

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ОБЗОРЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

КАЗАХСТАН

Третий обзор
сокращенная версия



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Женева, 2019 год

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	
Резюме	
Выводы и рекомендации	
Осуществление рекомендаций, содержащихся в первом ОРЭД	

Цели в области устойчивого развития

В 2018 г. в Казахстане была сформирована организационная структура для реализации и мониторинга Целей в области устойчивого развития. Основным оплотом ее будет Координационный совет по Целям в области устойчивого развития, возглавляемый заместителем Премьер-министра, опирающийся на деятельность пяти межведомственных рабочих групп и поддерживаемый секретариатом. За общую координацию реализации Целей в области устойчивого развития отвечает Министерство национальной экономики. Министерство энергетики возглавляет одну из межведомственных рабочих групп.

По состоянию на 2018 г. Цели в области устойчивого развития упоминаются в двух стратегических документах: Стратегическом плане развития до 2025 г. (2018 г.) и Основных направлениях государственной политики в сфере официальной помощи развитию на 2017–2020 гг. (2017 г.). Хотя наблюдается достаточный уровень охвата Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в национальных и отраслевых планах, систематических усилий для непосредственного включения Целей в области устойчивого развития в отраслевые программы и планы пока не предпринималось.

Под руководством Комитета по статистике Министерства национальной экономики был подготовлен проект национальной структуры показателей Целей в области устойчивого развития, включающий 257 показателей. В конце 2018 г. на веб-сайте Комитета начал действовать раздел по мониторингу Целей в области устойчивого развития.

Казахстан продвинулся вперед в достижении некоторых целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Например, что касается задачи 3.1 (к 2030 г. снизить глобальный коэффициент материнской смертности до менее 70 случаев на 100 000 живорождений), то Казахстан уже добился значительного прогресса в сокращении коэффициента материнской смертности (КМС). Материнская смертность сократилась в 2,46 раза с 31,2 случая на 100 000 живорождений в 2008 г. до 12,7 случаев на 100 000 живорождений в 2016 г.

Что касается задачи 7.1 (к 2030 г. обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению), то всеобщий доступ к энергетическим услугам в стране практически обеспечен. Уровень электрификации достиг 100 %, но в некоторых сельских районах система электроснабжения является ненадежной. В то же время, свыше 1 400 000 человек в Казахстане все еще используют для приготовления пищи загрязняющие виды топлива.

Решение вопроса о серьезных региональных различиях имеет важное значение для реализации Казахстаном Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Например, в Казахстане наблюдается устойчивый прогресс в сокращении детской смертности. Средний показатель смертности детей в возрасте до 5 лет составил 10,79 на 1 000 живорождений в 2016 г. Однако показатели по регионам разнятся от 13,55 на 1 000 живорождений в Кызылординской области до 7,86 на 1 000 живорождений в столице.

Схожие региональные различия наблюдаются в отношении задачи 11.6 (к 2030 г. уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов). Диапазон охвата услугами регулярного сбора и транспортировки отходов составляет от более 90 % в столице, г. Алматы и Атырауской области до менее 50 % в Акмолинской, Костанайской, Южно-Казахстанской¹ и Северо-Казахстанской областях.

¹ В июне 2018 г. Южно-Казахстанская область была переименована в Туркестанскую область с административным центром в г. Туркестан. Шымкент, ранее выступавший административным центром Южно-Казахстанской области, получил статус города республиканского значения и был административно отделен от Туркестанской области. В настоящем документе наименование «Южно-Казахстанская область» используется тогда, когда данные и информация относятся к ситуации, имевшей место до июня 2018 г.

Еще одним существенным аспектом для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. является не оставить никого позади. В отношении задачи 4.а (создавать и совершенствовать учебные заведения, учитывающие интересы детей, особые нужды инвалидов и гендерные аспекты, и обеспечить безопасную, свободную от насилия и социальных барьеров и эффективную среду обучения для всех) следует отметить, что в 2017 г. 49,3 % школ в Казахстане пользовались децентрализованными системами канализации, а 9,7 % имели децентрализованное водоснабжение. Из всех школ 86 % обеспечивали горячие питание учащихся, а 9,7 % были вынуждены использовать при приготовлении блюд привозную питьевую воду. Исследования по гендерным аспектам справедливого доступа к воде и санитарии в Казахстане не проводились.

Нормативно-правовая база, стратегические документы и организационная структура

В 2014 г. Министерство окружающей среды и водных ресурсов было упразднено, Министерство энергетики было назначено уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды, а многие другие функции и полномочия в природоохранной сфере были закреплены за Министерством сельского хозяйства и некоторыми другими государственными органами. Эта существенная реорганизация институциональной структуры отразилась на формировании и реализации экологической политики в стране.

Круг вопросов, регулируемых пятью департаментами Министерства энергетики, занимающимися экологической проблематикой, недостаточно широк, чтобы обеспечить всестороннее и систематическое развитие природоохранной политики. Подчиненность главного регулирующего и правоприменительного органа в области окружающей среды (а именно, Комитета экологического регулирования и контроля) Министерству, отвечающему за один из основных загрязняющих секторов, ограничивает независимость экологического регулирования и обеспечения соблюдения природоохранных норм.

В законодательстве по охране окружающей среды произошло много важных событий, таких как введение расширенных обязательств производителей/импортеров, улучшение доступа к информации и процедур участия общественности и меры по укреплению охраны природы. Тем не менее, некоторые передовые концепции экологического законодательства (например, комплексные разрешения, экологический аудит и экологическое страхование), введенные в законодательство десять лет назад, еще не функционируют надлежащим образом.

Экологический кодекс 2007 г. представляет собой единственный пример завершенной кодификации экологического законодательства на постсоветском геополитическом пространстве. Невзирая на критику, связанную со значительным числом изменений и дополнений, внесенных в Экологический кодекс, эта попытка кодификации оказалась довольно успешной. Кодексы в Казахстане имеют более высокую юридическую силу, чем законы, что обуславливает неоспоримую ценность предпринятых усилий в области кодификации. В 2018 г. ведется разработка нового Экологического кодекса.

С 2010 г. наблюдается тенденция к сокращению количества стратегических документов путем включения рассматриваемых в них вопросов в документы с более широкой сферой охвата. Это однозначно оказало негативное влияние на планирование в природоохранной сфере.

В отсутствие других стратегических документов по охране окружающей среды Концепция по переходу к «зеленой экономике» 2013 г. стала «спасательной шлюпкой» для природоохранной сферы. Концепция и ее План мероприятий способствовали реализации значимых природоохранных мероприятий в секторах экономики и на местах. Вместе с тем, Концепция не охватывает многие экологические вопросы.

Работа по интеграции экологических требований в отраслевые стратегические документы началась. Однако отсутствие стратегической экологической оценки (СЭО) препятствует систематической, согласованной и полноценной интеграции экологических мер и требований в отраслевую политику. Ключевой проблемой на пути внедрения СЭО является недостаточное понимание этого инструмента и отсутствие подготовки, профессиональных знаний и навыков.

Хорошая система подготовки и повышения квалификации по экологическим вопросам налажена на базе РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства энергетики. Однако, за исключением одного случая, сотрудники других отраслевых министерств не посещают обучающие семинары, организуемые Центром.

Механизмы регулирования и обеспечения соблюдения законодательства

С 2008 г. система выдачи разрешений была значительно усовершенствована. Вместе с тем, наблюдающиеся в течение длительного времени трудности в реструктуризации разрешительной системы, лучшим примером которых является отсутствие выданных комплексных экологических разрешений, говорят о серьезной уязвимости системы, которая не способствует улучшению результативности экологической деятельности со стороны хозяйствующих субъектов. Предприятия не в полной мере понимают, каким образом идти по пути внедрения наилучших доступных технологий (НДТ).

С 2012 г. в Казахстане началось внедрение новых процедурных требований в области контрольно-инспекционной деятельности, обусловленных общей тенденцией к снижению давления на бизнес и улучшению планирования проверок на основе оценки рисков. Тем не менее, очевидная корреляция между сокращением количества проверок и сокращением числа выявляемых экологических правонарушений вызывает беспокойство по поводу истинных масштабов распространенности нарушений экологического законодательства в стране.

Данные и информация об эффективности функционирования системы экологического регулирования и обеспечения соблюдения природоохранного законодательства являются общедоступными. Однако они рассредоточены по различным источникам и представлены в форме, которая не позволяет производить их оценку и определять тенденции.

Понятия экологического ущерба и ответственности за экологический ущерб присутствуют в законодательстве. При этом в Казахстане в большинстве случаев экологический ущерб не устраняется, несмотря на выявление загрязнителя и оплату причиненного ущерба.

В законодательстве Казахстана нет конкретных положений, связанных с проведением оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте и реализацией Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). Существует также ряд несоответствий между национальным законодательством Казахстана и обязательствами, вытекающими из Конвенции Эспо и Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Одним из таких примеров является делегирование государственными органами ответственности за проведение ОВОС заказчику (инициатору) намечаемого вида деятельности.

Системы экологического менеджмента еще не получили широкого распространения, хотя в секторах, которые в большей степени зависят от международных рынков, они используются чаще. Количество действительных сертификатов ISO 14001 крайне невелико (140 в 2017 г.), принимая во внимание количество объектов регулирования в Казахстане. Стимулы для использования стандарта ISO 14001 практически отсутствуют.

За последнее десятилетие уровень понимания концепции корпоративной социальной ответственности (КСО) в Казахстане, несомненно, повысился. Однако нынешние усилия являются недостаточными, если Казахстан заинтересован в том, чтобы деловое сообщество более активно практиковало модели поведения, направленные на обеспечение устойчивого развития и способствующие достижению Целей в области устойчивого развития. В Казахстане не существует комплексной политики по содействию развитию КСО.

«Зеленая» экономика и торговля

В Концепции по переходу к «зеленой экономике» 2013 г. (пересматривается в 2018 г.) был намечен путь к обеспечению долгосрочного роста на основе безопасных для климата технологий, мер по повышению

энергоэффективности и рационального использования природных ресурсов. Концепция создала основу для учета экологических аспектов в более широком политическом контексте и содействовала прогрессу в достижении нескольких целевых показателей. Тем не менее, уровень загрязнения окружающей среды по-прежнему является высоким, и у хозяйствующих субъектов до сих пор отсутствуют стимулы для снижения загрязнения окружающей среды.

Несмотря на значительный прогресс в снижении административной нагрузки, нерешенными остаются принципиальные вопросы, связанные с эффективностью национальной системы экологических платежей, предоставлением стимулов для снижения загрязнения и соблюдением принципа «загрязнитель платит». Казахстан по-прежнему придерживается концепций возмещения ущерба, основанных на наличии вины, которые увязывают возникновение ответственности с превышением заранее установленного лимита, прописанного в разрешении на эмиссии.

Казахстан субсидирует использование и добычу ископаемых видов топлива, таких как уголь, газ и нефть, а также электроэнергии, потребляемых непосредственно конечными пользователями или используемых для производства электроэнергии. Казахстан входит в число 15 стран мира с наибольшими объемами субсидий и находится на первом месте по субсидированию угля. Правительством были проведены некоторые реформы системы субсидий: большая часть мер прямой поддержки потребителей электрической и тепловой энергии была упразднена, однако при этом Правительство по-прежнему оказывает им косвенную поддержку, сохраняя низкие тарифы на электроэнергию и тепло.

Текущие расходы и инвестиции на цели охраны окружающей среды в процентах от ВВП снизились с 1,03 % в 2009 г. до 0,42 % в 2016 г. Изменения в объемах текущих расходов и инвестиций на природоохранные цели не связаны с темпами роста ВВП. Такие низкие показатели могут препятствовать достижению многих задач и Целей в области устойчивого развития. Расходы на охрану окружающей среды также существенно отличаются по регионам.

Экологические налоги и штрафы, взимаемые на местном уровне, большей частью не используются эффективным образом для улучшения состояния окружающей среды и развития «зеленой экономики». Лишь около 30 % доходов от экологических платежей направляется на финансирование природоохранных мероприятий.

Казахстанские государственные финансовые учреждения осуществляют инвестиции в «зеленые» проекты, но их доля в общем портфеле остается низкой. Мобилизация «зеленого» финансирования не входит в состав инвестиционных критериев этих финансовых учреждений.

Эффективность и прозрачность системы государственных закупок значительно улучшились за последнее десятилетие. Тем не менее, правовые механизмы, обеспечивающие поддержку для «зеленых» государственных закупок, все еще носят ограниченный характер.

Экологический мониторинг, информация, участие общественности и образование

За период с 2008 г. достигнут значительный прогресс в развитии и расширении инфраструктуры мониторинга, управление которой осуществляет Казгидромет. Расширены сети мониторинга качества атмосферного воздуха и качества поверхностных вод. Также существенно расширен доступ в режиме онлайн к данным и информации по результатам экологического мониторинга, собираемой Казгидрометом.

Определенный прогресс достигнут в части создания баз данных и систем управления экологической информацией, в частности Государственного кадастра отходов и Государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей (ГРВПЗ). Разработка Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов все еще продолжается.

Регулярно готовятся ежегодные национальные доклады о состоянии окружающей среды (НДСОС). В 2018 г. для расширения информационного охвата общественности была разработана интерактивная версия доклада за 2016 г., доступная в режиме онлайн.

В Казахстане создана надежная система составления экологической статистики и показателей. Сохраняются возможности для дальнейшего совершенствования применения принципов Общей системы экологической информации (СЕИС) об открытом доступе к экологическим данным.

С 2008 г. Казахстан добился улучшений в вопросах доступа к экологической информации благодаря внесению поправок в национальное законодательство, а также начав применять положения законодательства на практике. Главная задача, которую предстоит достичь, – это создание эффективных и удобных для пользователей механизмов, которые отвечали бы реальным потребностям общественности.

Страна продвигается вперед в деле обеспечения участия общественности в решении вопросов, касающихся окружающей среды. Однако действенность консультативных общественных советов с точки зрения обеспечения адекватного представительства общественных интересов недостаточно высока. К числу других проблемных задач относятся обеспечение эффективного участия общественности в процессе принятия решений по намечаемым видам деятельности и создание возможностей для участия общественности в процессе принятия решений, связанных с генетически модифицированными организмами (ГМО).

Верховный суд предпринимает серьезные усилия для продвижения доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. При этом требуются дальнейшие усилия по расширению такого доступа для обеспечения охвата всей судебной системы страны. Судей, специализирующихся на экологических делах, очень мало. В судах нет экспертов по вопросам окружающей среды.

Экологическое образование хорошо интегрировано в систему дошкольного и общего среднего образования. Обновленные недавно учебные программы, в настоящее время в определенной степени включающие вопросы образования в интересах устойчивого развития (ОУР), являются хорошей основой для дальнейшей работы по достижению задач 4.7 и 12.8 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. По-прежнему недостаточно эффективной остается интеграция ОУР в систему профессионально-технического и высшего образования.

«Слабым звеном» в продвижении ОУР является организационная структура. В перечне полномочий Министерства образования и науки, ответственного за общее осуществление руководства системой образования, отсутствует непосредственное упоминание ОУР. Не указано ОУР и в перечне полномочий Министерства энергетики, на которое возложены важные обязанности, связанные с вопросами окружающей среды. В стране отсутствует механизм координации по вопросам ОУР.

Изменение климата

Казахстан ратифицировал Киотский протокол в 2009 г. и Парижское соглашение в 2016 г. Выбросы CO₂ на 1 000 долларов США ВВП сократились почти в два раза, уменьшившись с 1,34 т в 2000 г. до 0,73 т в 2015 г.

Достижение установленной в предполагаемом определяемом на национальном уровне вкладе (ПОНУВ) Казахстана безусловной цели обеспечить сокращение выбросов парниковых газов (ПГ) к 2030 г. на 15 % по сравнению с 1990 г. внесло бы весомый вклад в глобальный прогресс в достижении Цели в области устойчивого развития 13 (принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями). Разработанные для Казахстана сценарии смягчения воздействия на климат показывают, что Казахстан сможет достичь своей безусловной цели только при условии принятия существующих и дополнительных мер.

Казахстан – одна из самых углеродоемких стран в мире, причем энергетический сектор является основным источником выбросов CO₂ (в среднем 82,4 % выбросов ПГ в период 1990–2015 гг.). При этом Казахстан имеет большой потенциал для снижения своего экологического следа в качестве глобального источника выбросов ПГ. Переход от угля и нефти к газу и возобновляемым источникам энергии (ВИЭ) позволит сократить выбросы ПГ.

