup>15</sup>Утверждена постановлением ПКР от 11 ноября 2011 года №711

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-х 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 местных сообществ по вопросам составления местных туристических бизнес-проектов и подачи заявок на финансирование (xi) законодательно утвердить обязательное страхование въезжающих на территорию КР туристов.

**Третью задачу по обеспечению защиты экосистемы оз. Иссык-Куль** Правительство предполагает путем реализации следующих мер : (i) включить в генеральную схему районной планировки побережья озера Иссык-Куль строительство централизованной системы очистки сточных вод<sup>16</sup>; (ii) провести оценку природной рекреационной емкости курортной зоны оз. Иссык-Куль; (iii) организовать ежегодную очистку дна оз. Иссык-Куль на принципах долевого участия государства и бизнеса; (iv) провести исследование по выявлению наиболее проблемных, с точки зрения сохранения водно-болотных комплексов, участков; (v) создать временные (2-5 лет) микрозаповедники на выявленных проблемных участках с полным запретом доступа и природопользования.

### 8.2.8 Транспортная инфраструктура и окружающая среда

**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, 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 на 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-Жалал-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.

Внутренняя сеть автомобильных дорог пролегает, в основном, по горным участкам и сельским населенным пунктам, в которых преобладают сельскохозяйственное производство и животноводство. Анализ состояния автодорог общего пользования в республике **показывает**

<sup>16</sup>Разработка генеральной схемы запланирована в 2013 году КыргызНИИПкурорттуризмом при Госагентстве по строительству и региональному развитию в соответствии с постановлением ЖК КР от 15 марта 2012 года №1738-V

**на их плохое состояние.** В связи с ограничением финансирования ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования не позволяет в полной мере соблюдать нормативные сроки капитального и среднего ремонтов автодорог и полностью охватить текущим ремонтом все без исключения автодороги. Финансирование дорожного сектора из Республиканского бюджета в течение последних пяти лет находилось примерно на одном уровне, в пределах 1, 5 млрд. сом.

Важным вопросом экономической безопасности страны является обеспечение ее транспортной независимости, поэтому необходимо строительство объездных дорог в местах сопряжения приграничных территорий ив обход территорий соседних государств. Сейчас осуществляется строительство автодорог 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, рассматривающие средства на ремонт и содержание автодорогв полном объеме в соответствии с нормативными сроками ремонта, разработку и внедрение механизмов государственного-частного партнерства и привлечение частного сектора к строительству и реабилитации дорог, создания платных дорог, а также внедрение консультационных услуг и надзора.

**Автомобильный транспорт**, учитывая труднодоступность к населенным пунктам, является наиболее приоритетным, им перевозится 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 республике 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 общего количества. **До 2009 года в страну массово ввозились автотранспортные средства, срок службы которых превышает 10 лет, которые являются источником загрязнения воздуха, чем более новые.**

**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 по легковым автомобилям наметилась положительная тенденция снижения завоза автомобилей старше 10 лет, которые составили 46,3 % от общего ввоза (в отличие от 93,4 % в 2008 году), и увеличение завоза более «свежих» автомобилей с возрастом эксплуатации от 5 до 10 лет составила 50,8 %.

Проблемами сектора автомобильного транспорта являются старение парка автомобильного транспорта вызывающего увеличение выбросов парниковых газов; 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 характеризует увеличение 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, проходящей через территорию республики. **Проблемами** сектора железных дорог являются разрозненные участки железной дороги на севере и юге республики, неразвитость транзитных возможностей железной дороги из-за фактического железнодорожного транспортно-коммуникационного тупика.

**Гражданская авиация** является одним из быстрых, удобных и, в отдельных случаях, практически незаменимых видов транспорта в республике, учитывая, что рельеф Кыргызской Республики является горным. За последние 5 лет с 2008 по 2012 годы 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 («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 3 аэропорта - «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 отвечает современным условиям. Подавляющее большинство аэронавигационного оборудования, установленного в аэропортах и 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 продвигаться через решение следующих задач:

*Первая задача по ремонту и содержанию дорог общего пользования.* будет осуществляться путем: (i) составления ежегодных планов работ, проектной документации по ремонту и содержанию дорог общего пользования; (ii) устройства асфальтобетонного покрытия ежегодно до 150 км; (iii) устройства шероховато-поверхностной обработки (ШПО) протяженностью 300 км ежегодно; также (iv) приобретением и обеспечением дорожно-строительной техники для дорожно-эксплуатационных предприятий (ДЭП).

*Второй задачей* будет проведение реформирования дорожного сектора, которую планируется решить путем следующих мер: (i) подготовки и принятия Плана мероприятий по реформированию дорожного сектора республики; (ii) разработки, внесении изменений в нормативные правовые акты; (iii) проведения институциональных реформ в дорожном секторе.

*Задачей по улучшению внутренней сети дорог* станет создание условий для строительства альтернативных платных дорог. Для выполнения данной задачи будут приняты следующие меры: (i) разработан и принят Закон КР «О платных дорогах» и (ii) проведена работа с донорами и международными организациями по привлечению потенциальных инвесторов для строительства 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\* (согласно приложения).**

*Для выполнения данной задачи будет: (i) разработано ТЭО и проектно-сметная документация реабилитации международных коридоров, согласованы и проведены переговоры с донорами по привлечению инвестиций, подготовлены соглашения и их ратификация. (ii) Будет 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 км 147- 172), Бишкек-Ош (фаза 4), Баткен-Исфана-Худжанд. Предусматривается работа с международными донорами по финансированию подготовки ТЭО и начало 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 парниковых газов автомобильным транспортом, путем (i) разработки нормативных правовых актов, 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 выполнены следующие меры: (i) разработаны нормативные правовые акты в области автомобильных пассажирских перевозок, (ii) запущены новые маршрутные сообщения в населенные пункты республики, а также будут (iii) 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 страны. Для решения этой задачи будут (i) приняты рабочие документы ТЭО, проведен анализ ТЭО на соответствие внутренним проектировочным стандартам и внесены предложения в Правительство КР о строительстве железнодорожной магистрали. (ii) Будут проведены переговоры с потенциальными инвесторами и приняты решения по вопросам технических стандартов, определяющим ширину железнодорожной колеи, а также по финансированию проекта и (iii) проведены согласования соглашений и их ратификация, также предусматривается (iv) запуск строительства железнодорожной магистрали Китай-Кыргызстан-Узбекистан.**

*Для создания транзитных возможностей страны железной дороги 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 устойчивое развитие гражданской авиации** будет решена задача по созданию условий для повышения транзитных возможностей воздушного транспорта КР. 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 для осуществления их реконструкции и модернизации. Также, будут (ii) разработаны План реконструкции, ТЭО местных аэропортов и осуществлена их реконструкция. Кроме того, предусматривается (iii) внесение поправок и/или дополнений в нормативные правовые акты 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 обслуживания воздушным движением и (ii) завершено строительство командно-диспетчерского пункта (КДП) в аэропорту «Манас».

### **8.2.9 Связь и информатизация: перспективы внедрения электронного государственного управления**

В Кыргызской Республике повсеместно внедряются различные виды телекоммуникационных услуг. Количество пользователей сети Интернет в 2012 г. 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 была принята «Программа о переходе на цифровое вещание в Кыргызской Республике», и начато строительство цифровой телерадиовещательной сети. Современные процессы информатизации общества выдвигают ещё 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, в 2012 году 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 валовый доход ГП «Кыргызпочтасы» вырос по сравнению с 2003 году в 4,3 раза и составил 506,9 млн. сом.

Вместе с тем в сфере информатизации и в отрасли связи имеются **множество проблем**, в частности: (i) процессы развития информационных технологий в государственном секторе слабые, отсутствует электронное межведомственное взаимодействие и механизмы интеграции государственных информационных ресурсов и систем, в ведомствах используются разнородные технологические решения, что препятствует внедрению электронного правительства; ii) в государственных органах страны практически не оказываются государственные и муниципальные услуги в электронном виде; iii) слабый 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» 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»; 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»** с учетом соблюдения комплекса мер и принципов его архитектурного построения будет осуществляться посредством: (i) разработки «Концепции развития и модернизации электронного правительства Кыргызской Республики» и соответствующих нормативных правовых актов (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 органов государственного управления и построения на ее основе государственной широкополосной телекоммуникационной транспортной сети.

В рамках **приоритетного направления по переходу на цифровое телерадиовещание** будет обеспечена 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, включая областные телерадиокомпании; (iv) разработку и принятие соответствующих нормативных правовых актов по внедрению цифрового вещания.

Путем реализации **проектов строительства магистральных ВОЛС** и установки современного оборудования все регионы страны будут соединены широкополосной телекоммуникационной транспортной сети, 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 государственного предприятия «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) разработать и принять нормативные правовые акты для проведения институциональной реформы; (ii) модернизировать и обновить основные и производственные фонды; (iii) расширить спектр 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, чистого воздуха, сохранения 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) разработать государственную программу развития системы радиомониторинга в Кыргызской Республики на 2013-2017 гг; (ii) автоматизировать процессы управления радиочастотного спектра; (iii) ввести в действие на территории Кыргызской Республики государственные стандарты и технические регламенты по новым технологиям связи; (iv) до 2017 года развернуть государственную систему радиомониторинга, состоящую из 11 стационарных и 5 мобильных радиоконтрольных станций.

#### **8.2.10 Формирование системы инновационной деятельности для повышения конкурентоспособности экономики.**

**Цель.** Создание эффективной системы защиты интеллектуальной собственности и инновационной деятельности для развития экономики и повышения её конкурентоспособности.

**Анализ текущих тенденций.** По фактору применения инноваций в бизнесе Кыргызстан находится на 127 месте из 144 стран мира<sup>17</sup>. И этот показатель продолжает ухудшаться в 2008 – 122 место. В 2010 г. разработку и внедрение технологических инноваций в промышленности Республики осуществляли 48 предприятий<sup>18</sup> (1,8 процента от имеющихся). Наиболее активная инновационная деятельность отмечалась в 2010 году на предприятиях по производству пищевых продуктов - 13 предприятий, производству и распределению электроэнергии, газа и

<sup>17</sup> Публикация WEF «World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2012-2013».