В 2013–2014 гг. Казахстан ввел систему торговли квотами на выбросы (КазСТВ). В 2016–2017 гг. работа КазСТВ была приостановлена для совершенствования системы мониторинга, отчетности и верификации. Приостановление функционирования КазСТВ не оказало положительного воздействия с точки зрения стимулирования крупных источников выбросов к принятию мер для последовательного сокращения выбросов. Одним из важных аспектов, которые необходимо учесть в будущем на новом этапе функционирования КазСТВ, является возможность реинвестирования любых доходов КазСТВ в меры по дополнительному сокращению выбросов ПГ вместо зачисления их в государственный бюджет, как это происходит сейчас.

По состоянию на 2018 г. КазСТВ охватывает все крупные компании в энергетическом и нефтегазовом секторах, а также в горнодобывающей, металлургической, химической и перерабатывающей промышленности. Она не включает другие сектора, также вносящие вклад в выбросы ПГ, такие как городские территории, жилищный сектор и управление отходами.

По состоянию на 2018 г. в Казахстане нет ни законодательных актов, которые были бы непосредственно направлены на решение проблем изменения климата, ни отдельного стратегического документа по этим вопросам. Хотя изменение климата носит межсекторальный характер, оно по-прежнему воспринимается как отдельная тема, которой должен заниматься конкретный орган, назначенный в качестве ответственного за вопросы изменения климата. Это сказывается на отсутствии отражения аспектов изменения климата в различных стратегических документах и ограниченной координации по вопросам изменения климата.

В Казахстане отсутствует стратегия снижения риска бедствий в соответствии с Сендайской рамочной программой. Принимая во внимание периодичность возникновения экстремальных погодных явлений в Казахстане и нынешние и будущие климатические условия, наличие стратегии снижения риска бедствий могло бы оказать содействие Казахстану в выполнении задач 1.5, 11.b и 13.1 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Город Тараз в Жамбылской области присоединился к Соглашению мэров в 2013 г. и разработал План действий в области устойчивой энергетики и климата. Восемь других городов Казахстана подписали Соглашение в 2013–2014 гг., но еще не представили соответствующие планы действий.

Охрана атмосферного воздуха

Во многих городах Казахстана превышены нормативные значения среднегодового уровня содержания PM_{10} , установленные в ВОЗ и ЕС. Среднесуточный уровень содержания PM_{10} в 2017 г. во многих городах Казахстана превышает стандарты ЕС и ВОЗ. Среднесуточный уровень содержания $PM_{2,5}$ в 2017 г. во многих городах Казахстана превышает стандарт ВОЗ. Это делает задачу 11.6 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г, связанную с негативным экологическим воздействием городов в пересчете на душу населения, и задачу 3.9, связанную с сокращением количества случаев смерти и заболевания в результате загрязнения воздуха, особенно актуальными для Казахстана.

В 2016 г. 40 % выбросов SO_2 и 60 % выбросов NO_x от стационарных источников в стране приходилось на долю электростанций. Высокие уровни выбросов SO_2 , NO_x и твердых частиц от электростанций можно снизить за счет перехода с угля на природный газ в сочетании с улучшением технологий сжигания топлива и селективным каталитическим восстановлением для удаления NO_x , или за счет установки надлежащего оборудования для обессеривания и обеспыливания.

В настоящее время нормативы выбросов для крупных установок сжигания в Казахстане являются гораздо менее жесткими, чем в ЕС. Более того, в Казахстане действуют различные нормативы выбросов для существующих и новых установок. Они являются достаточно мягкими для существующих установок, на которых не проводится модернизация, более жесткими для существующих установок при их модернизации и наиболее жесткими для новых установок. Существующие установки продолжают подавать заявки и получать новые разрешения, основанные на самых низких нормативах эмиссий.

На долю транспортного сектора в Казахстане приходится почти 40 % выбросов CO, 17 % выбросов NOx, 20 % выбросов НМЛОС и ориентировочно 35 % выбросов твердых частиц (PM_{2,5}). Были приняты меры по модернизации отечественных нефтеперерабатывающих заводов для производства более экологически чистого топлива. Однако автомобильный парк устарел (возраст 70 % парка личных легковых автомобилей составляет 10 лет или более). В городах с сильным смогом не применяются такие решения, как чередование дней, когда разрешено водить автомобили с четными и нечетными номерами, или запрет на въезд старых автомобилей в центр города.

Помимо промышленных и автомобильных выбросов, в течение длительного отопительного сезона выбросы от частных домохозяйств оказывают значительное влияние на уровень загрязнения воздуха в городах. Уголь используется для обогрева помещений – до 30 % в городах, но главным образом в сельской местности, где им пользуются более 70 % домохозяйств. Повышение энергоэффективности в жилищном секторе оказало бы большое влияние на качество воздуха.

В Казахстане нет ни национальной стратегии по вопросам охраны воздуха, ни конкретных программ по обеспечению качества воздуха. Общие направления политики в области оценки и регулирования качества воздуха можно определить на основе других стратегических документов. В Казахстане также нет отдельной национальной нормативно-правовой базы по вопросам качества воздуха.

За последние несколько лет потребление гидрохлорфторуглеродов (ГХФУ) значительно сократилось, за исключением 2013 г. Тем не менее, Казахстан не выполнил в установленный срок свои обязательства, предусмотренные Монреальским протоколом (фактическое количество в 2016 г. составило 4,96 тонны против 4 запрошенных тонн ОРС).

Управление водными ресурсами

В стратегических документах установлены четкие целевые ориентиры для водного сектора в отношении повышения эффективности водопользования, расширения повторного и оборотного использования воды и расширения охвата населения системами водоснабжения и канализации. Эти национальные целевые ориентиры делают Казахстан в целом хорошо подготовленным к достижению Цели в области устойчивого развития 6, хотя для реального прогресса в достижении целевых ориентиров требуются достаточные инвестиции.

В Казахстане достигнут значительный прогресс во внедрении управления на основе речных бассейнов. Были созданы бассейновые инспекции и бассейновые советы, заключены бассейновые соглашения. В то же время недостаточная численность персонала, низкий уровень материально-технического оснащения и слабый организационный и институциональный потенциал бассейновых инспекций не позволяет им полноценно выполнять свои задачи.

Казахстан стал уделять больше внимания необходимости адаптации к последствиям изменения климата в водном секторе. Основные меры по адаптации к изменению климата, которые предпринимаются в настоящее время, включают строительство новых водохранилищ для сезонного регулирования, внедрение систем капельного орошения и проведение мер по сохранению почв.

Общий объем неочищенных сточных вод сократился. Однако значительный объем сточных вод промышленных предприятий, включая тепловые электростанции (ТЭС), сбрасывается непосредственно в городские канализационно-очистные сооружения, которые не предназначены для очистки промышленных сточных вод.

Одной из приоритетных задач Казахстана является обеспечение городских и сельских населенных пунктов безопасной питьевой водой. Охват системами канализации также является важной задачей, хотя в стратегических документах ей уделяется меньше внимания по сравнению с водоснабжением. Несмотря на достигнутый прогресс, водоснабжение в сельских районах по-прежнему хуже, чем в городах.

Процесс определения границ водоохранных зон и полос для всех водных объектов еще не завершен. Нередко возникают случаи несоблюдения режима водоохранных зон. Имеются случаи незаконного отведения участков для строительства в водоохранных зонах.

Слабые места существующей системы водного сектора относятся к институциональной сфере. Отмечается недостаточный уровень сотрудничества между различными учреждениями, которые отвечают за разные виды инфраструктуры водохозяйственного сектора, а также не налажен обмен и совместное использование информации. Заседания консультативного Межведомственного совета по вопросам управления водными ресурсами, созданного Правительством в 2015 г. в целях укрепления межведомственной координации, не проводятся регулярно.

Обращение с отходами и химическими веществами

С 2011 г. объем собранных твердых бытовых отходов (ТБО) снижается, однако причиной этого является не сокращение объема предоставленных услуг. Скорее, это свидетельствует о фактическом снижении объемов образования ТБО, поскольку данный показатель соотносится с динамикой индекса реальной заработной платы в Казахстане. Рост реальных доходов приведет к дальнейшему увеличению объемов образования ТБО в будущем.

Отсутствие современных объектов размещения отходов является ключевой проблемой в области модернизации системы обращения с коммунальными отходами в Казахстане и основным вызовом с точки зрения снижения негативного экологического воздействия городов в пересчете на душу населения (задача 11.6 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.). Типичный объект размещения ТБО в Казахстане не оборудован непроницаемыми слоями для защиты подземных вод, на нем отсутствует контроль свалочного фильтрата и широко распространена практика неорганизованного сбора вторичного сырья.

Республиканские органы управления определяют стратегии и цели в сфере обращения с отходами, но их осуществление полностью ложится на плечи местных властей и частного сектора. Разработка современной системы управляемого депонирования отходов на полигонах является дорогостоящим проектом, и местные органы управления не в состоянии обеспечить капиталовложения за счет средств собственных бюджетов. При отсутствии въездной пошлины, рассчитанной с учетом затрат, частный сектор не заинтересован в инвестировании в развитие полигонов.

Казахстан ставит цель увеличения доли вторичного использования ресурсов. В восьми регионах, включая г. Алматы и столицу государства, были созданы сортировочные комплексы ТБО общей проектной мощностью 1 млн. т ТБО в год. Однако отдача таких сортировочных комплексов ТБО в виде пригодного для вторичной переработки сырья является крайне низкой. Плата за утилизацию отходов не покрывает расходы на функционирование сортировочных комплексов. Инвестиции в эту инфраструктуру практически тратятся впустую.

Внутренние мощности по переработке вторичного сырья недостаточны, поэтому основная часть вторичного сырья экспортируется. Эта ситуация усиливает уязвимость деятельности по раздельному сбору и сортировке отходов к колебаниям цен на вторичное сырье на мировом рынке.

Казахстан приступил к внедрению принципа расширенных обязательств производителей/ импортеров. Развитие в этом важном направлении пока что не нашло отражения в виде соответствующих изменений в отчетности и статистике по отходам.

Проблема отходов энергетического сектора по-прежнему актуальна. На каждые 10 тонн сжигаемого угля образуется приблизительно 4 тонны золы и шлака. К настоящему времени в отвалах золы и шлака накоплено свыше 300 млн. т отходов.

Радиоактивные отходы являются одной из приоритетных проблем и решению этой проблемы уделяется должное внимание. С 1999 г. по 2010 г. продолжался процесс вывода из эксплуатации энергетического реактора БН-350 на быстрых нейтронах с натриевым охлаждением, установленного на атомной электростанции в Актау. В процессе вывода из эксплуатации 3 000 отработавших топливных сборок

были упакованы в 60 контейнеров и доставлены во временное хранилище, расположенное вблизи «Байкал-1». Окончательное решение относительно судьбы этих радиоактивных отходов еще не принято.

К отходам стойких органических загрязнителей (СОЗ) относятся устаревшие пестициды, оборудование, содержащее СОЗ, и промышленное использование СОЗ, включая производство конденсаторов. Поскольку в Казахстане отсутствует объект, пригодный для уничтожения полихлорированных бифенилов (ПХБ), более 230 т ПХБ масел и оборудования с содержанием этого вещества было вывезено во Францию. Согласно оценкам, в Казахстане остается около 220 т конденсаторов, подлежащих утилизации.

Отмечается улучшение в области обращения с медицинскими отходами. В 2017 г. функционировало более 20 организаций, оказывающих услуги по утилизации медицинских отходов во всех областях страны. Количество специальных установок для уничтожения медицинских отходов увеличилось с 91 в 2011 г. до 158 в 2017 г. Но этого все еще недостаточно, чтобы удовлетворить потребности. Наиболее проблематичными являются небольшие больницы в небольших городах и сельских районах. Региональный подход к обращению с медицинскими отходами еще не реализован.

Биоразнообразие и охраняемые природные территории

Численность популяций находящихся под угрозой полного исчезновения в мире основных видов копытных млекопитающих, свободно обитающих в Казахстане, стабильна либо постоянно растет. К ним относятся находящиеся на грани полного исчезновения (CR) виды: сайгак и европейская норка; уязвимые виды (VU): бухарский олень, джейран, кабарга, снежный барс и сурок Мензбира; а также близкие к уязвимым (NT): азиатский дикий осел и пять местных подвидов архаров.

Одной из причин успеха в сохранении нескольких ключевых видов млекопитающих является то, что в Казахстане запрещена охота на охраняемые редкие и исчезающие виды животных. При этом предпринимаемые меры по борьбе с браконьерством весьма эффективны. Тем не менее, сайгаки по-прежнему относятся к охотничьим видам, а мораторий на их добычу действует только до конца 2019 г.

Казахстан является прибежищем для больших популяций других, не находящихся под угрозой вымирания видов дикой флоры, грибов и фауны. Данные за период 2008–2016 гг. указывают на рост численности популяций многих охотничьих видов за этот короткий период. Приведенные выше цифры подтверждают, что в отчетный период размер годовых квот добычи охотничьих ресурсов устанавливался на весьма обоснованном уровне. Начиная с 2014 г. отсутствуют данные официальной статистики по численности популяций пернатой дичи.

В Казахстане ведутся интенсивные работы по облесению, направленные на смягчение неблагоприятных последствий высыхания Аральского моря и увеличение доли лесного покрова с нынешних 4,7 % до 5 % территории страны к 2030 г. В последнее время Правительством предпринимаются меры в поддержку инициатив частных землепользователей в области лесоразведения. В последние годы отмечается явный прогресс в переходе на неистощительное ведение лесного хозяйства (показатель 15.2.1 задачи 15.2 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.). Тем не менее, для достижения цели увеличения доли лесного покрова до 5 % потребуются наращивание усилий и соответствующих расходов втрое в ближайшие годы.

В Казахстане создана обширная сеть особо охраняемых природных территорий, площадь которых составляет 243 750 км². Однако нынешняя доля особо охраняемых природных территорий в площади всей территории страны (8,94 %) значительно ниже рекомендованных на глобальном уровне показателей. Существующая сеть особо охраняемых природных территорий не обеспечивает достаточный охват ни всех основных типов естественных экосистем, представленных в Казахстане, ни мест обитания всех важных находящихся под угрозой вымирания диких биологических видов. На долю наиболее эффективных особо охраняемых природных территорий (имеющих статус юридического лица и собственный персонал) приходится лишь 2,58 % территории страны.

В связи с созданием крупной государственной заповедной зоны (662 630 га) в северной части Каспийского моря доля особо охраняемых природных территорий по отношению к общей площади

морских районов в Казахстане значительно превышает уровень, установленный в рамках задачи 14.5 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (к 2020 г. охватить природоохранными мерами по крайней мере 10 % прибрежных и морских районов). Тем не менее, имеется мало информации об этой государственной заповедной зоне и действенности ее режима охраны.

В Казахстане ставится цель развития функциональной экологической сети (включая недавнее создание первых экологических коридоров, связывающих особо охраняемые природные территории). За период с 2008 г. в Казахстане дополнительно создано восемь новых Рамсарских угодий, а в Список всемирного наследия ЮНЕСКО по «природным» критериям включены первые два объекта.

Правительство не одобрило Национальную стратегию и план действий по сохранению и сбалансированному использованию биоразнообразия (НСПДСБ) 1999 г. В результате в Казахстане отсутствуют действующие стратегические инструменты, в которых основное внимание уделялось бы вопросам сохранения биоразнообразия и/или развития сети особо охраняемых природных территорий, причем эти вопросы не интегрированы в другие отраслевые стратегические документы.

Энергетика и окружающая среда

Казахстан обладает значительными ресурсами ископаемого топлива. Страна является мировым лидером по годовым объемам добычи урана, занимает десятое место среди стран мира по добыче угля и двадцатое по объему нефтедобычи.

Энергоемкость ВВП в Казахстане намного превышает показатели развитых стран, но Правительство предпринимает шаги по снижению энергоемкости. К 2017 г. энергоемкость ВВП Казахстана, выраженная в тнэ на 1 000 долл. США в ценах 2000 г., снизилась на 18,18 % от уровня 2008 г.

Около 87 % установленной мощности обеспечивается тепловыми электростанциями (ТЭС), работающими на ископаемых видах топлива. В то время как ТЭС работают главным образом на угле, сектор постепенно переключается на использование газа. За период с 2008 г. по 2017 г. мощность газовых турбин увеличилась на более чем 700 МВт.

В Казахстане определены для себя цели по развитию возобновляемых источников энергии. В 2020 г. доля возобновляемых источников энергии должна составить 3 %, а к 2050 г. достичь 50 %. Предпринятые в последнее время шаги свидетельствуют о намерениях Казахстана развивать возобновляемую энергетику: в 2017 г. ветровые и солнечные энергоисточники в совокупности обеспечили 0,43 % объема выработанной электроэнергии, что на 13 % превышает уровень 2016 г. Тем не менее, отсутствует четкая дорожная карта достижения целевых показателей развития возобновляемых источников энергии.

Повышение энергоэффективности стало одним из приоритетов национальной политики. Недавним достижением является уменьшение рыночной доли ламп накаливания с 74 % до 18 % от общего количества осветительных ламп в период с 2012 г. по 2016 г. Однако есть много других энергосберегающих мер и энергоэффективных технологий, которые потенциально могут повысить энергоэффективность в энергетике, промышленности, транспортном и жилищном секторах.

Добыча ископаемого топлива по-прежнему наносит ущерб окружающей среде. При подземной разработке угольных месторождений проблемы, связанные с воздействием на окружающую среду, включают в себя дренаж шахтных вод, выбросы метана и неорганизованные выбросы пыли. При открытой разработке месторождений к основным экологическим проблемам относятся масштабное использование земель, удаление и утилизация вскрышных пород, нарушение гидрологического режима, сброс воды с повышенной кислотностью и неорганизованные выбросы пыли. Вскрышные породы складываются в отвалы вокруг карьеров, которые подвержены влиянию погодных условий, что создает риски для окружающей среды.

Объем попутного нефтяного газа, сжигаемого на факелах, снизился с 3,1 млрд. м³ в 2006 г. до 1 млрд. м³ в 2016 г. вследствие запрета на факельное сжигание газа, введенного в 2004 г. С того времени компании построили газоперерабатывающие заводы для использования газа на собственные энергетические

нужды и/или перешли к закачиванию газа под землю. Тем не менее, огромное количество газа все еще сжигается на факелах.

Нефтегазовая промышленность по-прежнему представляет угрозу для бассейна Каспийского моря, в котором сосредоточено 90 % мировых запасов осетровых рыб и обитает каспийский тюлень, являющийся эндемичным видом. За период с 2008 г. отмечено несколько случаев аварийного загрязнения. В ближайшие годы ожидается увеличение потенциальных объемов добычи нефти и газа, в связи с чем возрастет риск разливов нефти и других утечек. Особую озабоченность вызывает то, что добыча нефти и газа ведется на особо охраняемых природных территориях Западного Казахстана, что создает угрозу для животного и растительного мира.

Промышленность и окружающая среда

В 2017 г. общая доля промышленности в ВВП составила 26,8 %. Доля сектора горнодобывающей промышленности и разработки карьеров в ВВП составляет 13,3 %, тогда как на долю обрабатывающей промышленности приходится 11,2 % ВВП. Правительство ставит цели обеспечения повышения конкурентоспособности и диверсификации промышленности Казахстана, а также надлежащего внедрения инноваций в производственные процессы.

В 2016 г. на долю промышленности приходилось 50,5 % от общего объема потребления энергии. Использование энергии в промышленности выросло за период 2008–2016 гг. на 19,3 %. Все промышленные предприятия, за исключением некоторых новых объектов, обладают значительными возможностями для экономии энергии.

Несмотря на снижение промышленных выбросов в атмосферный воздух с 2008 г., промышленные предприятия вносят значительный вклад в загрязнение воздуха, особенно в городских агломерациях, таких как Темиртау, Караганда, Павлодар и Актобе. Многие из крупнейших предприятий инвестируют средства в новые технологии для снижения выбросов в атмосферу и устанавливают автоматизированные системы контроля за выбросами, но такие системы пока не получили широкого распространения. На малых и средних предприятиях (МСП) наблюдается отставание по уровню технологического развития.

Большинство промышленных предприятий не имеют установок по очистке сточных вод на своей территории или не проводят предварительную очистку сточных вод. Промышленные сточные воды часто сбрасываются непосредственно в реки или в городские канализационные системы.

Правительство приложило усилия для выработки стратегических основ и создания нормативно-правовой базы для перехода к «зеленой экономике». Однако в стране отсутствуют механизмы, которые способствовали бы внедрению «зеленых» технологий во всех отраслях промышленности, в частности финансовые стимулы. Еще одним препятствием для перехода к «зеленым» технологиям является преимущественно ограниченный доступ МСП к финансированию.

Внутренние затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) увеличивались и достигли почти 69 млрд. тенге в 2017 г., что составляет 0,13 % к ВВП. Тем не менее, этот показатель является низким по сравнению со странами-членами ОЭСР, где в 2016 г. он составлял 2,35 % от ВВП. Это снижает потенциал Казахстана по достижению прогресса в реализации задачи 9.5 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., которая касается инноваций.

В последние годы меры по предотвращению крупных промышленных аварий и снижению рисков были усилены. Эти меры касаются, главным образом, надзора за соблюдением требований промышленной безопасности, расследования аварий и подготовки к действиям в чрезвычайных ситуациях на опасных производственных объектах. Казахстан является участником Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, но стране еще предстоит определить опасные виды деятельности, которые в случае аварии могли бы вызвать трансграничное воздействие, и уведомить потенциально затрагиваемые государства.

Сельское хозяйство и окружающая среда

Несмотря на огромный сельскохозяйственный потенциал, страна остается чистым импортером сельскохозяйственной продукции. Сельское хозяйство является наименьшим из крупных секторов экономики – на его долю приходится менее 5 % ВВП. В последние годы Правительство предпринимает усилия для повышения производительности данного сектора.

Политика Правительства в области диверсификации сельскохозяйственных культур направлена на сокращение площади посевов пшеницы и увеличение площади посевов «приоритетных» культур, включая кормовые, масличные культуры, ячмень и кукурузу. Повышенные субсидии предоставляются на «приоритетные» культуры.

В период 2008–2017 гг. сокращение площади выращивания хлопка составило 43 000 га или 24 %. Такое сокращение имеет важный экологический эффект в контексте водосбережения.

Применение удобрений в Казахстане находится на очень низком уровне. В среднем в 2011–2015 гг. ежегодно вносилось около 110 000 т минеральных удобрений (содержание действующих веществ), в то время как годовая потребность сельского хозяйства Казахстана в минеральных удобрениях составляет 1 млн. т действующего вещества. Низкий уровень внесения минеральных удобрений обусловлен их высокой стоимостью (с учетом низких объемов внутреннего производства), несмотря на субсидии, которые Правительство предоставляет фермерам.

Навоз используется в основном в качестве органического удобрения. Однако доступные объемы таких удобрений недостаточны для обеспечения потребностей. Применение ни минеральных, ни органических удобрений не позволяет обеспечить достаточное восстановление плодородия почв.

Также отмечаются низкие показатели применения пестицидов, хотя в период с 2008 г. по 2017 г. они увеличились более чем в три раза с 0,2 кг/га до 0,63 кг/га. Крайне низкие показатели применения пестицидов обусловлены их высокой стоимостью и структурой собственности на землю, в результате чего крестьянские хозяйства и хозяйства населения практически не используют пестициды, в то время как используют их исключительно предприятия.

Производство органической сельскохозяйственной продукции признано Правительством как один из наиболее перспективных подсекторов сельского хозяйства. Хотя Закон о производстве органической продукции 2015 г. вступил в силу, необходимые подзаконные акты для установления национальных стандартов, сертификации и маркировки продукции еще не приняты. Органы сертификации еще не определены.

Сельское хозяйство, безусловно, является крупнейшим потребителем водных ресурсов. Приблизительно две трети как забора, так и использования воды в стране приходится на нужды сельского хозяйства, преимущественно (70–100 % в зависимости от года) на цели орошения. В процессе транспортировки потери воды составляют около 11–15 % водозабора, что преимущественно объясняется использованием устаревшей инфраструктуры оросительной системы и методов орошения.

Наряду с устаревшей оросительной системой, другой основной причиной потерь является низкая стоимость водоснабжения. Такая низкая стоимость не способствует использованию эффективных технологий и не позволяет обеспечить полноценное техническое обслуживание и ремонт оросительных систем. Кроме того, действующие тарифы устанавливаются по единой ставке независимо от изменения объема потребления.

С 2010 г. наблюдается значительный рост применения водосберегающих технологий: площади орошаемых земель, на которых используются такие технологии, увеличились с 2–3 % до 13–15 %. Наиболее популярной является технология дождевого орошения, которая применяется на площади около 100 000 га, в то время как капельное орошение используется на площади около 80 000 га.

Быстро распространяется ресурсосберегающее сельское хозяйство (минимальное нарушение почвенного покрова, постоянный почвозащитный покров и ротация севооборота). По имеющимся

оценкам, 3 млн. га сельскохозяйственных угодий подвергаются беспашотной обработке, и 9 млн. га земель подвергаются минимальной пахотной обработке, в то время как 5 млн. га остаются в обычной обработке.

Сельское хозяйство является вторым крупнейшим источником выбросов ПГ после сектора энергетики, хотя объем выбросов ПГ сельского хозяйства почти в 11 раз ниже, чем в секторе энергетики. Наблюдается несколько позитивных тенденций в области адаптации к изменению климата. Однако отсутствие согласованного и системного подхода ограничивает возможности страны в укреплении ее устойчивости к последствиям изменения климата, что требуется для реализации задачи 2.4 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Проблема утилизации устаревших пестицидов по-прежнему актуальна. Во многих случаях устаревшие пестициды хранятся в непригодных для этого условиях.

Здоровье населения и окружающая среда

С 2008 г. Казахстан добился успехов в увеличении ожидаемой продолжительности жизни и сокращении младенческой и материнской смертности. Также удалось снизить смертность и заболеваемость инфекционными заболеваниями. При этом страна столкнулась с большой и растущей нагрузкой в связи с неинфекционными заболеваниями.

Количество неинфекционных заболеваний, которые потенциально могут быть связаны с качеством окружающей среды, с 2008 г. растет среди детей, которые в целом более чувствительны к рискам, связанным с окружающей средой, чем взрослое население. В 2016 г. количество детей, у которых была диагностирована астма, в 2,6 раза превышало количество таких детей в 2009 г. Общая заболеваемость раком среди детей увеличилась на 60 % за период с 2009 г. по 2016 г. Сохраняется высокая заболеваемость хроническим бронхитом. Увеличивается также частота врожденных аномалий: с 604,1 случая на 100 000 человек в 2008 г. до 999,0 случаев на 100 000 человек в 2015 г.

В ряде исследований отмечается отрицательное влияние ненадлежащего обращения с химическими веществами: в некоторых областях Казахстана зарегистрировано высокое содержание свинца в крови детей, были случаи отравления на рабочих местах, а детские игрушки изымались в связи с присутствием в них опасных химических веществ. Сфера ответственности различных ведомств в вопросах рационального регулирования химических веществ четко не определена. Законодательство по вопросам химических веществ не соответствует передовой международной практике. Улучшение обращения с химическими веществами представляется крайне важным аспектом для достижения Казахстаном задачи 3.9 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Контроль микробиологических и санитарно-химических показателей (свинца) является обязательным только в помещениях медицинских учреждений. В помещениях школ измеряется только уровень содержания ртути (в случае ее утечки) и окиси углерода (при печном отоплении). Систематический сбор информации о качестве воздуха внутри помещений в школах, детских садах и других детских общественных учреждениях и в жилых домах не проводится.

Казахстан производит хризотилловый асбест и асбестосодержащие материалы. Средний объем производства в 2008–2017 гг. составил 216 020 т в год. На производстве, занимающемся добычей, переработкой руды и производством асбеста, работает около 5 000 человек. Тем не менее, Казахстан не регистрирует мезотелиому как отдельную нозологическую форму. В Казахстане не утверждены ни национальный профиль по асбесту, ни план по профилактике заболеваний, связанных с асбестом.

В 2017 г. в Казахстане было зарегистрировано 2 086 смертей в результате дорожно-транспортных происшествий. Число погибших уменьшается по сравнению с ростом числа транспортных средств. Тем не менее, согласно данным ВОЗ, ориентировочная оценка смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в Казахстане составляет 24 случая на 100 000 жителей, что намного выше, чем в других странах Европейского региона ВОЗ, к которому относится Казахстан. Для достижения задачи 3.6 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. необходимо более действенное обеспечение мер безопасности дорожного движения.

Медицинские учреждения являются крупным потребителем энергии, и сокращение энергопотребления этими учреждениями относится к стратегическим приоритетам. Однако меры по повышению энергоэффективности сектора здравоохранения не финансируются в рамках национальных программ. В большинстве случаев замена оборудования осуществляется в рамках международных проектов или с использованием собственных средств больниц.

Достижения последнего десятилетия и приоритеты на будущее

К числу 10 основных достижений Казахстана в экологической сфере за период 2008–2018 гг. относятся:²

- Начало перехода на газ и развитие газовой инфраструктуры страны;
- Стабилизация численности популяций многих видов животных, находящихся под угрозой полного исчезновения в мире;
- Интенсивные работы по лесоразведению, в особенности в целях смягчения негативных последствий катастрофы Аральского моря;
- Внедрение управления речными бассейнами;
- Заключение новых соглашений о трансграничных водах;
- Усиление внимания к радиоактивным отходам;
- Обеспечение практически всеобщего доступа к энергетическим услугам;
- Сокращение младенческой и материнской смертности;
- Определение перехода к «зеленой» экономике в качестве стратегического приоритета;
- Создание институциональных основ для осуществления и мониторинга Целей в области устойчивого развития.

К числу 10 основных приоритетов для Казахстана в экологической сфере на предстоящие 5–10 лет относятся:³

- Обеспечение независимости и повышение эффективности проверок в экологической сфере;
- Повышение действенности механизма выдачи экологических разрешений и реформирование системы экологических платежей для стимулирования изменений в поведении;
- Ужесточение нормативов выбросов для крупных установок сжигания и обеспечение их модернизации;
- Содействие росту возобновляемой энергетики и осуществление мер по повышению энергоэффективности;
- Существенное расширение сети особо охраняемых природных территорий;
- Повышение эффективности использования воды в сельском хозяйстве;
- Развитие систем водоснабжения и санитарии с усилением работы в сельской местности;
- Развитие современных объектов по размещению отходов и внедрение надлежащего обращения с химическими веществами;
- Решение проблемы растущей нагрузки в связи с неинфекционными заболеваниями;
- Обеспечение действенного участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

² Без ранжирования по значимости.

³ Без ранжирования по значимости.

Введение

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Глава 1: Нормативно-правовая база, стратегические документы и организационная структура

Оценка

Существенная реорганизация институциональной структуры 2014 г., в рамках которой Министерство окружающей среды и водных ресурсов было упразднено, Министерство энергетики было назначено уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды, а многие другие функции и полномочия в природоохранной сфере были закреплены за Министерством сельского хозяйства и некоторыми другими государственными учреждениями, отразилась на формировании и реализации экологической политики в стране.

Назначение отраслевого министерства уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды не является редким случаем. Это может быть приемлемым решением при условии, что Правительство уделяет приоритетное внимание природоохранной деятельности, обеспечивает относительно независимое формирование политики и регулирование в природоохранной сфере и имеет мощную и независимую систему, обеспечивающую соблюдение и применение норм природоохранного законодательства (например, в составе независимого контрольно-инспекционного органа, сформированного с участием всех контрольно-инспекционных органов, включая экологическую инспекцию, который не подчиняется ни одному министерству).

В случае Казахстана безусловным политическим приоритетом, сформулированным в Стратегии «Казахстан-2050» 2012 г., является всеобъемлющий экономический прагматизм, который предполагает, что все экономические и управленческие решения должны приниматься, руководствуясь принципами экономической целесообразности и долгосрочных интересов. Круг вопросов, регулируемых пятью департаментами Министерства энергетики, занимающимися экологической проблематикой, недостаточно широк, чтобы обеспечить всестороннее и систематическое развитие природоохранной политики и выполнение Министерством роли уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды. Подчиненность главного регулирующего и правоприменительного органа в области окружающей среды (а именно, Комитета экологического регулирования и контроля) Министерству, отвечающему за один из основных загрязняющих секторов, ограничивает независимость экологического регулирования и обеспечения соблюдения природоохранных норм.

В 2000–2010 гг. в Казахстане был разработан ряд стратегий и программ по охране окружающей среды. С 2010 г. наблюдается тенденция к сокращению количества стратегических документов путем включения рассматриваемых в них вопросов в документы с более широкой сферой охвата. Это однозначно оказало негативное влияние на планирование в природоохранной сфере. Взамен Концепции экологической безопасности 2003 г. так и не был принят документ, который включал бы в себя долгосрочное стратегическое видение развития природоохранной сферы в целом. Стратегические документы по конкретным экологическим проблемам утратили силу в связи с истечением срока действия и не были заменены новыми.