<sup>18</sup> Данные НСК «Промышленность Кыргызской Республики 2006-2010, НСК КР, Бишкек 2011».

воды - 8, металлургического производства и производства готовых металлических изделий – 5, 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 с частной формой 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 расширении 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 делает создание инноваций недоступными для отечественных предприятий. Учитывая сложившуюся ситуацию и 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 энергосберегающие и энергоэффективные (зеленые) технологии; (iii) совершенствование нормативной правовой базы в сфере инновационной деятельности и защиты прав на объекты ИС; (iv) создание условий для обучения, повышение 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 (зеленых) технологий.*

Для решения этой задачи Правительство намерено реализовать следующие меры: ( i) разработать критерии отнесения технологий к инновационным, энергосберегающим и энергоэффективным (зеленым); (ii) создать реестр инновационных, энергосберегающих и энергоэффективных (зеленых) 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 (зеленые) технологии намечено решение задачи *по созданию системы принятия решений и координации реализации инновационной политики на базе 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) разработать и внести на рассмотрение Правительства КР проект Программы 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 будет решать через:* (i) внесение изменений в законодательство в сфере защиты интеллектуальной собственности; (ii) разработку и внесение предложения по внесению изменений в законодательство Кыргызской Республики, в том числе, Налоговый и Таможенный Кодексы, предусматривающие стимулирование и государственную поддержку предприятий использующих инновационные, энергосберегающие и энергоэффективные (зеленые) 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 (знаний)* на базе Центра поддержки технологий и инноваций (ЦПТИ) при Кыргызпатенте, которая будет решена счёт: (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.

### **8.3 Рынок труда и занятость**

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

**Анализ текущих тенденций.** Экономически активное население составляет **2,5 млн.**, из их числа занятые - **91%**. Численность безработных **212,4** тыс. человек, более 52% из их числа - безработные женщины. Уровень общей безработицы **8,5%**. Молодежь составляет **68%** экономически активного населения. Уровень безработицы среди молодежи в разных возрастных группах варьируется от 10 до 19%. Среднемесячная заработная плата по республике составляет 232 доллара США, что в 3-4 раза меньше 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 независимости около 500 тыс. кыргызстанцев выехали на постоянное место жительства и получили гражданство России.

Неформальный сектор экономики, где 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 24% или **548,2 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 по предоставлению услуг по занятости не завершено, преобразования за последние пять лет показали несостоятельность разделения функций на внутреннем и внешнем рынках труда. Отсутствует орган, осуществляющий государственное управление охраной труда, государственный надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда многие годы существовавший номинально, практически утратил все свои функции. Это приводит к росту рабочих мест с неблагоприятными условиями труда; увеличению травматизма и числа профессиональных заболеваний, обострение проблем трудоустройства отдельных групп населения: молодежи, 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 для лиц, желающих 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, низкого качества и низкооплачиваемые, вследствие чего заполняемость вакансий в Бишкеке остается на уровне 60%, в остальных регионах от 80 до 100%. Молодежная биржа труда (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 оставшихся без попечения родителей.

Профессиональная подготовка рабочих кадров для отраслей экономики осуществляется через систему начального профтехобразования, включающую в себя 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, снижения безработицы и реализацию активных мер на рынке труда охват обратившихся составляет не более 55%. Так, за 2012 год активными мерами (профобучение, ООР, микрокредитование) было охвачено **30,8 тыс.** безработных, или **51 %** из 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 сом на 1 год под 10-15%. За 9 месяцев 2012 года выдано кредитов 3 549 безработным на сумму 121,6 млн. сомов, наибольшее количество получателей в сфере сельского хозяйства: 2257 в среднем на сумму 33 тысячи сом.

Центр трудоустройства за рубежом имеет свой банк данных по работодателям и работодателям, 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 КР за рубежом. В среднем, за год через государственные и негосударственные агентства занятости трудоустраивается около 2 тыс. человек. Ежегодный миграционный отток за последние 5 лет колеблется от 30 до 50 тыс. человек, за 2012 отток сократился в 3 раза.

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 КР, находящимся в трудовой миграции за рубежом по защите их социальных прав осуществляют консульские службы КР, не имея в штате специалистов по трудовому праву, и как правило имея большую загруженность не справляются с количеством обращений, а также не могут предоставлять информацию по рынку труда. Созданный в 2010 году институт трудовых атташе был упразднен в связи с реорганизацией Министерства. Таким образом, **государство в некоторой степени потеряло связь с трудовыми мигрантами, активно работают в этой сфере только различные ассоциации и общественные объединения, созданные в местах проживания многочисленных диаспор кыргызстанцев.**

В период 2006-2010 годы 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 КР многократно изменялся. Наиболее противоречивым оказался проект Закона предложенный Правительством в марте - июне 2012 года, по оценке профсоюзов Кыргызстана и международных организаций резко ухудшавший положение работников в системе трудовых отношений, в итоге не был принят.

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 предложения 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 открытой и нестабильной экономики. При проектировании инвестиционных проектов не проводится детальная оценка количества и качества создающихся рабочих мест, а также 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, нет притока профессиональных управленцев среднего и высшего звена «новой формации» во всех сферах деятельности, включая, госуправление. **Усугубляется проблема отсутствием эффективных мер и возможностей по противодействию «утечке мозгов»**. Несмотря на повышение заработной платы, не удастся 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, по 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 КР, занятых на внешних рынках труда (iii) Обеспечение права на труд для уязвимых слоев: 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 в секторах экономики с акцентом на «зеленую» экономику; (iii) организовать обучение безработных граждан в соответствии с потребностями рынка труда; (iv) обеспечить подготовку кадров с акцентом на «зеленую» экономику в соответствии с потребностями внутреннего и регионального рынков труда.

*Для решения первой задачи* Правительство 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) утвердить новый Закон КР «О занятости населения» и разработать НПА, ориентированные на повышение эффективности занятости (охват всех сфер занятости, формы участия и меры ответственности за решение проблем занятости всех вовлеченных субъектов общества); (iv) разработать 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 фокусом на неформальный сектор.

*Вторая задача, по созданию условий повышения занятости трудоспособного населения с акцентом на «зеленую» экономику будет решаться через следующие следующие меры:* (i)

разработать и реализовать проекты общественных оплачиваемых работ на социальных объектах республики;(ii)разработать проекты по трудоустройству обученных народным промыслам и ремеслам безработных из числа женщин и молодежи в отдаленных, высокогорных и приграничных пунктах;(iii)организовать работу передвижных служб занятости по проведению профориентационных мероприятий, регистрации и консультирования по трудоустройству населения; (iv) организовать и провести не менее 15 «Ярмарок вакансий» в год в целях трудоустройства безработных граждан, молодежи, женщин и ЛОВЗ; (v)разработать и распространить в службах занятости пакет материалов с акцентом на «зеленую» экономику по консультированию населения при разработке бизнес планов для микрокредитования; (vi) проводить периодические обследования местных рынков труда через службы занятости с целью изучения спроса на рынке труда на квалифицированные рабочие кадры с акцентом на «зеленую» экономику.

*Третья задача по обучению безработных граждан в соответствии с потребностями рынка труда будет решаться за счёт 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)разработку и внедрение ознакомительного краткосрочного курса для безработных по «зеленой» экономике (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 выполнены следующие меры:* (i) на основе государственно-частного партнерства периодически проводить оценку потребности внутренних, региональных рынков труда с целью корректировки профессионального образования; (ii) разработать и внедрить механизмы корректировки программ/ образовательных модулей по крупным заказам работодателей; (iii) разработать и внедрить новые образовательные программы по профессиям, востребованным в отраслях «зеленой» экономики (сельскохозяйственном производстве, выработке новых видов энергии, переработке экологически чистой продукции, экотуризме и пр.); (iv) обучить преподавательский состав новым методикам преподавания и распространить положительный опыт успешных учебных заведений; (v) разработать и распространить методические и учебные пособия по работе с новыми образовательными стандартами

По второму приоритету, ориентированному на **государственную поддержку граждан КР, занятых на внешних рынках труда** Правительство планирует решить задачу **по расширению возможностей стандартизации процедур трудоустройства за рубежом через внедрение организованного найма**. Для этого будут реализованы следующие мероприятия: (i) изучить влияние вхождения в ТС на рынок труда и заключить соглашения между КР и странами ТС по организованному найму, социальному страхованию и защите трудовых мигрантов; (ii)разработать законодательные акты, регламентирующие страхование трудовых мигрантов и создание фонда по их поддержке; (iii) совместно с соцфондом разработать механизмы и формы пенсионного и социального обеспечения граждан КР, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом;(v) инициировать соглашения о создании учебных центров на территории КР по обучению и повышению квалификации совместно с основными странами приема кыргызских трудовых мигрантов; (iv) внедрить систему взаимного признания дипломов\сертификатов (рабочих профессий) через инициативы в рамках двухсторонних межгосударственных соглашений

В рамках **третьего приоритета по обеспечению права на труд для уязвимых слоев: женщин, молодежи, ЛОВЗ, Правительство намерено:** (i) совместно с Министерством социального

развития разработать и внедрить образовательные программы для краткосрочного обучения ЛОВЗ с целью и механизмы 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 от 14-18 лет в г. Бишкек, распространить опыт успешных специальных учебных программ для получения основного образования работающими детьми.

#### **8.4 Человеческое развитие и социальный прогресс**

**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 состоянию на 2011 год 36,8% населения страны живет за чертой бедности и за период с 2008 года уровень бедности возрос на 5,1 процентных пункта. При этом, показатель глубины бедности остался на том же уровне и составил 7,5%.

Большая часть бедного населения проживает в сельской местности, так, если за чертой бедности в 2011г. проживали 2 043,6 тыс. человек в целом по стране, то из них 69,9% 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 (38,8% относительно 36,3%).