Работа по интеграции экологических требований в отраслевые стратегические документы началась, но ее уровень по-прежнему является недостаточным. СЭО – ключевой инструмент для учета экологических аспектов в отраслевой политике – не применяется. Фактическое осуществление природоохранных мер в секторах экономики в значительной степени опирается на Концепцию по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» 2013 г. и ее План мероприятий, а не на отраслевые стратегические документы. В сферах, которым в Концепции по переходу к «зеленой экономике» и ее Плана мероприятий уделяется меньше внимания (например, в секторах лесного хозяйства, горнодобывающей промышленности и туризма), интеграция экологических требований носит довольно слабый характер.

Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» 2013 г. и ее План мероприятий способствовали реализации значимых природоохранных мероприятий в секторах экономики и на

местах. В отсутствие других стратегических документов по охране окружающей среды Концепция по переходу к «зеленой экономике» стала «спасательной шлюпкой» для природоохранной сферы. Вместе с тем, Концепция не охватывает многие экологические вопросы (например, экологическое регулирование, биоразнообразие, экосистемы, леса). Она не ставила целью и не способна заменить собой полноценный стратегический документ по вопросам охраны окружающей среды. Кроме того, для реализации Концепции и ее Плана мероприятий не выделяется целевое государственное финансирование.

В законодательстве по охране окружающей среды произошло много важных событий, включая введение расширенных обязательств производителей/ импортеров, улучшение доступа к информации и процедур участия общественности и меры по укреплению охраны природы. Тем не менее, некоторые передовые концепции экологического законодательства (например, комплексные разрешения, экологический аудит и экологическое страхование), введенные в законодательство Казахстана десять лет назад, еще не функционируют надлежащим образом.

Выводы и рекомендации

Организационная структура

Упразднение отдельного министерства, ответственного за окружающую среду, назначение Министерства энергетики уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды и возложение многих обязанностей, связанных с охраной окружающей среды, на Министерство сельского хозяйства и некоторые другие государственные органы в результате проведенной в 2014 г. реорганизации институциональной структуры повлияло на деятельность по разработке и совершенствованию экологической политики и законодательства и обеспечению их эффективной реализации и правоприменения. Вопросы охраны окружающей среды не имели первоочередного значения для этих отраслевых министерств, особенно в контексте общего курса на сокращение мер регулирования, привлечение инвестиций и упрощение условий для развития бизнеса и ограничение числа государственных учреждений.

Рекомендация 1.1:

Правительству следует рассмотреть вопрос о воссоздании отдельного министерства или государственного органа с тем же статусом и полномочиями, что и министерство, которое входит в Кабинет министров, который отвечал бы за разработку политики, регулирование, контроль (правоприменение) и реализацию политики в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Стратегическое планирование в области охраны окружающей среды

Некоторые вопросы, касающиеся окружающей среды, рассматриваются в государственных и правительственных программах отраслевого и инфраструктурного развития и стратегических планах министерств энергетики и сельского хозяйства. Однако нет ни государственной программы, ни правительственной программы, которая определяла бы долгосрочные перспективы развития природоохранной сферы и выделяла бы финансирование на осуществление мероприятий. Отсутствие долгосрочного видения ощущается, в частности, в отношении биоразнообразия, особо охраняемых природных территорий, лесов, охраны атмосферного воздуха, изменения климата и управления отходами. Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» 2013 г. способствовала важным изменениям, но охватывает ограниченный спектр вопросов экологического характера.

Рекомендация 1.2:

Правительству следует пересмотреть Концепцию по переходу к «зеленой экономике» 2013 г. для того, чтобы обобщить все соответствующие экологические вопросы и вопросы изменения климата в одном стратегическом документе.

Цели в области устойчивого развития

В 2018 г. Казахстан активизировал работу по координации осуществления и мониторинга Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. В августе–октябре 2018 г. была сформирована

организационная структура для реализации и мониторинга Целей в области устойчивого развития, основным оплотом которой будет Координационный совет по Целям в области устойчивого развития на уровне заместителя Премьер-министра, опирающийся на деятельность пяти межведомственных рабочих групп и поддерживаемый рабочим органом/секретариатом. За общую координацию реализации Целей в области устойчивого развития отвечает Министерство национальной экономики. Министерство энергетики возглавляет одну из межведомственных рабочих групп.

Несмотря на достаточную полноту охвата задач Целей в области устойчивого развития в национальных и отраслевых планах, на сегодняшний день не предпринималось никаких систематических усилий для непосредственного включения Целей в области устойчивого развития в отраслевые программы и планы. Под руководством Комитета по статистике Министерства национальной экономики был подготовлен проект национальной структуры показателей Целей в области устойчивого развития. На веб-сайте Комитета начал действовать раздел по мониторингу Целей в области устойчивого развития. Тем не менее, уровень осведомленности о Целях в области устойчивого развития среди должностных лиц центральных органов государственной власти и на субнациональном уровне является низким.

Рекомендация 1.3:

Правительству следует:

- (a) *Обеспечить регулярную и прозрачную работу всей организационной структуры по реализации и мониторингу Целей в области устойчивого развития;*
- (b) *Повысить осведомленность о Целях в области устойчивого развития и их значимости для Казахстана среди должностных лиц государственных органов и общественности;*
- (c) *Объяснить синергизм между существующими национальными целевыми задачами и Целями в области устойчивого развития и начать работу по определению дополнительных национальных целевых задач на основе Целей в области устойчивого развития в тех сферах, где такие задачи не установлены;*
- (d) *Обеспечить четкое отражение Целей в области устойчивого развития во всех будущих документах стратегического планирования;*
- (e) *Обеспечить пересмотр существующих стратегических документов для широкого включения в них Целей в области устойчивого развития;*
- (f) *Обеспечить регулярную подготовку отчетов о реализации Целей в области устойчивого развития.*

Стратегическая экологическая оценка

Казахстан имеет хорошо развитую систему стратегического планирования. Однако слабым местом системы планирования, особенно с экологической точки зрения, является неприменение инструмента СЭО для оценки экологических последствий будущих отраслевых стратегических документов. Отсутствие СЭО препятствует систематической, согласованной и полноценной интеграции экологических мер и требований в отраслевую политику. Ключевой проблемой на пути внедрения СЭО является недостаточное понимание этого инструмента и отсутствие подготовки, профессиональных знаний и навыков. Поскольку система ОВОС/ГЭЭ в Казахстане достаточно серьезно отличается от системы, применяемой во многих других странах, существуют также опасения, что инструмент СЭО в Казахстане может быть «адаптирован» и может «отойти» от инструмента СЭО в том виде, в каком он предусмотрен Протоколом о СЭО и применяется на практике в государствах-членах ЕС и многих странах-членах ОЭСР. В свою очередь, внедрение инструмента СЭО могло бы помочь Казахстану в повышении согласованности политики в области устойчивого развития в соответствии с задачей 17.14. Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Рекомендация 1.4:

Правительству следует:

- (a) *Внедрить полномасштабную систему СЭО в национальное законодательство в соответствии с Протоколом по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;*

- (b) Обеспечить укрепление потенциала государственных органов и других заинтересованных сторон в области СЭО;
- (c) Присоединиться к Протоколу по стратегической экологической оценке;
- (d) Выстроить такую систему экологической оценки, при которой СЭО может быть отправной точкой для разработки оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) для отдельных проектов на конкретной территории, что позволит избежать дублирования при сборе данных, проведении анализа и оценки и осуществлении мониторинга.

Обучение и повышение квалификации

Повышение квалификации государственных служащих по общим (не экологическим) вопросам осуществляется в Академии государственного управления при Президенте. С недавнего времени Институт дополнительного образования государственных служащих Академии предлагает семинар по теме «Зеленая экономика» в рамках программ повышения квалификации.

Хорошая система подготовки и повышения квалификации по экологическим вопросам налажена на базе РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства энергетики. Предлагаемые им обучающие семинары посещают сотрудники предприятий, департаментов экологии Комитета экологического регулирования и контроля и местных исполнительных органов. Центр также обучает преподавателей высших учебных заведений и сотрудников НПО на бесплатной основе. Однако, за исключением одного случая, сотрудники других отраслевых министерств не посещают обучающие семинары, организуемые Центром.

Рекомендация 1.5:

Правительству следует расширить охват схем обучения и повышения квалификации по экологическим вопросам для государственных служащих отраслевых министерств и подведомственных им организаций на базе Академии государственного управления при Президенте и Республиканского государственного предприятия «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства энергетики.

Глава 2: Механизмы регулирования и обеспечения соблюдения законодательства

Оценка

Приверженность Казахстана идее перехода к «зеленой» экономике требует более активных усилий в области механизмов экологического регулирования и обеспечения соблюдения природоохранного законодательства, поскольку это не может произойти лишь на основании указа, и не произойдет, если в этом процессе не будет в полной мере участвовать частный сектор. В последние годы были предприняты противоречивые шаги. Взятый курс на упрощение процедур, которое абсолютно необходимо для обеспечения более благоприятных условий для экономического роста, вступает в противоречие с целями в области охраны окружающей среды. Хорошим примером этого является значительное сокращение количества проверок без принятия дополнительных компенсационных мер.

Очевидная корреляция между сокращением количества проверок и сокращением числа экологических правонарушений вызывает беспокойство по поводу истинных масштабов распространенности нарушений экологического законодательства в Казахстане. Хотя цель снизить административную и бюрократическую нагрузку на бизнес заслуживает всяческого одобрения, важно, чтобы это не было достигнуто за счет потенциального замалчивания экологических правонарушений, имеющих прямые последствия для окружающей среды.

С 2008 г. система выдачи разрешений была значительно усовершенствована. Создание системы «электронного лицензирования» заслуживает упоминания в качестве весьма позитивного шага. С другой стороны, наблюдающиеся в течение длительного времени трудности в реструктуризации разрешительной системы, лучшим примером которых является отсутствие выданных комплексных экологических разрешений, говорят о серьезной уязвимости системы, которая не способствует улучшению результативности экологической деятельности со стороны хозяйствующих субъектов.

Казахстан продемонстрировал стремление осуществить переход к «зеленой экономике», который неотделим от перехода на новый технологический уровень с более высокими стандартами охраны окружающей среды для всех хозяйствующих субъектов, будь то государственных или частных. Соблюдение требований природоохранного законодательства само по себе не обеспечивает переход к «зеленой экономике». Оно должно сопровождаться широким использованием НДТ, а не только внедрением технологий, применяемых в конце производственного цикла.

Страна еще не освободилась от концепций и практик, которые являются весьма обременительными в административном плане, неэффективными и порочными, как например применение платы за загрязнение окружающей среды. Этот подход (загрязняй, пока готов платить) остается неизменным и также служит препятствием для внедрения системы, основанной на НДТ.

Ведется целенаправленная работа по конкретизации положений первичного законодательства посредством разработки правил, методик и инструкций, однако при этом сохраняются недостатки в критически важных областях, например, в части соответствия национального законодательства по вопросам экологической оценки и участия общественности обязательствам, принятым в рамках Конвенции Эспо и Орхусской конвенции, а также на уровне подзаконных нормативных актов, касающихся ответственности за причинение ущерба окружающей среде.

Выводы и рекомендации

Разрешительная система

В Казахстане комплексные экологические разрешения еще не стали реальностью. Успешность их внедрения зависит от значительных изменений в подходах к установлению ПДВ/ПДС/ПНО и требует от предприятий готовности строго и целенаправленно соблюдать установленные нормативы. Предприятия не в полной мере понимают, каким образом идти по пути внедрения НДТ. В качестве вспомогательных документов по НДТ нельзя использовать документы общего характера, не содержащие практических рекомендаций, как это происходит в настоящее время. Не учитывается тесная связь между выдачей разрешений и платой за загрязнение. Предприятие принимает рациональные решения; если затраты на модернизацию технологии, снижающей уровень загрязнения окружающей среды, выше суммы, которую оно должно уплачивать за загрязнение, то выбор будет сделан в пользу внесения платы за загрязнение. Не созданы позитивные стимулы, которые поощряли бы предприятия переходить к экологически ориентированным моделям.

Рекомендация 2.1:

Правительству следует:

- (a) *Принять поэтапный план внедрения комплексных экологических разрешений, начиная с пилотного проекта с участием ограниченного числа компаний в определенном секторе, и к 2022 г. распространить эту систему на все объекты I категории (обязав к этому времени компании I категории получать комплексные разрешения);*
- (b) *Повысить уровень информированности о преимуществах комплексных экологических разрешений и реализовать мероприятия по развитию потенциала промышленных предприятий, с тем чтобы подготовить их к осуществлению необходимых изменений для подачи заявки на получение комплексного разрешения;*
- (c) *Обеспечить подготовку сотрудников Комитета экологического регулирования и контроля Министерства энергетики для осуществления контроля над предприятиями с комплексными экологическими разрешениями;*
- (d) *Разработать новые документы по наилучшим доступным технологиям (НДТ), а также расширить сферу охвата и повысить степень детализации существующих документов, что обеспечит их эффективное использование объектами регулирования, и поощрять использование соответствующих Справочников ЕС по НДТ (СНДТ);*
- (e) *Сочетать применение платы за загрязнение с позитивными стимулами, чтобы обеспечить заинтересованность предприятий в инвестировании средств в процессы, снижающие уровень загрязнения.*

См. Рекомендацию 3.1.

Оценка воздействия на окружающую среду

В законодательстве Казахстана нет конкретных положений, связанных с проведением ОВОС в трансграничном контексте и реализацией Конвенции Эспо. Существует также ряд несоответствий между национальным законодательством Казахстана и обязательствами, вытекающими из Конвенции Эспо и Орхусской конвенции, а именно: делегирование государственными органами ответственности за проведение ОВОС заказчику (инициатору) намечаемого вида деятельности, применение санитарной классификации производственных объектов для определения объектов ГЭЭ, отсутствие законодательно установленной процедуры осуществления предварительной экспертизы (скрининга), отсутствие четко определенных положений в отношении определения заинтересованной общественности, отсутствие нормативного положения, которое обеспечивало бы надлежащий учет результатов участия общественности в процессе принятия решений, и отсутствие стадии послепроектного анализа. Еще одним «слабым звеном» системы ГЭЭ и ОВОС в Казахстане является отсутствие ясности по соотношению комплексной экологической экспертизы и ГЭЭ. Инструмент общественной экологической экспертизы практически не используется в Казахстане, поскольку общественная экологическая экспертиза в недостаточной степени интегрирована в процесс принятия решений по предлагаемым проектам.

Рекомендация 2.2:

Министерству энергетики следует:

- (a) *Внести изменения и дополнения в законодательство об ОВОС в целях устранения несоответствий обязательствам, вытекающим из Конвенции Эспо и Орхусской конвенции;*
- (b) *Конкретизировать трансграничные аспекты ОВОС в законодательстве;*
- (c) *Обеспечить, чтобы крупные строительные проекты, включая жилые здания, полностью попадали под ГЭЭ;*
- (d) *Интегрировать общественную экологическую экспертизу в систему принятия решений.*

Производственный экологический контроль

Объекты I-III категорий обязаны самостоятельно контролировать свои эмиссии. Вместе с тем обеспечение и контроль качества осуществляемого производственного экологического контроля не всегда гарантируются. Справочный документ ЕС по общим принципам мониторинга 2003 г. (актуализированный и переименованный в «Справочный документ по мониторингу выбросов в атмосферу и сбросов в водную среду» 2017 г.) содержит подробную информацию о принципах мониторинга, в том числе подготовке, планировании и выполнении измерений, обеспечении качества, методах мониторинга, анализе, справочных документах и стандартах.⁴ Некоторые актуальные рекомендации по-прежнему можно почерпнуть из Технического руководства ОЭСР по производственному экологическому контролю в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии 2007 г. и Руководства ЕЭК по совершенствованию мониторинга окружающей среды предприятиями и улучшению их экологической отчетности в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии 2007 г.

Рекомендация 2.3:

Министерству энергетики следует:

- (a) *Разработать руководящий документ (правила, инструкции или требования) для планирования, подготовки и осуществления производственного экологического контроля и предоставления отчетности по нему промышленными объектами с учетом сложившейся международной практики;*
- (b) *Повышать потенциал соответствующих комитетов для осуществления контроля и надзора над отчетами по результатам производственного контроля, подготавливаемыми промышленными объектами.*

⁴ Размещены по адресу: <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

Проверки

Конкретных стратегических документов по обеспечению соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды не имеется. Стратегические цели в области обеспечения соблюдения законодательства не установлены. Система ориентирована на учетную деятельность (штрафы, выявленные нарушения), а не на достижение результатов в части соблюдения законодательных требований. Деятельность по стимулированию соблюдения законодательства и диалог с промышленными предприятиями находятся на самом раннем этапе становления.