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 процентных 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 детей, 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. Если сравнить уровень потребления основных продуктов питания на душу населения за период с 1990 года по 2011 год, то ясно видно ухудшения качества питания населения. Так, если в 1990 году потребление мяса и мясопродуктов на душу населения составляла 3,5 кг в месяц, то к 2011 году данный показатель сократился практически вдвое и составил 1,7 кг в месяц. Еще больше сократилось потребление молока и молочных продуктов – 20,1 кг в месяц в 1990 году до 6,9 в 2011 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, исходя из принципов устойчивого развития, намерено проводить политику реформирования, направленную на достижение

сбалансированности между экономическим и социальным блоками с учетом влияния на окружающую среду.

#### 8.4.1. Развитие социальной защиты

**Цель:** Оказание качественных услуги гарантия равных возможностей для граждан в результате формирования устойчивой государственной системы социальной защиты.

**Анализ текущих тенденций.** В системе министерства социального развития работают около 1,5 тыс. человек, из них 70% работников приходится на территориальные подразделения. В течение последних лет, министерством было проведены различные структурные преобразования, что являются 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 становлению 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 от 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 госорганами, а также снижения количества фактов коррупции за счет внедрения неконтактных методов взаимодействия граждан и чиновников 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 сом было произведено в ноябре 2012 г.), размеры пособий остаются низкими, успевая покрывать лишь инфляцию, и составляют лишь 16% от 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. Заявило о себе так называемое «социальное сиротство», т.е. сиротство при живых родителях. Значительное число детей попадает на рынок неквалифицированной рабочей силы или пополняют ряды беспризорных и безнадзорных детей.

На сегодня около 11 тысяч 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 стране принят необходимый объем нормативных правовых актов, обеспечивающих социальную защиту ЛОВЗ, в том числе, и детей с ОВЗ. 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. Численность лиц, впервые признанных инвалидами, в 2010 году увеличилась по сравнению с 2009 годом на 20,5%. 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. В настоящее время планируется начать внедрение биопсихосоциальной модели инвалидности, которая расширяет понимание инвалидности и позволяет изучить влияние медицинских, индивидуальных, социальных и экологических факторов на функционирование 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 физической инфраструктуре. За 2012 год пандусы и специальные приспособления установлены только в 172 государственных и муниципальных органах, организациях здравоохранения и образования г. Бишкек. В 25-ти профлицах 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 не соблюдению 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. Условия жизни в них можно оценить как тяжелые и удовлетворяющие лишь минимальный набор потребностей. 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, задолженностей 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 1426 сомов, и к концу 2012 года составил 4270 сомов, и 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 страховых частей пенсий 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 пенсионера составляло 452,9 тыс. человек (86,6% от общего количества), то на конец 2012 года это количество составило 344,0 тыс. человек (62,2% от общего количества).

С 1 января 2010 года в пенсионную систему введен накопительный компонент. Снижена ставка тарифов страховых взносов с работодателя на 2%, которые направляются на формирование накопительной части пенсии. 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: игнорирование государством проблемы с социальной защитой бездомных; отсутствие законодательных инициатив, регулирующих 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.*

Что касается **обеспечения гарантий государства в области социальной защиты для наиболее уязвимых категорий граждан**, то основные усилия Правительства будут направлены на решение следующих задач в зависимости от различных категорий населения:

**(1) В области обеспечения социальной защиты детей:** *(i) повысить размеры государственных пособий для детей из малообеспеченных семей и сирот; (ii) снизить ошибки исключения из схемы социальной защиты для семей и детей в трудной жизненной ситуации; (iii) развивать альтернативные социальные услуги и создавать условия для появления сети негосударственных учреждений, оказывающих социальные услуги, особенно на местном уровне; (iv) провести деинституционализацию интернатных учреждений для детей, оставшихся без опеки и попечения родителей; (v) обеспечить комплексное решение проблем профилактики безнадзорности и беспризорности, правонарушений несовершеннолетних, защита их прав, социальная реабилитация и адаптации; (vi) улучшить доступ детей с ОВЗ к социальным услугам.*

Для того, чтобы решить задачу **по повышению размеров государственных пособий для детей из малообеспеченных семей и сирот** предполагается реализация следующих мер: (i) разработка и утверждение 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 исключения из схемы социальной защиты для семей и детей в трудной жизненной ситуации** будет решаться путем: (i) разработка и внедрение 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 НПА по внедрению механизма государственного социального заказа на местном уровне; (iii) разработка 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; (iv) разработка и утверждение пакета НПА по аккредитации организаций, оказывающих услуги семьям и детям в трудной жизненной ситуации.

Для задачи по **деинституционализации интернатных учреждений для детей, оставшихся без опеки и попечения родителей** определены следующие меры: (i) разработка НПА по реализации Плана оптимизации (деинституционализации) и финансирования детских учреждений; (ii) разработка типовых положений о центрах дневного пребывания для детей и семей в трудной жизненной ситуации, центрах для реабилитации беспризорных и безнадзорных детей, детей в конфликте с законом, кризисных центрах, мультидисциплинарных социальных службах по сопровождению семей и детей в трудной жизненной ситуации, центрах по сопровождению приемных семей; (iii) разработка и внедрение механизмов интеграции детей-сирот в приемные (фостерные) семьи; (iv) разработка и утверждение НПА по защите имущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей.

Решение задачи по **обеспечению комплексного решения проблем профилактики безнадзорности и беспризорности, правонарушений несовершеннолетних, защита их прав, социальной реабилитации и адаптации** предполагает реализацию таким мер как: (i) разработка и внедрение реабилитационных программ для детей, имеющих конфликт с законом; (ii) проведение исследования по оценке потребностей в регионах центров для реабилитации беспризорных и безнадзорных детей, детей в конфликте с законом, кризисных центров; (iii) разработка и утверждение НПА по созданию центров для реабилитации беспризорных и безнадзорных детей, детей в конфликте с законом, кризисных центров; (iv) разработка и внедрение механизма по созданию общенационального телефона доверия для детей жертв насилия и процедур реагирования на запросы населения; (iii) разработка и внедрение механизмов по участию законного представителя ребенка, в органах дознания и суде и по социальному сопровождению ребенка, имеющего конфликт с законом.

Задача по **улучшению доступа детей с ОВЗ к социальным услугам** будет реализована за счет следующих мер: (i) разработка и утверждение проекта Закона КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об образовании», предусматривающего создание и развитие инклюзивных форм обучения на всех уровнях; (ii) разработка и утверждение 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):** (i) *повысить уровень социальной поддержки ЛОВЗ;* (ii) *повысить уровень стандартов социальных услуг;* (iii) *обеспечить доступ к физической инфраструктуре;* (iv) *создать возможности и стимулировать занятость.*

**Повышение уровня социальной поддержки** планируется за счет таких мер как: (i) поэтапное повышение размеров социальных выплат для ЛОВЗ до уровня крайней черты бедности (нищеты); (ii) разработка программного обеспечения для создания единой базы данных ЛОВЗ; (iii) провести функциональный анализ МСЭК, с последующим изменением организационной структуры МСЭК; (iv) разработать проект НПА по методологии определения инвалидности с учетом международных стандартов; (v) разработка и внедрение специализированных реабилитационных программ при участии ЛОВЗ и членов семей.

Для того, чтобы решить задачу по **повышению уровня стандартов социальных услуг** необходимо реализовать следующие меры: (i) разработать и утвердить минимальные социальные стандарты для учреждений социальной защиты, оказывающих услуги населению; (ii) разработка и утверждение типовых положений центров дневного пребывания лиц с ограниченными возможностями здоровья, реабилитационных центров для детей с ограниченными возможностями здоровья, предусматривающих минимальные стандарты социальных услуг; (iii) разработка и внедрение курсов повышения квалификации социальных работников, занятых в системе домов-интернатов.

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 лиц с ограниченными возможностями здоровья в состав комиссии по приемке в эксплуатацию вновь выстроенных объектов; (iii) разработка проекта Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Кодекс КР «Об административной ответственности» в части увеличения 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:** (i) *внедрить минимальные социальные стандарты социальных услуг, предоставляемых пожилым гражданам;* (ii) *повысить ответственность местных государственных администраций и органов местного самоуправления за развитие услуг на их территории, в том числе через реализацию государственного социального заказа;* (iii) *обеспечить финансовую устойчивость пенсионной системы;* (iv) *проводить повышение размеров пенсий с учетом финансовой возможности Социального фонда и республиканского бюджета;* (v) *совершенствовать правоотношения по государственному социальному страхованию.*

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

внед 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 таких мер как: (i) разработка и внедрение системы постоянного обучения и повышения квалификации социальных работников; (ii) разработка и внедрение форматов и процедур взаимодействия неправительственных организаций в оказание социальной помощи одиноким пожилым гражданам через механизм государственного социального заказа; (iii) разработка и внедрение НПА по поэтапному переходу на подушевое финансирование социальных услуг, оказываемых пожилым гражданам в интернатных учреждениях.

Для того, чтобы **обеспечить финансовую устойчивость пенсионной системы** предполагается реализация следующих мер: (i) внесение изменений в Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» с включением рейдового контроля; (ii) внесение дополнения о включении СФв список уполномоченных органов по проведению проверок финансово-хозяйственной деятельности в Закон КР «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»; (iii) внесение изменений и дополнений в Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» по поэтапному выравниванию ставок тарифов страховых взносов для индивидуальных предпринимателей, работающих на рынках, и сельскохозяйственного сектора; (iii) разработка и внедрение межгосударственных соглашений по вовлечению мигрантов систему государственного социального страхования.

Для решения задачи по **повышению размеров пенсий с учетом финансовой возможности Социального фонда и республиканского бюджета** необходимо: (i) поддержания 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 КР «О государственном пенсионном социальном страховании», направленных на: повышение адресности и эффективности расходов республиканского бюджета на пенсионное обеспечение, усиление страхового принципа назначения пенсий, совершенствованию правил назначения пенсий.

Задача по **совершенствованию правоотношения по государственному социальному страхованию** предполагает: (i) разработку 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 и средствами пенсионных накоплений.

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

Что касается **развития в зависимости от потребностей сети учреждений социального обслуживания, работающих с бездомными**, то данная задача 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 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 НПА по созданию Учебного центра по переподготовке и повышению квалификации кадров при МСР.

Задача по **построению единой информационной системы в сфере социальной защиты** подразумевает реализацию таких мероприятий как: (i) разработка и внедрение программного обеспечения по корпоративной информационной сети 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 “eLeed” по блокам «Выплаты», «Назначение и перерасчет пенсий»; (ii) разработке и пуску в эксплуатацию программного обеспечения по накопительной пенсионной системе и соответствующей финансовой отчетности.

#### **8.4.2 Образование и наука для устойчивого развития**

**Главная цель** развития системы образования заключается в обеспечении за счет эффективного использования внутренних и внешних ресурсов развития личностных и профессиональных компетентностей человека и обеспечения государства и общества кадрами, необходимыми для устойчивого развития и перехода к «зеленой» экономике.

Для **науки важнейшей целью** является переориентация фундаментальных и прикладных научных исследований на актуальную для устойчивого развития Кыргызстана проблематику и формирование модели перехода Кыргызстана к «зеленой» экономике.

**Анализ и оценка текущих тенденций.** Разработка политики, осуществление управления в области образования и государственный контроль за его доступностью и качеством, осуществляет Министерство образования и науки. Оно непосредственно работает более чем с 3 тысячами организациями образования – от детских садов до вузов. Однако, управление начальным профессиональным образованием (АПТО) является частью функционала Министерства молодежи, труда и занятости, и разорванность управленческих структур затрудняет выработку 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 населения, 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 получают 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 насчитывают около 50 тыс. детей школьного возраста постоянно либо временно не посещающих школы. В то же время, согласно информации генеральной прокуратуры КР, в 2011 г. школу не посещали 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, затрудненный отсутствием развитой системы профессиональной ориентации и недостаточно развитым рынком труда, а с другой стороны – недостаточными компетентностями самого выпускника. Получение среднего и высшего профессионального образования повышает возможности трудоустройства. Так, согласно исследованию ЕФО (2012 г.), после окончания СПО или ВПО занятыми были 63,4%, в то время как среди имеющих только начальное образование – 26,9%; соответственно, безработными оставались 12,4% и 16,7%. При этом выпускники НПО и СПО чаще 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 КР, Законом «Об образовании», «О статусе учителя», «О дошкольном образовании», а также стратегическими документами (Стратегией развития образования на 2012-2020 гг. (СРО 2020), Планом действий по реализации СРО 2020 на 2012-2014 гг.) и др.

В ряд ключевых документов системы образования включены вопросы образования для устойчивого развития: СРО 2020, Рамочный Национальный стандарт (куррикулум)<sup>19</sup>, Концепция экологической безопасности КР<sup>20</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.

---

<sup>19</sup>Принят на коллегии Министерства Образования и науки КР в 2009 г.

<sup>20</sup>Принята в 2007 г.

Целостной системы контрольно-надзорных институтов в области образования не существует: контролирующие функции отнесены к компетенции органов управления образованием, которые, однако, до сих пор подменяют функции контроля административными проверками. С 2013 г. 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 г. начинает действовать система аккредитации.

**Кадры** системы образования составляют 75502 тысячи учителей, более 5тысяч педагогов СПО и 12 тысяч ППС 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 часто 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 большего учета потребностей учителей/педагогов за счет введения ваучера на ПК. Необходимо также восстановление системы ПК для педагогов СПО и ВПО.

*Доступность информации.* Информация о системе образования предоставляется потребителям через действующий с 2010 г. сайт МОиН, сайты ряда организаций образования, ежегодно публикуемые материалы отчетной коллегии МОиН, отраслевую газету «Кут билим» и др. Однако до сих пор не сложилась целостная концепция информационной политики МОиН, которая будет разрабатываться только в 2013 г. В последние годы МОиН 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, 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.** Министерство образования и науки разрабатывает 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 рассредоточена в трех институциях: Министерстве образования и науки, Национальной академии наук, руководствующейся в своей деятельности Законом «О Национальной академии наук Кыргызской Республики»<sup>21</sup> и Уставом НАН КР<sup>22</sup> и Кыргызпатентом.

В области *нормативного обеспечения* развитие науки определяется Законами «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.

---

<sup>21</sup> Закон КР «О Национальной академии наук Кыргызской Республики» N 132 от 25 июля 2002 года

<sup>22</sup> Утвержден постановлением Правительства КР от 9 декабря 1997 года N 719

**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 покинуть страну, либо менять сферу деятельности.

В то же время, выпускники университетов Кыргызстана не всегда обладают компетенциями, необходимыми для исследовательской работы, что связано со слабым развитием науки в вузах Кыргызской Республики и недостаточной квалификацией самого профессорско-преподавательского состава - 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 в развитии зеленой экономики и устойчивого развития, 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 сферы науки, 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) Обеспечить институциональное развитие государственного органа, ответственного за образование; (ii) Улучшить статистический учет и прогнозирование в сфере образования; (iii) Обеспечить доступ к достоверной, привлекательной и качественной информации о возможностях образования для потребителей и управленцев; (iv) Усовершенствовать систему принятия решений в секторе образования на основе мониторинга и стратегического планирования.

Для решения задачи по **институциональному развитию государственного органа, ответственного за образование**, Правительство 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 КР; (v) Создание информационной системы управления образованием (ИСУО) и обеспечение ее функционирования.

Для решение 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 КР; (ii) Разработка Образовательного портала, интегрированного в действующий веб-сайт МОиН, 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 др. через различные каналы

Наконец, **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 г. 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) *Обеспечить доступность услуг дошкольных образовательных организаций для всех групп населения за счет развития системы альтернативных ДОО;* (ii) *Повысить уровень психолого-педагогической готовности детей к школе;* (iii) *Предоставлять качественное образование учащимся на начальной (1-4 кл.), основной (5-9 кл.) и старшей (10-11 кл.) ступенях обучения в школе;* (iv) *Устранить дисбаланс между компетентностями выпускников организаций среднего (СПО) и высшего (ВПО) профессионального образования и требованиями рынка труда;* (v) *Предоставить образования для взрослых в формальном и неформальном секторе для обеспечения соответствия их навыков рынку труда;* (vi) *Включить в содержание образования на всех уровнях вопросы устойчивого развития и принципы «зеленой» экономики для формирования модели «образования для устойчивого развития»* (vii) *Реализовать принципы 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 к школе; (ii) Разработка годовой программы подготовки детей к школе; (iii) Проведение апробации годовой программы подготовки детей к школе и ее внедрение с 2016 г.

*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 КР; (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).

*Для решения четвертой задачи* планируются следующие меры: (i) Разработка стандартов нового поколения для СПО и ВПО для предоставления отвечающего потребностям рынка образования, с учетом потребностей устойчивого развития и «зеленой экономики»; (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 секторе 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 *действия:* (i) Внедрение в ДОО 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 (изменения климата, энергоэффективности, использования возобновляемых источников энергии, экологической безопасности, предотвращения 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 SPARE (Школьный Проект Использования Ресурсов и Энергии) в общеобразовательные школы и структуры дополнительного образования; (v) Включение тематики и/или модулей по вопросам устойчивого развития (и «зеленой экономики») 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 институций; (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% специальных средств на научные исследования; (ii) Разработка приоритетных направлений развития науки, в том числе экономически значимых для государства проектов по «зеленой экономике» (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, круководству 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 НИИ на базе вузов КР; (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 подготовка 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.

### 8.4.3 Здоровье населения и окружающая среда

**Целью** развития сектора здравоохранения является повышение качества медицинских услуг, направленных на снижение уровня заболеваний населения, в том числе связанных с влиянием факторов окружающей среды.

**Анализ и оценка текущих тенденций развития.** В 2008-2012 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 здоровья населения также оказало 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 Министерства здравоохранения, 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 помощи 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 критически важным 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 2006-2011 годы. В результате увеличения финансирования, в частности, была отменена сооплата за услуги по родоразрешению, за медицинские услуги детям 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.

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 годы 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 родовому наблюдению, и 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.

Стабилизировался уровень смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, отмечается снижение показателей заболеваемости и смертности от туберкулеза, при этом растет заболеваемость лекарственно-устойчивой формой туберкулеза, продолжает расти число новых случаев ВИЧ-инфекции.

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, снижения 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 2013г. 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% загрязнителей. Уровни и затраты на лечение пищевых отравлений, вероятно, увеличатся с повышением температуры, если не улучшится выполнение требований стандартов безопасности продуктов питания.

Исходя из поставленной цели, на период 2013-2017 годы 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 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 намечены 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 ОМС 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) разработку и утверждение нормативных правовых документов, 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 сектора здравоохранения,* направленного на обеспечение реального вклада в повышение качества медицинской помощи и эффективности использования ресурсов здравоохранения предполагается подготовка и внедрение пилотных проектов в рамках государственно-частного партнерства.

*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 КР «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* необходимо будет решена через реализацию следующих мер: (i) разработка стратегии развития ИКТ в секторе здравоохранения; (ii) разработка и внедрение единой системы стандартов и приведение к ней информационных систем и ресурсов; (iii) разработка и внедрение индивидуализированных 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.

**Что касается второго приоритета по созданию необходимых условий для охраны и укрепления здоровья населения и каждого человека в отдельности, то в данном**

направлении Правительство намерено решить ряд задач, как для отдельных категорий, так и для всего населения в целом. Усилия по достижению ЦРТ-5, улучшение охраны материнства, будут сконцентрированы на решении следующих задач: (i) *повысить качество услуг в организациях здравоохранения;* (ii) *улучшить информированность 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, освещение вопросов здоровья матери и ребенка через передачу "Телеклиника".

Для достижения ЦРТ-4, **снижения младенческой и детской заболеваемости и смертности** необходимо продолжать действия по улучшению оказания 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) повсеместная вакцинация детей дошкольного возраста против гепатита А; (iii) разработка, пересмотр и внедрение руководств\клинических протоколов по возникновению и лечению заболеваний у детей; (iv) улучшение информированности населения по вопросам охраны здоровья детей через вовлечение гражданского сообщества, средства массовой информации, разработки и тиражирования информационно-образовательных материалов, обучения работников сельских комитетов здоровья, кабинетов укрепления здоровья; (v) микронутриентное обогащение продуктов питания смесью Гулазык; (vi) проведение тренингов для медицинских работников по стандартному пакету рекомендованных профилактических услуг для детей до 5 лет; (vii) закупка реанимобилей областных родильных отделений; (viii) разработка и внедрение механизма консультирования родителей по вопросам важных профилактических мер и по опасным признакам заболеваний у детей.