Сокращение числа экологических проверок снизило административную нагрузку на субъекты предпринимательства. Это является неоспоримым следствием произведенного сокращения. Однако вполне закономерно, что последствия не ограничатся упрощением условий для ведения бизнеса. Казахстан по-прежнему сталкивается со множеством экологических проблем. Проверки являются основополагающим элементом системы правоприменения. Нарушения, по всей вероятности, продолжаются, но некоторые из них остаются вне поля зрения природоохранных органов. Хотя планирование проверок на основе оценки степени риска позволяет более эффективно определять объекты проверок, отсутствие самой возможности проведения проверок без предварительного уведомления влияет на поведение хозяйствующих субъектов и снижает вероятность выявления нарушений.

Данные и информация об эффективности функционирования системы экологического регулирования и обеспечения соблюдения природоохранного законодательства являются общедоступными, но они рассредоточены по различным источникам и представлены в форме, которая не позволяет производить их оценку и определять тенденции.

Рекомендация 2.4:

Правительству следует:

- (a) Установить стратегические цели и приоритеты в отношении соблюдения и применения природоохранного законодательства;
- (b) Тщательно оценить положительные и отрицательные последствия, связанные с сокращением количества проверок;
- (c) Компенсировать сокращение количества проверок за счет введения проверок без предварительного уведомления;
- (d) Улучшить раскрытие данных об эффективности функционирования системы экологического регулирования и обеспечения соблюдения природоохранного законодательства.

Ответственность за экологический ущерб

Основная цель режима ответственности за экологический ущерб заключается в восстановлении природной среды до первоначального состояния, а в тех случаях, когда это не представляется возможным, сумма денежной компенсации должна быть направлена на осуществление дополнительных или компенсаторных мер по исправлению ситуации. В Казахстане в большинстве случаев экологический ущерб не устраняется, несмотря на выявление загрязнителя и оплату причиненного ущерба.

Рекомендация 2.5:

Министерству энергетики следует разработать и принять руководящий документ (правила, инструкции или требования) об ответственности за экологический ущерб, в котором будут установлены процедуры в области восстановления окружающей среды и будет определено, что в случае выбора варианта, не предполагающего восстановления окружающей среды, он всегда должен быть хорошо обоснован и одобрен природоохранными органами.

Системы экологического менеджмента

Практика добровольного принятия обязательств, например, посредством систем экологического менеджмента, подкрепляет регулятивные и стимулирующие механизмы, обеспечивая хорошую

платформу для поощрения совершенствования подходов производства или потребления. Однако применение этих добровольных подходов в стране носит весьма ограниченный характер. В связи с практическим отсутствием стимулов для использования стандарта ISO 14001, предприятия не видят прямых преимуществ от внедрения систем экологического менеджмента. Количество действительных сертификатов ISO 14001 крайне невелико (140 в 2017 г.), принимая во внимание количество объектов регулирования в Казахстане. В Казахстане нет предприятий, применяющих EMAS.

Рекомендация 2.6:

Министерству энергетики следует:

- (a) *Ввести стимулы для компаний, сертифицированных на соответствие стандарту ISO 14001 или стандарту Системы экологического менеджмента и аудита (EMAS);*
- (b) *Провести информационно-коммуникационную кампанию по вопросам льгот, предоставляемых предприятиям, внедрившим системы экологического менеджмента;*
- (c) *Создать общедоступную базу данных для распространения информации о предприятиях, на которых внедрены системы экологического менеджмента.*

Корпоративная социальная ответственность

Несмотря на то, что за последние 10 лет уровень понимания концепции устойчивого развития и корпоративной социальной ответственности в Казахстане, несомненно, повысился, в реализации этих принципов по-прежнему наблюдается отставание. Нынешние усилия государственных органов носят фрагментированный характер и являются недостаточными, если Казахстан заинтересован в том, чтобы деловое сообщество более активно практиковало модели поведения, направленные на обеспечение устойчивого развития и способствующие достижению Целей в области устойчивого развития.

Рекомендация 2.7:

Правительству следует продвигать корпоративную социальную ответственность и установить четкие и измеряемые целевые показатели в соответствующих стратегических документах.

Рациональные модели потребления и производства

Казахстан уделяет пристальное внимание вопросам РМПП, но его приверженность этим принципам не отличалась неизменностью и последовательностью. В Казахстане стратегические подходы РМПП рассматриваются как фундаментальные элементы «зеленой экономики». На уровне Правительства осознается важность РМПП и предпринимаются целенаправленные усилия по улучшению показателей страны в этой области. Вместе с тем, в части РМПП имеются значительные недостатки: существующие государственные и частные инициативы не документируются на систематической основе; нет четко организационной структуры для управления РМПП; не проводится постоянная оценка существующих пробелов в национальных усилиях по реализации РМПП, где весьма полезной могла бы оказаться поддержка по линии 10РП.

Страна не принимает активного участия в работе 10РП и не имеет национального плана/программы мероприятий по РМПП. На политическом уровне можно было бы рассмотреть возможность усовершенствования некоторых аспектов, как например внедрение «зеленых» закупок и разработка общедоступной базы данных, в которой могли бы размещаться отчеты о рациональном использовании ресурсов (показатель 12.6.1: Число компаний, публикующих отчеты о рациональном использовании ресурсов). Эти усилия приблизят Казахстан к достижению Цели в области устойчивого развития 12 (Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства).

Рекомендация 2.8:

Правительству следует:

- (a) *Обязать Комитет экологического регулирования и контроля активно участвовать в работе по линии Десятилетних рамок программ (10РП) по вопросам рациональных моделей потребления и производства (РМПП);*

- (b) *Разработать и реализовать национальный план мероприятий по РМПП и создать эффективную структуру управления в области РМПП.*

Экологическое страхование

Имеющихся данных недостаточно для получения достоверных выводов об эффективности обязательного экологического страхования с точки зрения фактического устранения ущерба, нанесенного окружающей среде. Предприятия соблюдают обязательство приобретать полис экологического страхования, но не обращаются за страховыми выплатами при наступлении страхового случая. В 2017 г. страховые выплаты по договорам экологического страхования составили 0,04% от общего объема страховых возмещений, выплаченных по договорам обязательного страхования, а страховые взносы превысили страховые выплаты в 106 раз.

Рекомендация 2.9:

Правительству следует провести оценку системы обязательного экологического страхования в контексте текущих данных, которые показывают, что страховые взносы в значительной степени превышают страховые выплаты.

Глава 3: «Зеленая» экономика и торговля

Оценка

Высокой оценки заслуживает существенное упрощение административной процедуры взимания экологических платежей и сокращение количества облагаемых платой загрязняющих веществ с 2008 г. Вместе с тем, по-прежнему существуют возможности для улучшения системы экологических платежей в плане приведения ее в соответствие с принципом «загрязнитель платит». Не всегда ясно, насколько эффективно экологические налоги и штрафы, взимаемые на местном уровне, используются для улучшения состояния окружающей среды и развития «зеленой экономики». Данные государственных органов свидетельствуют о том, что в 2016 г. лишь 33 % доходов от экологических платежей было израсходовано на природоохранные мероприятия. Отрадно наблюдать за постоянными усилиями по совершенствованию Экологического кодекса и недавно начатым процессом пересмотра Кодекса с целью обеспечения более строгого соблюдения принципа «загрязнитель платит».

Кроме того, достигнут прогресс в снижении нагрузки на окружающую среду в результате воздействия выбросов автотранспортных средств. Были увеличены акцизы на бензин и дизельное топливо и установлены дифференцированные ставки для топлива с низким содержанием серы. Тем не менее, по-прежнему отмечается большой разрыв между ставками топливных налогов и нормами, установленными Директивой ЕС 2003/96/ЕС.

С точки зрения лучшего учета воздействия на окружающую среду и связанных с этим потребностей в инвестициях на природоохранные цели Концепция по переходу к «зеленой экономике» снискала себе политическую поддержку на высоком уровне и успешно используется для интеграции экологических аспектов в процессы принятия решений на уровне министерств и государственных финансовых учреждений. Это имеет непосредственное отношение к Цели в области устойчивого развития 8 (Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех). Тем не менее, расширение масштабов деятельности в горнодобывающей промышленности и отраслях, использующих ископаемые виды топлива, также является национальным приоритетом. Статистические данные показывают, что инвестиции в охрану окружающей среды и развитие «зеленой экономики» уже достигли определенного уровня, но их доля в ВВП остается низкой (около 1 %) и практически не увеличивается, что отнюдь не свидетельствует о повышении приоритетности «зеленого» финансирования. Это по-прежнему может служить препятствием для достижения многих Целей в области устойчивого развития и их задач, например, задачи 15.а (Мобилизовать и значительно увеличить финансовые ресурсы из всех источников в целях сохранения и рационального использования биологического разнообразия и экосистем).

Доходы от платы за загрязнение окружающей среды не используются эффективным образом для финансирования мер по охране окружающей среды, смягчению воздействия на климат, адаптации к

изменению климата и развитию «зеленой экономики». Его можно было бы осуществлять в форме прямого финансирования приоритетных для Правительства проектов и/или частичного возврата этих доходов загрязняющим предприятиям с целью создания стимулов для экологических инвестиций.

Выводы и рекомендации

Экологические платежи

Несмотря на значительный прогресс в снижении административной нагрузки на национальную систему экологических платежей, нерешенными остаются принципиальные вопросы, связанные с эффективностью системы, предоставлением стимулов для снижения загрязнения и соблюдением принципа «загрязнитель платит». Казахстан по-прежнему придерживается концепций возмещения ущерба, основанных на наличии вины, которые увязывают возникновение ответственности с превышением заранее установленного лимита, прописанного в разрешении на эмиссии. Система содержит элемент дискриминации в отношении определенных промышленных операторов и устанавливает ставки платы и штрафов, которые не являются единообразными для всех отраслей промышленности. Применяемые ставки платы не всегда реалистичны и совместимы с международной практикой, поскольку они позволяют применять меры наказания за выбросы, связанные с производственной практикой на основе НДТ.

Рекомендация 3.1:

Правительству следует:

- (a) *Создать стимулы для компаний для осуществления инвестиций в снижение загрязнения и техническую модернизацию, в том числе путем внесения изменений в систему экологических платежей;*
- (b) *Обеспечить, чтобы ставки налогов и штрафов были реалистичными, соответствовали международной практике и не применялись в качестве наказания за выбросы, связанные с производственной практикой на основе наилучших доступных технологий (НДТ);*
- (c) *Перейти от концепций возмещения ущерба, основанных на наличии вины, к модели строгой ответственности, вытекающей из принципа «загрязнитель платит», основанной на доказательствах фактического ущерба, нанесенного окружающей среде;*
- (d) *Установить единообразные ставки налогов и штрафов для всех секторов и установить единые правила оценки ущерба.*

«Зеленая» торговля и рынок экологических товаров и услуг

На сегодняшний день ни разработка высоких экологических стандартов для изменения поведенческих установок казахстанских промышленных предприятий и экспорта экологических товаров и услуг, ни стимулирование всестороннего учета экологических аспектов при привлечении инвестиций не относятся к приоритетным направлениям политики в сфере торговли. Меры торговой, инвестиционной и инновационной политики можно было бы дополнительно согласовать между собой с целью обеспечения эффективной политической поддержки для развития торговли и расширения рынка экологических товаров и услуг. В целом, уровень государственного финансирования НИОКР остается низким, несмотря на важную роль НИОКР в обеспечении прогресса в разработке новых экологических товаров, услуг и технологий.

Рекомендация 3.2:

Правительству следует:

- (a) *Ускорить устранение торговых барьеров для экологических товаров и услуг в соответствии с общим стремлением страны к улучшению торговых связей, начиная с упрощения процедур торговли и не ограничиваясь пограничными мерами и ограничениями на оказание услуг;*
- (b) *Лучше согласовать между собой меры торговой, инвестиционной и инновационной политики с целью обеспечения эффективной политической поддержки для повышения результативности «зеленой» научно-технической деятельности и стимулировать техническую модернизацию в частном секторе на основе хорошо функционирующей системы прав интеллектуальной*

собственности и дополнительного притока иностранных инвестиций в новые низкоуглеродные технологии и проекты;

- (с) *Усилить роль и потенциал существующих учреждений для проведения исследовательской работы в области перехода к «зеленой» экономике.*

«Зеленые» рабочие места

В Казахстане не имеется законодательной базы и стратегических документов конкретно по вопросам «зеленых» рабочих мест, в то время как государственные органы, в том числе Министерство труда и социальной защиты населения, Министерство национальной экономики и Министерство энергетики хорошо осведомлены о рисках массового сокращения рабочих мест и негативного воздействия на некоторые сообщества и отрасли в результате перехода к «зеленой экономике». В то же время, Концепция по переходу к «зеленой экономике» предусматривает, что развитие «зеленой экономики» может привести к созданию нескольких тысяч новых рабочих мест в разных секторах в результате реализации предусмотренных мер. Официально утвержденное определение «зеленых» рабочих мест в Казахстане не существует.

Рекомендация 3.3:

Министерству труда и социальной защиты населения и Министерству образования и науки следует:

- (а) *Утвердить определение «зеленых» рабочих мест в соответствии с международно-признанными определениями (например, определением, сформулированным Международной организацией труда (МОТ)) и определить необходимые наборы навыков для создания «зеленых» рабочих мест в стране;*
- (б) *Постепенно включить «зеленый» компонент в определение профессиональных стандартов, учебные программы, оценку квалификации и аттестацию в сфере профессионально-технического образования, высшего образования и подготовки кадров в свете новых инициатив по развитию навыков (например, Государственной программы «Цифровой Казахстан»).*

«Зеленое» финансирование и инвестиции

Затраты на реализацию Концепции по переходу к «зеленой экономике» в период с 2018 г. по 2050 г. составят 18,4 млрд. долларов США. Правительство, государственные финансовые учреждения и частный сектор проявляют все большую заинтересованность в инвестировании средств в мероприятия по переходу к «зеленой» экономике. Однако мер политики по охране окружающей среды и изменению климата, а также создания общих благоприятных условий для стимулирования инвестиций недостаточно для мобилизации дополнительного финансирования для достижения целей, предусмотренных Концепцией. Казахстанские государственные финансовые учреждения осуществляют инвестиции в «зеленые» проекты, но их доля в общем портфеле остается низкой. Мобилизация «зеленого» финансирования не входит в состав инвестиционных критериев этих финансовых учреждений. Никаких добровольных целевых показателей в отношении резервирования определенной доли кредитных портфелей для «зеленых» проектов не установлено.

Экологические налоги и штрафы, взимаемые на местном уровне, не используются эффективным образом для улучшения состояния окружающей среды и развития «зеленой экономики». Лишь около 30 % доходов от экологических платежей направляется на финансирование природоохранных мероприятий. Фактически экологические платежи используются на местном уровне в качестве одной из форм субсидирования для других (экономических или социальных) проектов.

КазСТВ является важным инструментом для выполнения международных обязательств по сокращению выбросов ПГ в стране. После перерыва система возобновила работу в январе 2018 г. Однако доходы от КазСТВ, как ожидается, будут зачисляться в государственный бюджет. Правового механизма, который позволял бы инвестировать получаемые доходы в дополнительные меры по снижению выбросов ПГ, не существует.

Рекомендация 3.4:

Правительству следует:

- (a) Утвердить определение операций и инструментов «зеленого» финансирования и содействовать интеграции климатических рисков в программы корпоративного управления крупных государственных предприятий и организаций;
- (b) Включить «зеленое» финансирование в полномочия государственных финансовых учреждений, с тем чтобы они могли на более законном основании направлять свои финансовые ресурсы и использовать инструменты смягчения рисков для мобилизации финансирования на «зеленые» проекты;
- (c) Рассмотреть возможности повышения эффективности использования взимаемых экологических платежей на цели охраны окружающей среды на местном уровне;
- (d) Стимулировать предприятия инвестировать средства в ресурсоэффективные и экологически чистые технологии за счет дальнейшей оптимизации (косвенных) энергетических субсидий и смещения акцента требований, связанных с выдачей экологических разрешений и обеспечением соблюдения законодательства, с решений, обеспечивающих снижение загрязнения в конце технологического цикла, на комплексное предотвращение загрязнения, также связанное с НДС;
- (e) Рассмотреть возможность реинвестирования доходов от Казахстанской системы торговли квотами на выбросы (КазСТВ) (например, от штрафов или аукционов) в дополнительные меры по смягчению воздействия на климат или адаптации к изменению климата вместо зачисления этих средств в государственный бюджет.