Для достижения ЦРТ-6, Правительство ставит задачу **улучшить качество предоставляемых медицинских услуг на различных уровнях системы здравоохранения по борьбе с ВИЧ-инфекцией, туберкулезом. Кроме того, приоритетным направлением выбраны сердечно-сосудистые заболевания.**

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 всех ВИЧ-положительных беременных женщин профилактикой антиретровирусными препаратами; (xii) обучение медицинских работников по повышению качества лечения, ухода за пациентами ВИЧ-инфекцией, по вопросам ВИЧ консультирования и безопасности медицинских процедур.

Для **усиления системы общественного здравоохранения** планируется реализовать следующие задачи: (1) *повысить эффективность деятельности службы общественного здравоохранения, ориентированную на потребности населения;* (2) *усилить государственный надзор за объектами водоснабжения и внедрить технический регламент «О безопасности питьевой воды»;* (3) *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 нормативных правовых актов, 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 6 районах Джалал-Абадской области; (iii) обогащение муки хлебопекарной витаминно-минеральной добавкой (премиксом) и йодирование соли; (iv) разработка нормативных документов 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 внедрения технического регламента «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 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.

#### **8.4.4 Нарращивание культурного потенциала для устойчивого развития**

##### *8.4.4.1. Формирование современных культурных ценностей общества*

**Цель:** Содействие улучшению качества жизни населения, росту духовности, формированию современного 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 почти 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, и 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, из 58 музеев в специально построенных зданиях находятся 10. Более 60 % библиотечных фондов составляют книги, практически не читаемые, морально и физически устаревшие.

Наработанная за многие годы система специализированного образования детей разрушается. Большинство музыкальных, художественных школ и школ искусств работает в непригодных помещениях, их состояние не отвечает 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 2013г. 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 целостности и подлинности, включая природно-культурные ландшафты.

За последние годы были приняты Законы «О нематериальном культурном наследии», Закон «Об эпосе «Манас», принята Национальная программа по сохранению, изучению,

популяризации эпоса «Манас» на период 2012-2017 гг. Внесены изменения и дополнения в части условий деятельности и ответственности в законы «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. Государственная Программа КР «Развитие культуры и искусства в сельской местности до 2010 года» не достигла своей конечной цели и не оказала существенного влияния на развитие сферы культуры. Отсутствие финансового подкрепления со стороны исполнительных органов всех уровней сделало задачу невыполнимой.

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 госзаказа 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, нахватает современных управленцев - менеджеров, как в театрах, так и в других учреждениях культуры. Комплектование и повышение квалификации кадров в сфере культуры, особенно в сельской местности, является серьезной проблемой. В сфере 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, обладающих методами планирования и программирования деятельности, 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 методики оценки результативности и эффективности деятельности территориальных органов, учреждений и мероприятий нет.

Учитывая изложенные выше проблемы, среднесрочная политика страны будет сфокусирована 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; (ii) 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) провести институциональную оценку и реорганизацию в сфере культуры; (ii) обучение и переподготовка кадров; (iii) разработать целевые стратегические и нормативно правовые документы для устойчивого развития сферы культуры

*Решение задачи по проведению институциональной оценки и реорганизации в сфере культуры предполагается посредством реализации **следующих мер:*** (i) провести анализ эффективности деятельности учреждений культуры; (ii) разработать систему инвентаризации и мониторинга ценных фондов для ужесточения контроля над оборотом; (iii) разработать механизмы внедрения частно-государственного партнерства в деятельность учреждений сферы культуры; (iv) разработать механизм внедрения государственного заказа на создание произведений профессионального искусства: театральных постановок, цирковых программ; телевизионных передач; литературных произведений; (v) разработать и внедрить новые формы организации кинопроката и кинообслуживания населения на селе; (vi) разработать план оптимизации и модернизации сети районных и сельских учреждений культуры: материальной базы,

оснащения; (vii) в рамках плана оптимизации предусмотреть расширение форм клубного и библиотечного обслуживания населения для развития творчества детей и взрослых (viii) внедрить пилотные проекты по оптимизации и модернизации сельских учреждений культуры во всех областях республики.

*Для решения задачи по обучению и переподготовке кадров Правительство 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 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 Стратегию развития культуры до 2020 г., Стратегию развития кинематографии до 2020 года; Стратегию развития телерадиовещательного комплекса (ii) разработать проекты Законов: «О внесении изменений и дополнений в Закон «О культуре», «О музеях и музейном фонде Кыргызской Республики», «О библиотечном деле Кыргызской Республики», «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) внедрить комплексные методы учета, исследования и мониторинга, охраны и использования объектов культурного наследия; (ii) пропагандировать и формировать высокую культуру 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 в первую очередь для объектов Предварительного списка всемирного наследия Кыргызстана:* (i) разработать проекты для привлечения средств по созданию единой электронной базы данных по учету, документированию и мониторингу объектов культурного наследия; (ii) разработать и утвердить долгосрочные планы управления, включающие охранные зоны, планы по снижению воздействия природных и антропогенных факторов, по созданию инфраструктуры для приема и контроля посетителей; (iii) в рамках планов управления разработать проекты и мероприятия по привлечению местного сообщества в охранную и доходоприносящую деятельность, по привлечению средств для популяризации и охранной деятельности; (iv) поэтапно внедрить форму договорных отношений с землепользователями по условиям охраны и использования памятников археологии; (v) подготовить досье номинаций в Список всемирного наследия: Шелковый Путь (второй этап), Петроглифы Центральной Азии, Западный Тянь-Шань (природный памятник); (vi) подготовить досье номинаций в Список нематериального всемирного наследия: Айтыш, Бозуй.

*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) на базе музеев разработать и внедрить проекты по привлечению местного сообщества в экотуризм, охрану культурных и природных достопримечательностей; (vi) на базе музеев и библиотек организовать постоянно действующие лектории, кружки и другие мероприятия по развитию детского творчества и воспитанию эстетического, экологического мировоззрения.

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

**Цель:** Устойчивое развитие физической культуры и спорта.

**Анализ и оценка текущих тенденций.** Физическая культура и спорт активно развивается в последние годы, на что указывают успешные выступления спортсменов Кыргызстана на мировой спортивной арене. Успешные выступления спортсменов Кыргызстана на международной спортивной арене, как правило, привлекают молодежь к занятиям физической культурой и спортом.

На сегодняшний день в стране функционирует около 100 учреждений физической культуры и спорта, в которых занимается около 50 тыс. человек. В целом, состояние сферы физической культуры и спорта сегодня можно оценить, как кризисное. Массовость занятий физической культурой и спортом составляет всего 6-7%. По данным ВОЗ 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 по 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. Кадры в области физической культуры и спорта стареют, неэффективно построена система переподготовки молодых кадров. Около половины тренерско-преподавательского состава не имеют специального образования. Проблемой кыргызского спорта высших достижений является отсутствие современной спортивной базы. На сегодняшний день не в полной мере используется потенциал Иссык-Кульской области, где идеальные условия для проведения учебно-тренировочного процесса.

Во всем мире активно развивается спортивная медицина. За спортсменами наблюдает комплексная врачебная комиссия. В Кыргызской Республике имеется один спортивный врач, который не способен вести наблюдение за всеми спортсменами. 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 наши спортсмены реально могут завоевывать медали на международной спортивной арене. Также, 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. Данный вопрос должен быть рассмотрен на спортивном форуме, где планируется определить источник финансирования.

(iv) *Для пропаганды здорового образа жизни необходимо привлечь высшее руководство страны, которые своим примером призовут к занятиям физической культурой и спортом.* Мерой по решению этой задачи является введение в структуру местных органов власти, в каждом айылном округе штатной единицы организатора массовой физической культуры и спорта.

**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. Затем образовать комплексную медицинскую группу с современным оборудованием, обслуживающим отечественных спортсменов.

## **1.5. Экологическая устойчивость и природопользование**

### **1.5.1. Охрана окружающей среды**

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

**Анализ текущей ситуации.** Природа и ее компоненты являются важнейшей составляющей устойчивого социально-экономического развития страны. К 2012 году Кыргызстан по индексу экологических достижений (EPI)<sup>23</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.

Национальный орган по охране окружающей среды (ГАООСЛХ), с момента обретения независимости КР, 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.

В 2012 году функции государственного экологического надзора и контроля были переданы в специальную инспекцию, что еще больше разрушило комплексность природоохранной деятельности и привело к «размыванию» ответственности за состояние окружающей среды между несколькими ведомствами. 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 органами МСУ остаются не ясными.

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 стойкая 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 (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 на 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.

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

---

<sup>23</sup> «2012 - Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index», Yale Center for Environmental Law and Policy

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 Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2012 и прогнозе на 2013-2014гг.» 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>24</sup> территории страны, а площадь ООПТ<sup>25</sup> - 6,006%, при этом существующая социально-экономическая ситуация и слабое выполнение природоохранного законодательства органами МСУ 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>26</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 виды животных и растений.

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 отличие от других стран мира, Кыргызстан делает только первые шаги в направлении адаптации к климатическим изменениям, однако совершенно не уделяется внимание деятельности по продвижению низкоуглеродного развития и снижению уровня выбросов. При этом, разработка секторальных мероприятий в данной области дает возможность привлечения внешнего грантового финансирования для повышения энергоэффективности, обмена природоохранными технологиями и т.д. 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 будет сфокусирована на следующих **приоритетных направлениях:** (i) **реформа системы государственного управления охраной**

---

<sup>24</sup> «Национальная инвентаризация лесов Кыргызской Республики», ППКР от 26 июля 2011 года № 407

<sup>25</sup> Особо охраняемые природные территории

<sup>26</sup> «Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики», ППКР от 7 августа 2012 года № 553

**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 по **реформе 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 намерено решить через реализацию следующих мероприятий: (i) повышение статуса государственного органа охраны окружающей среды; (ii) разработка и внедрение регламента взаимодействия между ГАООСЛХ и 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 структур и ОМСУ; (v) пересмотр и внесение изменений в НПА по повышению ответственности органов местного самоуправления за обеспечение экологической безопасности на местном уровне через введение системы экологических показателей в критерии оценки эффективности их деятельности.

*В рамках решения второй задачи* Правительство планирует реализацию следующих мер политики: (i) утверждение и координация реализации Национальной стратегии по адаптации страны к условиям изменяющегося климата; (ii) разработка и утверждение Национальной стратегии и плана действий по сохранению биоразнообразия; (iii) разработка и утверждение Стратегии и плана действий по управлению твердыми бытовыми отходами; (iv) разработка и утверждение Национального плана по надлежащему управлению химическими веществами до 2017 года; (v) разработка Программы устойчивого развития эколого-экономической системы Иссык-Куль; (vi) проведение обучения представителей местных сообществ и органов местного самоуправления по вопросам адаптации к изменению климата и сохранения окружающей среды; (vii) проведение обучения сотрудников государственных структур по интеграции вопросов экологической устойчивости и изменения климата в секторальное стратегическое планирование и текущую деятельность.

*Третью задачу планируется решить за счёт 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.

*Четвёртую 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 ЕЭК 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 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 планирует решить путем выполнения таких мер как: (i) утверждение инструкции о порядке проведения ОВОС с учетом международных обязательств; (ii) утверждение и внедрение инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных материалов и документов КР с учетом международных обязательств; (iii) разработка и утверждение 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 рекомендации по внедрению регулирующих механизмов стимулирования предприятий при внедрении природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий; (vi) разработка и утверждение квалификационных требований по регулированию обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами, радиоизотопными источниками ионизирующего излучения, радиоактивными отходами.

*Для решения второй задачи* Правительство намерено реализовать следующие меры: (i) разработка новой редакции Закона КР «Об отходах производства и потребления»; (ii) разработка и утверждение порядка сбора и утилизации пластиковых отходов; (iii) разработка порядка сбора и утилизации энергоэффективных ртутьсодержащих лампочек; (iv) разработка и утверждение технических регламентов по безопасному обращению с 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 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 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 ООПТ (на примере Сарычат-Эрташский 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-

Эртайский заповедника и природного парка «Хан-Тенгри»); (iv) поддержка функционирования сети особо охраняемых природных территорий; (v) инвентаризация площадей заказников и пересмотр их статуса; (vi) разработка и утверждение национального кадастра ООПТ; (vii) разработка и утверждение Положения о порядке ведения Красной книги КР; (viii) разработка и утверждение Плана мероприятий по сохранению снежного барса; (ix) разработка пятого национального отчета по сохранению биоразнообразия.

Для решения второй задачи, по обеспечению до 2017 сохранение лесных ресурсов на уровне не менее 5,62% лесопокрытой территории страны, Правительство намерено реализовать такие меры как: (i) поддержка местных сообществ в социальном лесоразведении быстрорастущих пород; (ii) создание лесопосадок на землях Государственного лесного фонда (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) проведение лесоустройства единого лесного фонда и ООПТ в Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областях; (vii) разработка и утверждение Государственной программы по развитию орехоплодных культур в КР до 2025 года.

**Четвёртое** приоритетное направление по **продвижению принципов низко-углеродного развития** будет сфокусировано на решении задачи: (i) разработать национально приемлемые действия по смягчению изменения климата (NAMA).

В рамках решения этой задачи Правительством будут реализованы следующие меры: (i) обучение представителей государственных структур 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.

## 8.5.2 Вода и питьевое водоснабжение

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

**Анализ ситуации.** В Кыргызской Республике 87,8% населения Кыргызстана имеет доступ к воде хозяйственно-питьевых водопроводов, в том числе, уровень доступности сельского населения – 71,7%. Устойчивый доступ к централизованным системам канализации имеет лишь 24% населения, в том числе, в г. Бишкеке - 78%, 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 сел страны, 67% или 1272 сел 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 г. Бишкек (100%), Чуйская область (94,8%) и Иссык-Кульская область (93,4%). Наименее обеспечены - Баткенская область (63,1%), Ошская область (80,4%) и Джалал-Абадская (82,1%) и Таласская области (82,3%). По-прежнему сохраняется разрыв между водообеспечением городского и сельского населения. Для восстановления и строительства

систем водоснабжения в сельских населенных пунктах требуются финансовые средства 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 МСХиМ. 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 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 отчитывается в своей деятельности перед Правительством 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 (СООППВ), которые являются основной организацией 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 негодность. 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 в 10-13% проб – по микробиологическим показателям. При этом, наблюдается снижение отклонений от норм по микробиологическим показателям в 2012 году, что объясняется вступлением в силу Технического регламента «О безопасности питьевой воды».

Проблемы недостаточного качества питьевой воды обусловлены:

- отсутствием в КР 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 нормативно – правовой базы, пересматривается Закон «О питьевой воде», в связи, с чем существуют риски снижения планки требований к качеству питьевой воды. Отсутствует нормативный акт, 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 преемственности 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 в управлении 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:

*(i). Укрепление государственных институтов управления водным хозяйством и подготовка кадров планируется за счёт 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.

*(ii) Решение второй задачи по повышению качества нормирования в сфере питьевого водоснабжения и водоотведения Правительство намерено выполнить такие меры:* (i) разработать технический регламент, регулирующий условия приема сточных вод в централизованные системы канализации и сброса сточных вод в водные объекты; (ii) разработать Технический регламент по выбору источников для централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения; (iii) утвердить Технический регламент «О безопасности наружных сетей и сооружений водоснабжения и водоотведения»; (iv) в течении 6 месяцев утвердить Санитарные нормы и правила.

*(iii) Третью задачу по формированию и вовлечению общественности в принятие решений по вопросам воды и санитарии. Для достижения результатов по данной цели Правительство 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 сфере водоснабжения и водоотведения и повышение доступа населения к безопасной питьевой воде** будет сфокусировано на решение следующих задач:

(i) *Для решения первой задачи по разработке комплексной политики КР по питьевой воде и санитарии. Правительство планирует разработать основные стратегические документы по водоснабжению и канализации: (i) Стратегию по водоснабжению и канализации на 2013-2023 годы и План реализации Стратегии развития питьевого водоснабжения и водоотведения на 2013-2023 годы; (ii) Разработать и утвердить планы по безопасной питьевой воде для городов Бишкек и Ош; (iii) Включить вопросы обеспечения населения качественной питьевой водой в стратегические планы социально-экономического развития населенных пунктов; (iv) Внедрить в планы производственного контроля поставщиков питьевой воды выполнение требований технического регламента «О безопасности питьевой воды».*

(ii) *Для решения второй задачи увеличения охвата сельских жителей по доступу к безопасной питьевой воде, Правительство 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 2017г.) 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 2020г.; (iii) Разработать комплексную программу экономических, административных и технических мер по стимулированию рационального использования воды в системах питьевого водоснабжения.*

(iii) *Для решения третьей задачи по повышению доступа населения к улучшенным объектам канализации и санитарии с 24% в 2013 до 40% в 2017 г. Правительство 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 г.г. 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.*

(iv) *Для решения четвертой задачи по снижению потерь и рационального использования водных ресурсов Правительство 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 водозаборов 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 намерено решить следующие задачи:

(i) *Задачу по нормативному обеспечению качества воды во всех системах хозяйственно-питьевого водоснабжения* Правительство намерено решить через следующие меры политики: (i). Разработать и ввести порядок отдельного 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 и внедрить 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.

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

**Главной целью** Государственной системы Гражданской защиты Кыргызской Республики на этапе перехода к устойчивому развитию страны является формирование в соответствии с международными стандартами устойчивых основ управления рисками бедствий, обеспечивающих заблаговременную и комплексную безопасность жизнедеятельности населения, окружающей среды и устойчивого развития страны.

По результатам экспертного **анализа и оценки текущих тенденций развития** около половины доли ВВП Кыргызстана является чувствительной к рискам стихийных бедствий. Годовой экономический ущерб, наносимый стихийными бедствиями, по экспертным оценкам, составляет \$30-35 миллионов в год, одновременно создавая каждый год более 2000 пострадавших семей. При этом имеется высокая вероятность возникновения бедствий, ущерб от которых может многократно превысить ВВП страны. Природные и техногенные риски усиливаются социально-экономической уязвимостью. К основным факторам уязвимости, наряду с бедностью и неразвитостью системы управления рисками бедствий на местном уровне, 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. Помимо краткосрочных последствий, таких как прямые экономические потери, стихийные бедствия оказывают негативное влияние на долгосрочное развитие общества и его безопасность. Вследствие чего, сокращение рисков стихийных бедствий и устойчивое развитие человека являются взаимодополняющими целями. Практика показывает, что стихийные бедствия несоразмерно воздействуют на малообеспеченных граждан и коренным образом ассоциируются с вопросами бедности. Низкая устойчивость бедных к рискам стихийных бедствий еще больше усугубляется слабым развитием государственных и муниципальных услуг, ограниченным потенциалом управления и институциональных систем в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В настоящее время следует утверждать, что 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.

Существует необходимость в развитии приоритетов, направленных на усиление потенциала по СРБ на всех уровнях управления в целях эффективного снижения экономической, социальной и физической уязвимости, а также негативных последствий стихийных бедствий. В рамках проводимых административных реформ, ОМСУ постепенно становятся основными поставщиками услуг населению. Однако, наблюдается их чрезмерно ограниченный потенциал для эффективного решения задач в области СРБ, что является следствием как «зарождающейся» системы СРБ на местном уровне, так и недостатка необходимых ресурсов.

**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 поставленной 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 взаимобмену 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 предусмотреть меры: (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 гидрологических, 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).