Экологизация системы субсидирования

Казахстан субсидирует использование и добычу ископаемых видов топлива, таких как уголь, газ и нефть, а также электроэнергии, потребляемых непосредственно конечными пользователями или используемых для производства электроэнергии. Субсидии на ископаемые виды топлива являются серьезным финансовым бременем для государственного бюджета и могут негативно отражаться на распределении бюджетных средств. Основными направлениями реформирования энергетических субсидий в Казахстане являются повышение прозрачности и усиление правил раскрытия информации для инвестиционных программ, финансируемых из средств бюджета, в том числе через АО «Самрук-Қазына»».

Рекомендация 3.5:

Правительству следует:

- (a) Регулярно готовить подробные отчеты о налоговых расходах с оценкой доходов, которые государство недополучает из-за различных налоговых льгот, и обнародовать такие отчеты;
- (b) Ускорить проведение тарифной реформы в секторе централизованного теплоснабжения с постепенным введением тарифов, которые на начальном этапе будут покрывать затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, а в перспективе и инвестиционные затраты, обеспечивая при этом адресную поддержку затрагиваемых малообеспеченных домохозяйств;
- (c) Установить четкий и реалистичный временной график осуществления реформ, который позволил бы энергопроизводителям, энергосбытовым компаниям и домохозяйствам адаптироваться к изменениям, например, путем инвестирования средств в меры по повышению энергоэффективности;
- (d) Обеспечить государственную поддержку, а именно субсидии и гарантии, для поощрения развития возобновляемых источников энергии (ВИЭ).

«Зеленые» государственные закупки

Для Казахстана важно укрепить добросовестность государственных закупок, чтобы использовать их потенциальную стратегическую роль, среди прочего, для повышения спроса на экологические товары и услуги. Закон «О государственных закупках» 2015 г. требует, чтобы организаторы конкурсных процедур государственных закупок устанавливали несколько критериев отбора, одним которых является наличие у участников конкурса сертифицированных систем экологического менеджмента и/или подтверждения соответствия стандартам экологически чистой продукции. Тем не менее, политические и правовые механизмы, обеспечивающие поддержку для «зеленых» государственных закупок, все еще носят ограниченный характер.

Рекомендация 3.6:

Министерству финансов следует:

- (a) Рассмотреть вопрос о дальнейшей проработке Закона «О государственных закупках» с целью установления правил закупок, которые обеспечивали бы согласованную директивную основу и технические спецификации для содействия интеграции экологических аспектов (или, в более широком контексте, аспектов устойчивости) в систему государственных закупок;
- (b) Установить четкую взаимосвязь между «зелеными» государственными закупками и Концепцией по переходу к «зеленой экономике», которая подлежит актуализации в 2018 г., с целью обеспечения всеобъемлющего учета аспектов устойчивого потребления и производства при проведении государственных закупок;
- (c) Разработать совместно с соответствующими государственными органами критерии экологической устойчивости для товаров и услуг, которые будут закупаться в таких секторах, как здания, дороги и инфраструктура, транспортные средства, сельскохозяйственные отходы и системы орошения;
- (d) Вести работу по повышению уровня информированности, подготовке кадров и распространению информации по вопросам «зеленых» закупок в отделах и департаментах по закупкам в различных государственных учреждениях.

Глава 4: Экологический мониторинг, информация, участие общественности и образование*Оценка*Экологический мониторинг и информация

Сеть экологического мониторинга, управление которой осуществляет Казгидромет, охватывает основные экологические направления. За период с 2008 г. достигнут значительный прогресс в развитии и расширении инфраструктуры мониторинга. В частности, сети мониторинга качества атмосферного воздуха и качества поверхностных вод значительно расширены путем увеличения количества постов мониторинга и числа контролируемых параметров. Кроме того, деятельность по мониторингу как качества воздуха, так и качества поверхностных вод систематически корректируется/пересматривается с учетом случаев высоких уровней загрязнения посредством проведения дополнительных мониторинговых мероприятий. Действующие планы содержат положения о дальнейшем расширении числа постов мониторинга качества атмосферного воздуха, а также числа гидрологических постов. Однако деятельность Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства по мониторингу биоразнообразия и лесов и его потенциал для осуществления такого мониторинга в настоящее время являются недостаточными.

В то время как в 2008 г. на вебсайте Казгидромета публиковались лишь очень ограниченные данные и информация об экологическом мониторинге (и только касательно мониторинга окружающей среды казахстанской части Каспийского моря), в настоящее время Казгидромет размещает все свои информационные бюллетени по мониторингу окружающей среды в сети Интернет. Кроме того, приложение для мобильных телефонов и планшетов «AirKz» предлагает пользователям официальные данные о качестве атмосферного воздуха в режиме реального времени, а также основную информацию о контролируемых параметрах и влиянии загрязнения атмосферного воздуха на здоровье человека. В целом, существенно расширен доступ общественности к данным и информации по результатам экологического мониторинга, собираемой Казгидрометом.

Определенный прогресс достигнут в части создания баз данных и систем управления экологической информацией. Тем не менее, разработка Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов все еще продолжается, хотя некоторая работа уже проделана, включая создание Государственного кадастра отходов и мероприятия по внедрению управления и обмена информацией РВПЗ в режиме онлайн. Однако меры по полноценной разработке и созданию Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов еще не реализованы в силу отсутствия финансовых ресурсов.

Ежегодный национальный доклад о состоянии окружающей среды представляет собой очень подробный и насыщенный документ объемом около 500 страниц, который содержит небольшое

количество форм графического представления данных, что ограничивает возможности информационного охвата общественности. Чтобы устранить этот недостаток, в апреле 2018 г. ИАЦ ООС завершил разработку интерактивной версии доклада о состоянии окружающей среды за 2016 г., доступной в режиме онлайн.

В Казахстане создана надежная система составления экологической статистики и показателей, и в целом продвигаются принципы СЕИС в части открытого доступа к данным и использования данных для нескольких целей при составлении отчетности. Тем не менее, существуют возможности для дальнейшего совершенствования применения принципов СЕИС об открытом доступе к экологическим данным.

Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию

С 2008 г. Казахстан добился улучшений в вопросах доступа к экологической информации благодаря внесению поправок в национальное законодательство, а также начав применять положения законодательства на практике. Главная задача реализации данного законодательства, которую предстоит достичь, – это создание эффективных и удобных для пользователей механизмов, которые отвечали бы реальным потребностям общественности и облегчали бы доступ к экологической информации. Существует много возможностей для улучшения положения дел в области распространения экологической информации через сеть Интернет и с помощью других электронных инструментов. Основная проблема связана с качеством и эффективностью предоставления по запросу экологической информации государственными органами (помимо Министерства энергетики и подведомственных ему организаций) и на всех уровнях государственного управления в стране.

Страна продвигается вперед в деле обеспечения эффективного участия общественности в решении экологических вопросов. Важным достижением стало образование в 2015 г. консультативных общественных советов. Однако этот инструмент с точки зрения обеспечения адекватного представительства общественных интересов недостаточно эффективен. Общественные советы иногда рассматриваются в качестве «палочки-выручалочки», которая способна заменить весь спектр инструментов участия общественности. К числу других проблемных задач относятся обеспечение эффективного участия общественности в процессе принятия решений по намечаемым видам деятельности и создание возможностей для участия общественности в процессе принятия решений, связанных с ГМО, в частности в отношении преднамеренного высвобождения ГМО в окружающую среду и реализации продукции с содержанием ГМО на рынке.

Верховный суд предпринимает серьезные усилия для продвижения доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, однако требуются дальнейшие усилия по расширению такого доступа для обеспечения охвата всей судебной системы страны.

Экологическое образование и образование в интересах устойчивого развития

Экологическое образование хорошо интегрировано в систему дошкольного и общего среднего образования. Обновленные недавно учебные программы, в настоящее время в определенной степени включающие вопросы ОУР, являются хорошей основой для дальнейшей работы по усилению интеграции вопросов устойчивого развития в систему образования на всех уровнях.

Внедрение обновленной учебной программы позволило Казахстану встать на эффективный путь к достижению задач 4.7 и 12.8 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., касающихся интеграции ОУР в (а) национальную политику в сфере образования и (б) учебные программы дошкольного, начального и среднего образования. Предстоит проделать определенную работу по интеграции ОУР в (с) программы подготовки учителей и (д) систему аттестации учащихся. По-прежнему недостаточно эффективной остается интеграция ОУР в систему профессионально-технического и высшего образования, а также повышения квалификации преподавателей.

Не разработана конкретная стратегия в области ОУР или план осуществления, а также отсутствует межведомственный институциональный механизм для поддержки согласованного, эффективного и

непрерывного процесса осуществления ОУР. Для поддержки осуществления ОУР на национальном уровне не выделяется достаточно людских и финансовых ресурсов.

Выводы и рекомендации

Мониторинг состояния атмосферного воздуха и поверхностных вод

Хотя сеть мониторинга качества атмосферного воздуха значительно расширена путем увеличения количества постов мониторинга и числа контролируемых параметров, сохраняются возможности для улучшения сети, особенно в отношении плотности автоматических постов мониторинга качества атмосферного воздуха в крупных городских и промышленных районах. Аналогичным образом за счет увеличения числа передвижных лабораторий может быть повышена эффективность сети мониторинга поверхностных вод, управление которой осуществляет Казгидромет.

Рекомендация 4.1:

Министерству энергетики следует далее развивать и расширять сеть государственного экологического мониторинга, управление которой осуществляет Казгидромет, особенно в части дальнейшего повышения плотности автоматических постов мониторинга качества атмосферного воздуха в крупных городских и промышленных районах и увеличения числа передвижных лабораторий для мониторинга качества поверхностных вод.

Информация о качестве атмосферного воздуха

Новое приложение «AirKz», разработанное Казгидрометом, предлагает пользователям базовую информацию как о контролируемых параметрах, так и о влиянии загрязнения атмосферного воздуха на здоровье человека. Однако приложение не дает пользователям рекомендаций относительно того, что делать при конкретных уровнях загрязнения воздуха, а также не содержит карты рисков для здоровья или другую информацию, связанную со здоровьем, поскольку это относится к сфере ответственности Министерства здравоохранения. Кроме того, неофициальные замеры, производимые как с помощью неформальной сети сенсоров, так и местными органами исполнительной власти, заставляют усомниться в действенности результатов официального мониторинга качества атмосферного воздуха с точки зрения предупреждения населения о высоких уровнях загрязнения воздуха.

Рекомендация 4.2:

Министерству энергетики и Министерству здравоохранения следует:

- (a) Привлечь соответствующие местные органы исполнительной власти и инициативы гражданского общества к работе по усилению действенности информации о качестве атмосферного воздуха, чтобы предупреждать население о случаях высокого уровня загрязнения атмосферного воздуха, по мере необходимости сопровождая эти мероприятия дополнительными измерениями и соответствующими инициативами в области гражданской науки (поощряя участие общественности при одновременном соблюдении стандартов мониторинга);*
- (b) Интенсифицировать усилия и расширять инициативы по использованию информации о качестве атмосферного воздуха для повышения информированности общественности о загрязнении воздуха в городах, в том числе путем проведения дополнительных кампаний, размещения доступной в сети Интернет информации о качестве атмосферного воздуха на наружных рекламных щитах и оказания поддержки дальнейшему развитию инициативы «AirKz» для предоставления пользователям информации и рекомендаций о том, что делать в случае конкретных уровней загрязнения атмосферного воздуха.*

Улучшение доступности информации

Единая государственная система мониторинга окружающей среды и природных ресурсов Казахстана, предусмотренная положениями Экологического кодекса 2007 г., не создана. Принципы открытого доступа к экологическим данным СЕИС не применяются в полной мере, в частности в том, что касается обеспечения доступа общественности к базе данных ГФЭИ (с точки зрения прямого доступа к данным в

режиме онлайн, а не только доступа к метаданным) и завершения и полного внедрения ГКПР и работающего в режиме онлайн ГРВПЗ. Решение этих вопросов будет способствовать повышению эффективности работы соответствующих ведомств по своевременному размещению дающей основания для действий экологической информации и в то же время расширит доступ общественности к экологической информации. Кроме того, сохраняются возможности для расширения информированности общественности о выводах, представляемых в ежегодном докладе о состоянии окружающей среды.

Рекомендация 4.3:

Правительству следует:

- (a) Ускорить разработку Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов;
- (b) Далее разрабатывать и совершенствовать содержание базы данных Государственного фонда экологической информации, кадастров природных ресурсов, Государственного кадастра отходов и Государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей (ГРВПЗ) и онлайн-доступ к ним с целью объединения их в Единую государственную систему и предоставления общественности информации;
- (c) Повышать уровень информированности общественности о содержании ежегодного национального доклада о состоянии окружающей среды как на казахском, так и на русском языках посредством интерактивных инструментов для расширенной визуализации данных, поддерживаемых онлайн-порталами.

Государственный регистр выбросов и переноса загрязнителей

Созданный в Казахстане Государственный регистр выбросов и переноса загрязнителей (ГРВПЗ) обеспечивает прочную основу и значительные возможности для использования страной положительных примеров РВПЗ, разработанных другими странами, в том числе странами-членами ОЭСР, с целью улучшения использования инструмента РВПЗ. Важно, чтобы ГРВПЗ охватывал новейшие технологические разработки и действенно выполнял функцию «единого окна» для промышленности и для органов управления при исполнении ими различных национальных обязательств по составлению отчетности и обязательств Казахстана по представлению отчетности в рамках МПС и Целей в области устойчивого развития, тем самым снижая общую нагрузку на органы управления и предприятия, связанную с составлением отчетности. Также важно, чтобы ГРВПЗ позволял использовать результаты отчетности на комплексной основе для различных целей. Поскольку системы РВПЗ очень сильно зависят от технологических разработок, крайне важно, чтобы новые проекты и мероприятия, связанные с ГРВПЗ в Казахстане, учитывали последние технологические разработки, предвидели возможные будущие программные/технические обновления и были устойчивы на протяжении длительного периода времени.

Наличие хорошо функционирующего ГРВПЗ и присоединение Казахстана к Протоколу о РВПЗ дадут четкий сигнал о том, что крупные промышленные предприятия, загрязняющие окружающую среду, должны быть прозрачны в отношении своих выбросов, а также гарантируют доступ общественности к данным о выбросах. Более того, растущая осведомленность общественности может подтолкнуть промышленность к установке соответствующего оборудования для снижения загрязнения атмосферного воздуха на основе НДТ и поиску более чистых технологических процессов. Усовершенствование существующего ГРВПЗ также будет соответствовать Рекомендации Совета ОЭСР 2018 г. о введении регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) (OECD/LEGAL/0440).

Рекомендация 4.4:

Правительству следует:

- (a) Присоединиться к Протоколу о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- (b) Обеспечить достаточные кадровые и финансовые ресурсы для дальнейшей разработки и ведения ГРВПЗ, в частности для обеспечения возможности представления отчетности в режиме

онлайн, интеграции с другими соответствующими базами данных и улучшения распространения данных через Интернет-портал;

- (с) Поощрять изучение международного опыта и передовой практики по созданию регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) на основе привлечения экспертной помощи и участия в мероприятиях по укреплению потенциала в рамках Протокола о РВПЗ;
- (d) Совершенствовать ГРВПЗ с тем, чтобы он стал «единым окном» для промышленности и для органов управления при исполнении ими различных национальных и международных обязательств по представлению отчетности и позволял использовать результаты отчетности на комплексной основе для различных целей;
- (e) Повышать осведомленность предприятий об обязательствах по представлению отчетности и потенциал предприятий по представлению отчетности.

Экологические показатели

Хотя в Казахстане Комитетом по статистике регулярно рассчитываются и публикуются в сети Интернет 36 из полного перечня 42 экологических показателей ЕЭК, а также информация о метаданных по 20 показателям, существует потребность в увеличении кадровых и финансовых ресурсов для составления и размещения в сети Интернет полного перечня 42 экологических показателей ЕЭК наряду с полной информацией о метаданных (краткое описание и пояснение показателя, используемая методика и единицы измерения, краткая интерпретация потоков данных и тенденций и т.д.). Кроме того, составление набора показателей зеленого роста ОЭСР и полное внедрение счетов СЭЭУ не завершены из-за ограниченности кадровых ресурсов для составления экологической статистики и ведения эколого-экономического учета.