(iii) *Задача по развитию государственной системы комплексного мониторинга и прогнозирования опасных природных процессов на основе геоинформационных технологий и дистанционного зондирования будет решаться через меры:* (i) разработать и внести на утверждение в Правительство Кыргызской Республики Государственную программу по комплексному мониторингу и прогнозированию опасных природных процессов с учетом применения геоинформационных технологий и дистанционного зондирования; (ii) разработать стандарты мониторинга и прогнозирования бедствий на основе передовой международной методологии и практики; (iii) реализовать пилотные направления (по лавинам, оползням и др.) Государственной 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:

(i) *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 округов.

*(ii) 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» для 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:**

*(i) Первую задачу по проведению аварийно-восстановительных и превентивных (защитные) инженерных работ по предупреждению бедствий намечено решить через следующие меры: () обследовать и оценить производственные и социальные объекты на устойчивость перед различными факторами воздействия бедствий природного и техногенного характера; () определить Перечень первоочередных защитных мероприятий на потенциально опасных объектах; разработать инженерно-технические решения с определением объемов финансово-технических затрат на реализацию; () осуществить первоочередные мероприятия по сокращению рисков бедствий согласно разработанным планам (АВР и СПЛМ); () реализовать меры по реконструкции и рекультивации объектов захоронения радиоактивных и токсичных отходов (АВР на хвостохранилищах).*

*(ii). 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; () запустить ОКСИОН в городах Бишкек и Ош.*

*(ii) 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.*

(ii) *Разработать систему логистики гуманитарной помощи на случай возникновения природных и техногенных бедствий с катастрофическими последствиями. Для решения этой задачи предусмотрены меры:* () разработать минимальные стандарты гуманитарной помощи для пострадавшего населения; () разработать операционные процедуры приема, транспортировки и распределения гуманитарной помощи; () заключить соглашения с потенциальными донорами в лице международных гуманитарных организаций; () разработать проект Постановление ПКР об обеспечении грузовых терминалов на ключевых транспортных узлах (авиационных, железнодорожных и автотранспортных); создать региональные объединенные склады.

## **IX. ПОЛИТИКА ПЕРЕХОДА РЕГИОНОВ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

**Цель:** К 2017 г. регионы Кыргызской Республики обладают необходимым потенциалом для перехода к устойчивому развитию.

**Анализ текущей ситуации.** В Кыргызстане за 22 года независимости не появилась четко прописанная региональная политика, как не возникла и эффективная система управления на местном уровне. Вследствие того, что в государственном управлении преобладал административный подход, который сформировал представление об органах местного самоуправления, как низовом уровне государственной машины. За небольшим исключением, в вопросах развития местных сообществ органы МСУ 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. 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% аймаков являются недотационными. Остальные 80% – дотационные аймаки, у которых своих доходов не достаточно для покрытия расходной части бюджетов. Это означает, что из 22 дел местного значения, определённых 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.

Необходимо отметить и то, что не в полной мере исполняется требование законодательства об обязательности финансирования 18 делегированных государственных полномочий. Все это отрицательно сказывается на доступе и качестве предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг, особенно в малых городах и айылах, в которых наиболее уязвимыми являются женщины, дети и молодежь.

Не теряют актуальности такие проблемы регионов как ограниченность и изношенность инфраструктуры. Состояние местных бюджетов не позволяют запускать процессы развития и управлять ими. Такая ситуация вызывает социальную напряженность и чревата конфликтами. 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 счёт валового регионального продукта г. Бишкек, Чуйской, Жалалабадской и Иссыккульской областей. Такое положение дел порождает специфические проблемы приграничных сообществ, выталкивая их в число депрессивных территорий.

Существующие условия, в том числе неравномерное распределение крупных промышленных объектов по регионам, отраслевая и географическая специфика, неэффективная система кредитования и т.д., не стимулируют деловую активность в регионах, что в свою очередь не позволяет создавать достаточное количество рабочих мест с достойной оплатой труда.

Уровень бедности, особенно в сельских районах, остается высоким. В 2011 г. уровень бедности по стране зафиксирован на уровне 36,8%. Самый низкий показатель числа бедных в столице (18,4%), а самый высокий - в Нарынской (49,9%) и Таласской (50,2%) областях.

Благодаря принятию ряда нормативных правовых актов<sup>27</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 и фискальной.

Следует признать, что существующие налоговые правила не стимулируют развитие приграничных и депрессивных территорий, внедрение «зеленых» технологий и рабочих мест. Политика включения регионов в устойчивое развитие требует укрепления потенциала сотрудников региональных структур управления и органов местного самоуправления, 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 составе управленческих структур на местном уровне.

Серьезным следствием бедности в регионах является внутренняя и внешняя миграция. Согласно оценкам Центра по трудоустройству при Министерстве труда, миграции и молодежи 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 органов управления по решению актуальных проблем национального и местного уровня порождает ситуацию недоверия к власти и ощущение социальной несправедливости. Это в свою очередь вызывает противоречия между регионами, как это было в случае с ситуацией вокруг ЗАО «Южнокыргызский цементный завод», внутри регионов, как это было в июне 2010 года в Ошской и Жалалабадской областях, в Иссыккульской области в 2012 году и других регионах, между центральными органами управления и регионами, которые выливаются в акции протеста различной формы, например срыв аукциона 28 августа 2012 г.

Нерешенность проблем регионального развития влечет за собой конфликты между инвесторами и сообществами, которые должны решаться на местном уровне. Только в 2012 г. произошло 9 значимых конфликтов, которые препятствуют наращиванию экономического потенциала регионов, как например конфликты вокруг Кумтора, месторождениях Шамбесай и Обдилля в

---

<sup>27</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.

Баткенской области, конфликты в Кеминском, Чон-Алайском и других районах. Другим примером может служить ситуация вокруг нефтеперерабатывающего завода в Кара-Балте. Особо следует сказать о том, что в региональное развитие пока не в полной мере включены институты гражданского общества, обладающие разнообразными ресурсами и реализующие свои инициативы.

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; участие страны в различных международных объединениях 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 глубоком понимании 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.

Предлагаемая Программа будет учитывать изменения, которые произойдут в процессе оптимизации аймаков и областей, предусмотренной Концепцией административно-территориальной реформы и к 2017 году позволит рассматривать регион как экономическую единицу, границы которой необязательно будет 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 нормативные правовые акты для четкого разграничения функций, полномочий и ответственности органов государственного управления и местного самоуправления, (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 органам местного самоуправления, (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, «зеленого» 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 фокусом 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 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 айыльного аймака, в которых будут зафиксированы средне и долгосрочные перспективы устойчивого развития и потенциал для экономического роста, координация реализации отраслевых и секторальных программ через продвижение региональных проектов, в первую очередь «зеленых», меры по сохранению экологических преимуществ регионов, создание рабочих мест в приграничных и депрессивных зонах, особые меры для поддержки жителей, находящихся в экологически неблагоприятных территориях, использование конкурентных преимущества каждой области, района и села, 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, села как внутри страны, так и за её пределами, включая производство экологически чистой продукции, (iv) конкретизация норм законодательства в части ответственности органов государственного управления на местах и местного самоуправления за координацию и мобилизацию бюджетных и внебюджетных средств позволит сконцентрировать ресурсы для поддержки приоритетных отраслей в регионах, (v) введение налоговых и другие преференций для инвесторов, вкладывающихся в приоритетные отрасли, кроме добывающей, (vi) создание в каждом регионе фондов местных сообществ для поддержки проектов устойчивого развития, реализуемых в том числе на основе государственно-частного партнерства в каждом регионе, (vii) целевая ресурсная поддержка для создания 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 администраций и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий для добросовестных инвесторов, (ii) разработка нормативного правового акта, 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 органов государственного управления, местного самоуправления и институтов гражданского общества для управления переходом к устойчивому развитию, (ii) управление повышением уровня и качества жизни кыргызстанцев.*

*Задача расширения взаимодействия органов государственного управления, местного самоуправления 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 обеспечения прозрачности расходования и общественный контроль за средствами, поступающими в местный бюджет, (iv) внедрение механизма государственного социального заказа в практику органов местного самоуправления, (v) разработка модуля и обучение местных администраторов и руководителей организаций всех форм собственности на местах по вопросам устойчивого развития в целом и «зеленой» экономики в частности 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, лица с ограниченными возможностями здоровья, дети оставшиеся без попечения родителей и др.) и инициативы государственных, некоммерческих и коммерческих организаций по их решению, 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 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 органом местного самоуправления, (v)*

внедрение методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по результатам.

## **Х. ПОЛИТИКА ДОСТИЖЕНИЯ 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.

На уровне управления отношение к гендерной проблематике остается формальным, которая регулярно исключается из основного потока актуальных управленческих решений. Формализованный инструмент гендерной экспертизы не стал частью практики государственных органов. Можно констатировать поверхностное отношение властных структур к национальным обязательствам в области гендерной политики. Эта ситуация отражает институциональную слабость национального механизма по продвижению гендерного равенства, которая является одним из основных факторов неисполнения государственной гендерной политики.

Важным представляется понимание государственными структурами собственных функций, основной из которых является оказание услуг населению. Требуется инвентаризация не только набор оказываемых услуг и их содержание, но и результат воздействия этих услуг на налогоплательщиков, лиц разного пола. Гендерный анализ государственных услуг дает возможность достоверно приоритезировать расходы государственного бюджета, предотвращать усиление неравенства и выявлять возможности для улучшения качества жизни населения.

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.

Вне зависимости от сферы и формы занятости женщины сталкиваются с такими явлениями как нелояльность к их семейным ролям, отсутствие учета гендерных потребностей и многообразные формы дискриминации по признаку пола на рабочем месте. Выборочные обследования домохозяйств 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 невидимыми для общества.