Рекомендация 4.5:

Правительству следует обеспечить достаточные кадровые и финансовые ресурсы для того, чтобы Комитет по статистике мог составлять и публиковать в сети Интернет полный перечень 42 экологических показателей ЕЭК наряду с полной информацией о метаданных, а также завершить разработку и публиковать полный набор показателей зеленого роста ОЭСР и обеспечить полное внедрение счетов Системы эколого-экономического учета (СЭЭУ).

Составление показателей по отходам

Сохраняются проблемы со сбором достоверных данных для регулярного составления показателей, связанных с отходами, и с недостаточно развитым потенциалом для составления статистики по отходам на национальном и областном уровнях.

Рекомендация 4.6:

Комитету по статистике Министерства национальной экономики совместно с другими министерствами и ведомствами следует устранить имеющиеся пробелы в системе сбора данных по отходам и составления достоверных и дающих основания для действий/полезных показателей, связанных с отходами, и укрепить потенциал для составления статистики по отходам на национальном и областном уровнях.

Доступ к информации

Экологическая информация, доступная на вебсайтах основных государственных органов, ответственных за организацию работы в области охраны окружающей среды (Министерства энергетики и Министерства сельского хозяйства), оставляет желать лучшего. ИАЦ ООС при Министерстве энергетики обеспечивает доступ к экологической информации в режиме онлайн посредством нескольких специализированных вебсайтов. Хотя такая практика сама по себе не является недостатком (ввиду того, что экологическая информация фактически предоставляется ИАЦ ООС), слабая визуализация экологической информации и отсутствие у населения возможностей доступа к ней через вебсайты Министерства энергетики и Министерства сельского хозяйства свидетельствуют о недостаточном уровне внимания, уделяемого этими министерствами, экологической проблематике. Вебсайты местных органов управления содержат мало экологической информации. Дополнительной проблемой, требующей решения, является низкое качество предоставляемой информации.

Министерство энергетики предоставляет экологическую информацию на безвозмездной основе. С 2014 г. экологическая информация предоставляется ГФЭИ в качестве бесплатной государственной услуги. Однако, как свидетельствует пример Казгидромета, плата за предоставление экологической информации за рамками бесплатной государственной услуги по предоставлению экологической информации может быть довольно высокой.

Основные проблемы, связанные с предоставлением экологической информации по запросу, включают предоставление неполной информации и уклонение от ответов на вопросы, изложенные в запросе. НПО задокументировали случаи, когда экологическая информация была неполной, недостоверной или в ее предоставлении было отказано без объяснения причины. Надлежащее осуществление закона «О доступе к информации» 2015 г. имеет решающее значение для Казахстана в решении задачи 16.10 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в части, касающейся экологической информации.

Сеть из 14 Орхусских центров, созданная на территории страны для содействия осуществлению всех трех основных направлений Орхусской конвенции, которая играет важную роль в облегчении доступа к экологической информации, испытывает серьезные трудности в продолжении своей деятельности в связи с изменениями, затрагивающими бюджетные ассигнования на поддержку центров.

Рекомендация 4.7:

Правительству следует:

- (a) Обеспечить улучшенный доступ к экологической информации на вебсайтах центральных и местных природоохранных органов за счет своевременного, постоянного и простого доступа, а также в формах и форматах, отвечающих потребностям различных категорий пользователей, с предоставлением возможностей поиска по нескольким критериям и географической привязки;*
- (b) При предоставлении экологической информации вне бесплатной государственной услуги по предоставлению экологической информации, обеспечить, чтобы плата за предоставление экологической информации, если таковая взимается, не превышала разумный размер и не являлась бы препятствием для доступа к экологической информации;*
- (c) Обеспечить, чтобы возможные основания для отказа в предоставлении экологической информации толковались ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии информации, а также целей и задач Орхусской конвенции;*
- (d) Проводить регулярную подготовку должностных лиц, ответственных за различные аспекты доступа к экологической информации, в том числе по вопросам принятия решений о раскрытии экологической информации.*

Участие общественности

В Казахстане имеют место случаи преследования активистов за их экологическую деятельность, что затрудняет деятельность экологических НПО и активистов. Предотвращение подобных случаев требует неотложного внимания со стороны Казахстана, как участника Орхусской конвенции, и в целях достижения прогресса в соответствии с задачей 16.10 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Процедуры участия общественности функционируют, однако их полное и эффективное осуществление еще не достигнуто. Соблюдение правовых норм по организации и проведению общественных слушаний не контролируется государственными органами. Обеспечивается участие общественности в законотворческой деятельности и выработке политики, однако процесс мониторинга того, каким образом учитываются замечания общественности, не прозрачен. Решение VI/8g Совещания сторон Орхусской конвенции 2017 г. содержит рекомендации по обеспечению соблюдения положений Конвенции в стране.

Общественные советы представляют собой упорядоченные платформы для участия общественности, удобные для государственных органов. Однако в их адрес высказываются критические замечания в связи с недостаточной представленностью и эффективностью их работы, особенно в отношении осуществления функции общественного контроля. В сферу деятельности общественных советов при Министерстве энергетики и Министерстве сельского хозяйства входит весь спектр мероприятий, за

осуществление которых отвечает соответствующее министерство, что сокращает возможности для надлежащего представления и учета экологических интересов.

Рекомендация 4.8:

Правительству следует:

- (a) *Принять срочные меры по наращиванию потенциала государственных органов в целях предотвращения преследований в отношении экологических активистов за деятельность по осуществлению ими своих прав и обеспечить безопасные механизмы информирования о таких случаях и независимого и беспристрастного расследования таких случаев;*
- (b) *Организовать перевод на казахский язык Маастрихтских рекомендаций по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, а также их распространение в органах государственной власти на национальном и местном уровнях и среди соответствующих заинтересованных сторон;*
- (c) *Обеспечить организацию обучения по процедурам участия общественности на основе Маастрихтских рекомендаций для различных целевых групп (государственных органов, разработчиков и т.д.);*
- (d) *Выполнить Решение VI/8g о соблюдении Казахстаном своих обязательств по Орхусской конвенции;*
- (e) *Повысить эффективность работы общественных советов, в особенности тех, которые уполномочены рассматривать экологические вопросы.*

См. Рекомендацию 2.2.

Поправка по ГМО

Казахстан не ратифицировал касающуюся ГМО Алматинскую поправку 2005 г. к Орхусской конвенции. Ратификация поправки является одним из способов обеспечить возможности для участия общественности в процессе принятия решений по проблемам преднамеренного высвобождения ГМО в окружающую среду и реализации продукции, содержащей ГМО, на рынке, и, как следствие, возможности для более широкого применения компонента Конвенции, касающегося участия общественности, и улучшения процесса принятия решений по вопросам, связанным с ГМО.

Рекомендация 4.9:

Правительству следует ратифицировать Алматинскую поправку, касающуюся генетически модифицированных организмов, к Орхусской конвенции и принять законодательные и организационно-технические меры по осуществлению ее положений.

Доступ к правосудию

Академия правосудия при Верховном суде организует учебные курсы и конференции по вопросам применения экологического законодательства в судах. Несмотря на достигнутый прогресс, судей, специализирующихся на экологических делах, по-прежнему очень мало. В судах нет экспертов по вопросам окружающей среды.

Затраты на судебное разбирательство по экологическим вопросам с участием адвоката не доступны для большей части населения. На практике правовая помощь представителям общественности и НПО при представлении экологических дел на рассмотрение суда оказывается только специализированными общественными организациями.

Рекомендация 4.10:

Министерству юстиции следует:

- (a) *Во взаимодействии с Верховным Судом и Министерством энергетики повышать уровень подготовки, наращивать темпы развития экспертных знаний и потенциала судей, адвокатов и другого юридического персонала по экологической проблематике;*

- (b) Усилить судебную специализацию в области экологического права и наращивать потенциал судов в использовании независимых экологических знаний и опыта;
- (c) Принять меры по расширению доступа общественности к правовой помощи по экологическим вопросам.

Организационная структура в поддержку ОУР

В перечне полномочий Министерства образования и науки, ответственного за общее осуществление руководства системой образования и выработку политики в области образования, отсутствует непосредственное упоминание ОУР. Остается неясным, перешла ли в 2014 г. ответственность по ОУР и мандат на участие в мероприятиях в рамках Стратегии ЕЭК для ОУР от бывшего Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов к Министерству энергетики. В последние годы Казахстан сократил свое участие в работе в рамках Стратегии ЕЭК для ОУР.

В Казахстане нет стратегии или плана действий по осуществлению ОУР на всех уровнях образования и во всех государственных учреждениях. В стране отсутствует механизм координации по вопросам ОУР. Явно ощущается нехватка достаточных людских и финансовых ресурсов для осуществления ОУР. Эти недостатки организационного характера препятствуют прогрессу в достижении задач 4.7. и 12.8 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Рекомендация 4.11:

Правительству следует:

- (a) Предоставить четкие полномочия Министерству образования и науки в области осуществления образования в интересах устойчивого развития (ОУР) в тесном взаимодействии с Министерством энергетики и другими заинтересованными сторонами;
- (b) Обеспечить включение ОУР в соответствующие стратегические документы и выделять надлежащее финансирование для развития и поощрения ОУР;
- (c) Создать многосторонний координационный механизм по осуществлению ОУР;
- (d) Обеспечить активное участие страны в региональных мероприятиях ЕЭК в области ОУР.

Высшее среднее образование, профессионально-техническое и высшее образование

Предмет «Окружающая среда и устойчивое развитие» входил в число обязательных дисциплин первого курса высшего образования, но был исключен из программы вузов в связи с планируемым включением в программу 12-го класса средней школы в будущем. Однако в перечень обязательных предметов системы среднего образования он все еще не внесен и остается одним из факультативных курсов.

Наиболее сложной задачей для системы высшего образования в целом и специальностей, связанных с природоохранной деятельностью, в частности является обеспечение непрерывного соответствия специализации и количества выпускников потребностям рынка труда. Еще одна важная задача состоит в том, чтобы обеспечить подготовку по специальностям, необходимым для перехода страны к зеленой экономике.

Рекомендация 4.12:

Министерству образования и науки следует:

- (a) Включить предмет «Окружающая среда и устойчивое развитие» в перечень обязательных дисциплин старших классов средней школы, учреждений профессионально-технического и высшего образования;
- (b) Во взаимодействии с Министерством труда и социальной защиты населения и Министерством экономики, а также по согласованию с учреждениями высшего образования на постоянной основе проводить оценку потребностей рынка труда и соответствующим образом адаптировать и диверсифицировать специальности, связанные с природоохранной деятельностью.

Подготовка преподавателей

После введения обновленных учебных программ для нескольких уровней образования, которые в той или иной степени включают вопросы устойчивого развития, преподаватели, руководство учебных заведений и педагоги проходят обучение в рамках обновленной программы подготовки. Вместе с тем, специальная профессиональная подготовка по вопросам ОУР недостаточно эффективно организована на практике. Недостаточная интеграция ОУР в программу подготовки преподавателей является одним из слабых звеньев в усилиях Казахстана по осуществлению задач 4.7 и 12.8 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Рекомендация 4.13:

Министерству образования и науки в рамках программы подготовки учителей по обновленным учебным планам следует предусмотреть специальную подготовку по вопросам ОУР.

Глава 5: Изменение климата

Оценка

Казахстан ратифицировал Киотский протокол в 2009 г. и Парижское соглашение в 2016 г. Выбросы CO₂ на 1 000 долларов США ВВП сократились почти в два раза, уменьшившись с 1,34 тонн в 2000 г. до 0,73 тонн в 2015 г. В 2015 г. выбросы ПГ, с учетом ЗИЗЛХ, были на 15,3 % ниже уровня 1990 г.

В 2013–2014 гг. Казахстан ввел систему торговли квотами на выбросы (КазСТВ), которая регулировала выбросы CO₂ внутри страны и стимулировала разработку низкоуглеродных технологий. Однако в 2016 г. работа КазСТВ была приостановлена до января 2018 г. Приостановление функционирования КазСТВ не оказало положительного воздействия с точки зрения стимулирования крупных источников выбросов к принятию мер для последовательного сокращения выбросов. Однако во время перерыва в работе КазСТВ была усовершенствована система мониторинга, отчетности и верификации. Действующая с февраля 2018 г. онлайн-платформа позволяет крупным источникам выбросов передавать и регистрировать данные о выбросах ПГ, а также вести торговлю через Интернет. По состоянию на апрель 2018 г. КазСТВ охватывает все крупные компании в энергетическом и нефтегазовом секторах, а также в горнодобывающей, металлургической, химической и перерабатывающей промышленности, однако не включает другие сектора, также вносящие вклад в выбросы ПГ, такие как городские территории, жилищный сектор и управление отходами.

Казахстан наметил для себя амбициозные цели, которые могут вступать в конфликт друг с другом: к 2050 г. войти в число 30 самых развитых стран мира и обеспечить безусловное сокращение выбросов ПГ на 15 % к концу 2030 г. по сравнению с 1990 г. Казахстан имеет большой потенциал для снижения своего экологического следа в качестве глобального источника выбросов ПГ. Энергетический сектор является основным источником выбросов CO₂, на который приходится львиная доля выбросов ПГ (в среднем 82,4 % в период 1990–2015 гг.). Переход от угля и нефти к газу и ВИЭ позволит сократить выбросы ПГ и, в то же время, снизить уровень загрязнения от переработки нефти и угля.

В Казахстане нет ни законодательных актов, которое были бы непосредственно направлены на решение проблем изменения климата, ни отдельного стратегического документа по этим вопросам. Хотя изменение климата носит межсекторальный характер, оно по-прежнему воспринимается как отдельная тема, которой должен заниматься конкретный орган, назначенный в качестве ответственного за вопросы изменения климата. Это сказывается на отсутствии отражения аспектов изменения климата в различных стратегических документах и ограниченной координации по вопросам изменения климата. Отсутствие процедуры СЭО также является препятствием для решения проблем изменения климата на национальном уровне.

Выводы и рекомендации

Стратегические документы по вопросам изменения климата

В Казахстане нет стратегического документа, в котором рассматривались бы проблемы изменения климата (адаптации к изменению климата и смягчения воздействия на климат). Более того, в стране нет

отдельного национального плана в области адаптации. В связи с отсутствием национальной политики в области изменения климата, эти проблемы не отражены и на областном уровне. Аспекты изменения климата еще не в полной мере интегрированы в отраслевые стратегические документы. В целом, у различных учреждений имеется общее понимание «существования» проблемы изменения климата. Тем не менее, изменение климата по-прежнему воспринимается как отдельная тема, и его комплексная значимость для различных отраслей, таких как энергетика, промышленность, сельское хозяйство, транспорт и градостроительное проектирование, еще не получила всестороннего признания.

Рекомендация 5.1:

Правительству следует:

- (a) *Разработать и принять национальный план по адаптации;*
- (b) *Обеспечить, чтобы проблемы изменения климата были в значительной степени интегрированы в отраслевые стратегические документы, планы и программы, в частности, в сфере жилищного строительства, транспорта, сельского хозяйства, градостроительного проектирования, здравоохранения, энергетики и промышленности, включая горнодобывающую отрасль;*
- (c) *Поощрять области и города включать аспекты изменения климата в свои программы развития;*
- (d) *Содействовать разработке и осуществлению местных планов по адаптации.*

Снижение риска бедствий

В Казахстане отсутствует стратегия снижения риска бедствий в соответствии с Сендайской рамочной программой. Принимая во внимание периодичность возникновения экстремальных погодных явлений в Казахстане и нынешние и будущие климатические условия, наличие стратегии снижения риска бедствий и обеспечение учета аспектов снижения риска бедствий не только на национальном, но и на местном уровне могло бы оказать содействие Казахстану в выполнении задач 1.5, 11.b и 13.1 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Рекомендация 5.2:

Правительству следует:

- (a) *Разработать и принять национальную стратегию снижения риска бедствий в соответствии с Сендайской рамочной программой;*
- (b) *Содействовать разработке и осуществлению местных планов по оценке риска бедствий.*

Стратегическая экологическая оценка

Для многих секторов экономики в Казахстане характерно общее отсутствие более стратегического видения, которое учитывало бы экологические, социальные и другие воздействия из разных источников, а также последствия изменения климата и возникающую в результате необходимость разработки мер по смягчению воздействия на климат и адаптации к изменению климата для этого сектора.