Высокий уровень семейного и гендерного насилия 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 это, 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 выше проблемы, *гендерная политика до 2017 года будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях:* (i) **Повышение эффективности государственного регулирования обеспечения гендерного равенства;** (iii) **Расширение экономических возможностей женщин;** (ii) **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) *обеспечить совершенствование национального институционального механизма по достижению гендерного равенства на всех уровнях управления;* (ii) *улучшить нормативно-правовую базу и правоприменительную практику для реализации гендерной политики;* (iii) *улучшить стандартизацию национальной гендерной статистики и гармонизацию показателей с международными обязательствами.*

(I) *Для решения задачи по обеспечению совершенствования национального институционального механизма по достижению гендерного равенства на всех уровнях управления Правительство 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 нормы проведения инвентаризации государственных услуг на предмет гендерной чувствительности; (iv) внести изменения, дополнения в перечень квалификационных требований государственных и муниципальных служащих, с учетом критериев оценки гендерной компетенции; (v) провести исследование цены ограниченного доступа к государственным, муниципальным услугам или предоставление гендерно нечувствительных услуг; (vi) разработать и внедрить методологию оценки гендерной чувствительности предоставляемых государственных услуг; (vii) разработать гендерно-чувствительные стандарты качества предоставления государственных услуг; (viii) 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 политики:* (i) гармонизация и синхронизация национальных НПА с международными обязательствами; (ii) усиление парламентского контроля за выполнением национальных и международных обязательств по гендерному равенству; (iii) разработка и продвижение пакета изменений и дополнений в законодательство для гендеризации государственных услуг; (iv) проведение слушаний по контролю в сфере гендерного равенства; (v) 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 планируется:* (i) разработать унифицированные гендерные индикаторы в системе анализа, планирования, мониторинга и оценки развития; (ii) ввести гендерные

индикаторы (в форме чек-листа) в: а) систему АРВ через внесение изменений в Положение о методике АРВ; б) 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 статданных (в т.ч. новых) 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 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 счёт следующих мер политики: (i) стимулирование юношей и девушек к обучению и освоению нетрадиционных видов профессий, специальностей; (ii) создание условий по получению женщинами новых перспективных специальностей на рынке труда.

Третью задачу планируется решить за счёт 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 четвёртой задачи по обеспечению учета экономического вклада женщин в общественное развитие Правительством 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 развитию системы функционального образования для обеспечения равных прав и 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) создать систему 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.

Для решения этих задач Правительством 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

многообразном обществе 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.

**Четвёртое 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 планируется: (i) совершенствовать законодательство по предупреждению и борьбе с гендерной дискриминацией и насилием; (ii) создание и наделение полномочиями структуры, ответственной за анализ и координацию деятельности правоохранительного органа, для эффективного реагирования на гендерные преступления и правонарушения, а также оказание правовой помощи пострадавшим от гендерного насилия; (iii) 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 структур, здравоохранения и органов социальной защиты; (ii) включение в программу повышения квалификации работников правоохранительных структур, 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 структур, здравоохранения, социальной защиты и ОМСУ.

Для решения третьей задачи по развитию системы оказания помощи жертвам гендерной дискриминации и гендерного насилия Правительство 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.

Четвёртая задача 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 в программу дополнительного образования школьников и среднего профессионального образования специальных лекций, курсов и интерактивных мероприятий; (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 будут реализованы следующие меры:* (i) разработать и законодательно утвердить норму и механизмы гендерного квотирования на руководящих должностях в органах государственного и муниципального управления; (ii) внедрение механизма гендерного аудита в кадровую политику государственной и муниципальной службе; (iii) установление национального/ведомственных резервов кадров как гендерно сбалансированного механизма ротации государственных/муниципальных служащих всех уровней; (iv) разработка и внедрение 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) внедрить систему общественного мониторинга за репрезентациями 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 социального заказа на основе рекомендаций по итогам оценки пилотного проекта.

## **XI. Процесс реализации**

### **12.1 Управление процессом**

Программа и План Правительства на 2013-2017гг будут реализовываться через ***разработку и осуществление ежегодных планов во взаимосвязи с пакетом национальных проектов с бюджетными и внебюджетными источниками финансирования.***

Решения о корректировке Программы и Плана будут приниматься на основе данных мониторинга и оценки результатов реализации ежегодных планов пятилетней 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) создание условий, необходимых для реализации секторальных программ и проектов; (v) создание необходимой регулятивно-управленческой среды для успешной реализации Программы и Плана ; (vi) запуск системы мониторинга и оценки, выявление отклонений от заявленных целей и задач, анализ причин и внесение необходимых корректив.

Согласованность действий всех заинтересованных сторон по реализации ежегодных планов в рамках пятилетнего Плана будет обеспечиваться под общей координацией Премьер–министра Кыргызской Республики.

Основными задачами органов исполнительной власти будут: (i) мобилизация необходимых бюджетных средств; (ii) координация привлечения заимствованных финансов; (iii) согласование действий центральных, отраслевых и региональных органов исполнительной власти; (iv) создание институциональных условий для частного сектора и гражданского общества по участию в реализации Программы и пятилетнего Плана Правительства КР ; (v) координация реализации секторальных программ и проектов в рамках настоящей Программы и Плана.

## 12.2 Мониторинг и оценка

**Мониторинг и оценка.** Регулярный мониторинг и оценка выполнения секторальных программ и проектов пятилетнего Плана настоящей Программы станут эффективным инструментом отслеживания прогресса в её реализации, который позволит: (i) принимать упредительные решения через внесение корректив в процесс продвижения и (ii) производить оценку их воздействия на общее развитие страны.

Согласованный со всеми заинтересованными сторонами ежегодный план реализации Плана (2013-2017гг) 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 пятилетнего Плана и ежегодных планов мер/действий будут иметь качественные и количественные характеристики.

Комплекс индикаторов мониторинга и оценки позволит отследить и измерить: (i) промежуточные результаты прогресса выполнения Программы и Плана (2013-2017) с учётом 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 Плана (2013-2017гг). 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 политические решения по выбору альтернативных возможностей для последующих шагов в реализации Программы и Плана, по перераспределению ресурсов и их оптимальному использованию, улучшению координации усилий с донорским сообществом, более полному удовлетворению ожиданий общества.

Регулярный мониторинг и оценка выполнения секторальных программ и проектов Программы станут эффективным инструментом отслеживания прогресса в её реализации, который позволит: (i) принимать упредительные решения через внесение корректив в процесс продвижения и (ii) производить оценку их воздействия на общее развитие страны.

Согласованный со всеми заинтересованными сторонами ежегодный план реализации Программы с ее системой индикаторов будет являться неотъемлемой составляющей мониторинга и оценки прогресса в продвижении экономических и социальных приоритетов, обозначенных на 2013-2017 годы, в рамках Программы и Плана Правительства по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию.

### ХIII. Приложения

#### 13.1 Макроэкономический сценарий (20013-2017)

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	факт.	факт.	предв. факт.	ожд.	прогноз	прогноз	прогноз	прогноз
Номинальный ВВП (млрд. сомов)	220,3	286,0	304,4	355,5	405,1	465,4	523,0	586,6
Номинальный ВВП (в млн. долл. США)	4778,2	6222,5	6469,8	7344	8371	9616	10805	12121
Реальный темп роста ВВП (%)	99,5	106,0	91,9	107,2	107,6	107,0	105,8	106,3
ВВП на душу населения (долл. США)	920,2	1183,1	1209,7	1354,2	1525,7	1733,6	1965,6	2135,7
Производительность труда <sup>1</sup> (темпы роста ВВП в % к темпам роста занятых)			90,3	105,2	105,9	105,3	104,0	104,6
<b>Цены и зарплата</b>								
Дефлятор ВВП	110,0	122,5	107,4	109,0	105,9	107,4	106,2	105,5
ИПЦ (в % к декабрю предыдущего года)	119,2	105,7	107,5	108,5	107,8	108,3	108,2	107,0
ИПЦ (в % к предыдущему году)	106,8	108,0	102,8	109,0	108,4	108,2	108,0	107,6
Обменный курс (сом/ долл. США)	47,1	46,5	47,4	48,4	48,4	48,4	48,4	48,4
Среднемесячный размер пенсий с учетом компенсационных выплат	2886,0	3853,0	4270,0	4698,0	5469,0	5684,0	6252	6877,2
Номинальная средняя зарплата (сомов)	7152,0	9304,0	10891	12428,2	14039,9	15886,6	18097,2	20611,2
Прожиточный минимум (ПМ) на душу трудоспособного населения в месяц (сомов)	3905,4	4920,7	4850,3	5286,8	5730,9	6200,9	6697,0	7205,9
СЗП/ПМ трудоспособного населения (%)	183,1	189,1	224,5	235,1	245,0	256,2	270,2	286,0
<b>Национальные счета (в % от ВВП)</b>								
ВВП в рыночных ценах	100	100	100	100	100	100	100	100
Конечное	102,7	101,6	118,2	115,9	116,8	115,3	113,9	113,4

потребление								
Частное потребление	84,6	83,4	97,8	96,2	97,7	97,4	97,0	89,9
Государственное потребление	18,2	18,2	20,4	19,7	19,1	17,9	16,9	23,5
Валовое накопление	27,4	25,5	31,9	33,1	33,3	33,5	34,2	34,7
Чистый экспорт товаров и услуг	-30,1	-27,1	-50,2	-49,0	-50,1	-48,8	-48,1	-48,0
Экспорт	51,6	54,5	48,0	49,3	48,0	47,0	46,4	44,4
Импорт	81,7	81,6	98,2	98,4	98,0	95,8	94,6	92,5
<b>Социальные показатели</b>								
Численность наличного населения (тыс. чел.)	5192,8	5259,6	5352,3	5423,4	5486,3	5546,6	5613,2	5674,9
Уровень общей безработицы (в % к экономически активному населению)	8,6	8,5	8,4	8,2	8,1	7,9	7,8	7,7
Уровень бедности (в % к общей численности населения)	33,7	36,8	35,3	33,8	32,8	31,5	30,5	30,0
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет (оба пола)	70,2	70,5	70,9	71,4	71,8	72,3	72,7	73,2
мужчины	65,3	65,7	65,9	66,2	66,5	66,9	67,3	67,8
женщины	73,5	73,7	74,2	74,8	75,3	75,9	76,3	76,8

**13.2 План действий**

**13.3 Бюджет программы**

**13.4 Матрица индикаторов мониторинга и оценки**

**13.5 Бюджет по инвестиционным проектам ( 2013-2017)**