По состоянию на середину 2018 г. Казахстан не применяет инструмент СЭО. Однако, как утверждается в Руководстве ОЭСР по СЭО и адаптации к изменению климата 2010 г., надлежащим образом проведенная СЭО может выполнять множество функций в связи с адаптацией к изменению климата. Инструменты многокритериального анализа, используемые в СЭО, позволяют создавать конкретные и рациональные рамочные условия для развития в любом секторе и обеспечивают увязку конкретных действий и индикаторов с различными целевыми показателями. СЭО может быть очень полезным инструментом для интеграции вопросов изменения климата в различные отраслевые стратегические документы на различных институциональных уровнях в Казахстане.

Нормативно-правовая база для СЭО в соответствии со стандартами Протокола ЕЭК по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в случае включения в нее аспектов изменения климата также будет содействовать поддержке заявок на финансирование, направляемых в адрес международных доноров и финансовых учреждений.

Рекомендация 5.3:

Правительству следует:

- (a) Внедрить СЭО в качестве вспомогательного инструмента для разработки обоснованной и скоординированной политики в области устойчивого развития, которая учитывала бы аспекты изменения климата;
- (b) Обеспечить, чтобы аспекты изменения климата (смягчение воздействия и адаптация, связанные со снижением риска бедствий) явным образом являлись составной частью СЭО;
- (c) Обеспечить проведение СЭО применительно к стратегическим документам в области жилищного хозяйства, транспорта, сельского хозяйства, землепользования, городского развития, энергетики и промышленности, включая горнодобывающую отрасль и другие отрасли, на национальном и областном уровнях.

См. Рекомендацию 1.4.

Города и изменение климата

Город Тараз в Жамбылской области присоединился к Соглашению мэров в 2013 г. и разработал План действий в области устойчивой энергетики и климата. О реализации этого плана имеется мало информации. Восемь других городов Казахстана подписали Соглашение в 2013–2014 гг., но еще не представили соответствующие планы действий.

Рекомендация 5.4:

Правительству следует поощрять города Казахстана к:

- (a) Подписанию и реализации Соглашения мэров;
- (b) Разработке и осуществлению Планов действий в области устойчивой энергетики и климата.

Деятельность в области смягчения воздействия на климата

Установленная в ПОНУВ Казахстана безусловная цель обеспечить сокращение выбросов ПГ к 2030 г. на 15 % по сравнению с 1990 г. является достаточно амбициозной. Ее достижение внесло бы весомый вклад в глобальный прогресс в достижении Цели в области устойчивого развития 13 (Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями). Однако разработанные для Казахстана сценарии смягчения воздействия на климат показывают, что Казахстан сможет достичь своей безусловной цели только при условии принятия существующих и дополнительных мер. Всемирный банк рекомендует Казахстану актуализировать сценарии смягчения воздействия на климат на основе более реалистичного прогноза роста ВВП на 1 % и разработать индивидуальные и реалистичные стратегии и планы. Необходимо также учесть вклад в сокращение выбросов ПГ от секторов, не относящихся к КазСТВ (транспорт, городские территории, жилье, управление отходами, коммерческая деятельность), которым в настоящее время уделяется недостаточно внимания.

Действующая нормативная база не предусматривает обязательной доли использования ВИЭ для объектов нового строительства и капитального ремонта существующих зданий с целью повышения их энергоэффективности.

Рекомендация 5.5:

Правительству следует:

- (a) Актуализировать сценарии смягчения воздействия на климат с учетом роста ВВП на 1 %;
- (b) Укрепить КазСТВ, отказавшись от метода базовой линии/ базового метода распределения;
- (c) Принять меры в отношении выбросов в секторах, не относящихся к КазСТВ, включая разработку комплексных планов, конкретных мероприятий и показателей для мониторинга прогресса в сокращении выбросов;
- (d) Ввести углеродный налог для таких секторов, как жилищное хозяйство и коммерческий сектор, с целью стимулирования перехода на более устойчивые технологии, принимая во внимание нужды бедных и уязвимых групп населения;
- (e) Пересмотреть нормативные документы, направленные на повышение энергоэффективности и расширение использования возобновляемых источников энергии для новых и существующих

зданий в соответствии с международными стандартами для зданий с практически нулевым уровнем энергопотребления;

- (f) Стимулировать внедрение возобновляемых источников энергии, таких как фотоэлектрические устройства, геотермальные тепловые насосы и биогазовые установки, в жилищном хозяйстве, уличном освещении, секторе коммунальных услуг и т. д. в качестве частичной альтернативы использованию угля.

Классификация почвенно-растительного покрова

Существующая система классификации земель не позволяет понять и провести анализ природных явлений, таких как изменение климата.

Рекомендация 5.6:

Правительству следует принять международные стандарты классификации почвенно-растительного покрова, как например стандарты CORINE.

Использование спутниковых технологий и ГИС

В Казахстане не создан национальный геопортал на основе совмещения технологий ГИС и дистанционного зондирования, как например геопорталы INSPIRE, действующие в соответствии с Директивой 2007/2/ЕС и ее Правилами обеспечения совместимости наборов и сервисов пространственных данных. Применение ГИС, спутниковые наблюдения и данные об окружающей среде и стихийных бедствиях позволяют лучше регулировать и контролировать землепользование, лесной покров, сельское хозяйство и вопросы, связанные с изменением климата.

Рекомендация 5.7:

Правительству следует:

- (a) В рамках Государственной программы «Цифровой Казахстан» создать геопортал для пространственной информации, сформированной в результате совмещения спутниковых и аэрофотосъемочных данных, в том числе соответствующей информации по вопросам, связанным с изменением климата, с использованием современных технологий, и сделать его общедоступным;
- (b) Обеспечить в сотрудничестве с соответствующими заинтересованными сторонами разработку протоколов для информационных потоков, включая определения рабочих процессов (точное определение, кто сообщает что, когда и кому), и протоколов для более высоких уровней информационных подсистем, чтобы избежать разобщенности всей системы.

Глава 6: Охрана атмосферного воздуха

Оценка

Широкомасштабная добыча полезных ископаемых, разведка нефтяных месторождений и промышленная деятельность, экономический рост в течение последнего десятилетия и быстрый рост интенсивности транспортных потоков в городах требуют безотлагательной выработки подходов для серьезной борьбы с загрязнением воздуха и решения других экологических проблем.

Промышленные выбросы в атмосферу в сочетании с выбросами загрязняющих веществ от растущего количества транспортных средств и выбросами, образующимися в результате отопления жилищ дровами и другими твердыми видами топлива, являются источником сильного загрязнения воздуха в промышленных зонах и городских населенных пунктах, которое вызывает серьезные неудобства и проблемы со здоровьем. При неблагоприятных метеорологических условиях в таких городах как Алматы, Караганда, Шымкент, Темиртау и Усть-Каменогорск концентрации загрязняющих веществ, а именно SO₂, NO_x и РМ достигают очень высокого уровня. На промышленных объектах не внедрены современные технологии снижения выбросов, и на сегодняшний день еще не предприняты достаточные меры по сокращению атмосферных выбросов на транспорте, например, посредством перехода на экологически более чистые виды топлива, в целях обеспечения лучшего и безопасного для здоровья

населения качества воздуха. Эти меры по снижению загрязнения воздуха позволили бы Казахстану выполнить задачи 3.9 и 11.6 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

В настоящее время в экологических разрешениях не устанавливаются требования в отношении реализации передовых технических мероприятий по предотвращению выбросов в атмосферу от промышленных предприятий, аналогичных тем, которые описаны в СНДТ ЕС, а система комплексных разрешений, основанных на НДТ, не функционирует.

Выводы и рекомендации

Нормативы качества воздуха

В качестве единицы измерения качества воздуха в Казахстане используются уровни предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ. Нормативы качества воздуха основаны на максимальных разовых и среднесуточных значениях, но для оценки состояния загрязнения воздуха используются специальные индексы, которые косвенно связаны с ПДК. Индексы могут использоваться в качестве индикативных инструментов и для сравнительной оценки городов, однако на практике использование индексов не позволяет получить четкого представления о реальном качестве воздуха для оценки рисков для здоровья человека, которое можно обеспечить в случае использования принятых в международной практике стандартов определения концентраций.

Рекомендация 6.1:

Правительству следует принять меры по переводу существующей системы оценки качества воздуха на использование нормативов качества воздуха, основанных на концентрациях загрязняющих веществ, определенных в соответствии с принятой на международном уровне практикой.

Стратегические документы

В Казахстане нет ни отдельной национальной стратегии, ни специального законодательства по вопросам качества воздуха. Некоторые направления политики в области качества воздуха можно найти в других стратегических документах, таких как Концепция по переходу к «зеленой экономике» 2013 г. В большинстве европейских стран местные органы власти в населенных пунктах с высоким уровнем загрязнения воздуха обязаны разрабатывать и принимать стратегические документы с планами по сокращению загрязнения воздуха. В Казахстане такого требования нет.

Рекомендация 6.2:

Правительству следует:

- (a) Укрепить национальное законодательство, регулирующее непосредственно вопросы охраны воздуха, в том числе путем включения в него стимулов для внедрения чистого производства и технологий по предотвращению загрязнения воздуха;*
- (b) Оказывать поддержку областным и другим местным органам государственного управления в проведении анализа промышленных выбросов и городского развития (транспортные потоки, отопление) и выработке мер по снижению загрязнения воздуха в рамках планов и программ по обеспечению качества воздуха;*
- (c) Оказывать поддержку областным и другим местным органам государственного управления в разработке планов и программ по обеспечению качества воздуха в целях сокращения выбросов и недопущения превышения нормативов качества воздуха.*

Выбросы от транспортных средств

Качество автомобильного топлива в Казахстане долгое время оставалось низким и характеризовалось относительно высоким содержанием серы. Многие автомобили соответствуют в лучшем случае стандартам Евро-2. Переход на топливо более высокого качества (стандарты Евро-2, -3 и -4) проходил с задержками. Три нефтеперерабатывающих завода в Казахстане были недавно модернизированы для производства топлива, которое сможет соответствовать стандартам Евро-4 и Евро-5.

Рекомендация 6.3:

Правительству следует:

- (a) Принять все возможные меры для улучшения доступа водителей легковых и грузовых автомобилей к более качественным видам топлива и стимулирования автовладельцев к переходу от использования низкокачественного жидкого топлива на природный газ, сжиженные углеводородные газы или автомобили с электрическим приводом;
- (b) Внедрять экономические стимулы в целях стимулирования обновления автопарка.

Системы общественного транспорта

Одного улучшения качества топлива недостаточно для некоторых городов, где наблюдается сильный смог, вызванный выбросами от транспортных средств. Дополнительные меры, в том числе в области территориального планирования, имеют не менее важное значение.

Рекомендация 6.4:

Правительству следует поощрять города, подверженные загрязнению в результате дорожного движения, такие как г. Алматы:

- (a) Обеспечить внедрение интеллектуальных транспортных систем;
- (b) Обеспечить функционирование эффективных и надежных систем общественного транспорта;
- (c) Содействовать развитию активных (немоторизованных) способов передвижения в городах, принимая во внимание возможную сопутствующую выгоду от таких преобразований;
- (d) Учитывать экологические соображения в городском пространственном планировании, с тем чтобы сделать возможным активный учет особенностей развиваемых участков, таких как преобладающая роза ветров, морфологические особенности и т.д., и возможного воздействия местоположения будущего строительства в целях максимального использования естественного освещения и предотвращения негативных последствий, таких как образование уличных каньонов, обусловленных высотой зданий;
- (e) Применять временные меры по оперативному снижению загрязнения воздуха в периоды пикового загрязнения воздуха, такие как чередование дней для вождения автомобилей с четными и нечетными номерами, в то же время предоставляя бесплатные услуги общественного транспорта в эти ограниченные по времени периоды, а также ввести ограничения на въезд старых и загрязняющих воздух автомобилей в центральную часть города.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния

С 2001 г. Казахстан является участником Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Он не стал участником важных протоколов в рамках Конвенции, такие как пересмотренный Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном, пересмотренный Протокол по тяжелым металлам и пересмотренный Протокол по стойким органическим загрязнителям.

Казахстан начал представлять кадастры выбросов в ЕМЕП/ЦКПВ. Присоединение к Протоколу о ЕМЕП обеспечит хорошую основу для скорейшего присоединения к другим ключевым протоколам к Конвенции. Это также обеспечит более широкий доступ к сети экспертов в рамках Конвенции, которая может оказать содействие в предоставлении рекомендаций по установлению ПДВ на основе НДТ.

Конвенция все в большей мере сосредоточивает свои усилия на предоставлении экспертных услуг и рекомендаций для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в целях оказания им содействия в ратификации и осуществлении ключевых протоколов и снижении загрязнения воздуха.

Рекомендация 6.5:

Правительству следует присоединиться к Протоколу о ЕМЕП к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния в кратчайшие возможные сроки и инициировать поэтапный процесс присоединения к трем пересмотренным протоколам к Конвенции: Протоколу о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном, Протоколу по тяжелым металлам и Протоколу по стойким органическим загрязнителям.

Выбросы от жилищного сектора

Отопление жилых помещений является существенным источником загрязнения атмосферного воздуха в городах в зимнее время. Отсутствие теплоизоляции зданий обуславливает низкие показатели энергоэффективности. Энергоэффективность зданий в таких странах, как Германия и Франция, в два раза выше, чем в Казахстане. С 2011–2012 гг. в Казахстане действует законодательство об улучшении энергоэффективности жилья. Использование дров, угля и других источников тепла в частных печах и низко расположенных топках и использование топлива с высоким содержанием серы в системах централизованного теплоснабжения вносят большой вклад в ухудшение качества воздуха и приводят к превышению (принятых в ЕС) стандартов качества воздуха (по пыли и SO₂) и высоким значениям индекса загрязнения воздуха в зимнее время.

Рекомендация 6.6:

Правительству следует:

- (a) *Стимулировать осуществление мер по повышению энергоэффективности в жилых и коммерческих зданиях, например, повышать привлекательность энергоэффективных мер путем гарантирования разумного срока окупаемости затрат и установления условий для более качественного технического обслуживания систем отопления;*
- (b) *Поощрять использование низкоуглеродных технологий (тепловых насосов, возобновляемых источников энергии, также учитывая геотермальные тепловые насосы) и экологически более чистых видов топлива, таких как природный газ, вместо жидких и твердых видов топлива в индивидуальных домашних хозяйствах и многоквартирных домах;*
- (c) *Поощрять использование индивидуальных приборов контроля теплоснабжения (термостатов) в многоквартирных домах;*
- (d) *Принять меры по модернизации систем отопления.*

Нормативы выбросов при производстве тепловой и электрической энергии

Нормативы выбросов для установок по производству тепловой и электрической энергии определены в Постановлении Правительства №747 2010 г. Эти нормативы выбросов являются гораздо менее жесткими, чем в ЕС (и чем те, что приведены в приложениях к пересмотренному Протоколу о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном и используются несколькими странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии), поскольку они не основываются на существующих и (в странах ЕС) повсеместно применяемых НДТ для снижения выбросов от крупных установок сжигания. Более того, в Казахстане действует дифференцированный подход, при котором нормативы выбросов для существующих установок являются более мягкими, чем для новых, что не способствует модернизации.

Рекомендация 6.7:

Правительству следует внести изменения в законодательство по нормативам выбросов для крупных установок сжигания, в частности:

- (a) *В качестве первого этапа, путем определения этих нормативов на основе наилучших доступных технологий (НДТ), которые определены в приложениях к пересмотренному Протоколу о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния;*
- (b) *В качестве второго этапа, путем принятия нормативов выбросов для крупных установок сжигания, которые определены в самом последнем СНДТ (ЕС) для крупных установок сжигания (2017 г.);*
- (c) *Рассмотреть вопрос о различных подходах к нормативам выбросов для новых (более строгие требования) и существующих (более легкие требования) установок сжигания, с тем чтобы сделать модернизацию таких установок более привлекательной по сравнению с продолжением текущей практики.*

Глава 7: Управление водными ресурсами

Оценка

Учитывая естественную неравномерность распределения водных ресурсов по регионам страны и высокую зависимость от водных ресурсов, формируемых за ее пределами, Казахстан уделяет большое внимание политике управления водными ресурсами. Основные направления такой политики обозначаются на самом высоком политическом уровне и впоследствии находят отражение в стратегических программных документах и водном законодательстве. В стратегических документах установлены четкие целевые ориентиры для водного сектора в отношении повышения эффективности водопользования, расширения повторного и оборотного использования воды, наращивания мощностей для накопления запасов воды путем строительства новых водохранилищ и расширения охвата населения системами водоснабжения и канализации. Эти национальные целевые ориентиры делают Казахстан в целом хорошо подготовленным к достижению Цели в области устойчивого развития 6, хотя для реального прогресса в достижении целевых ориентиров требуются достаточные инвестиции. Слабые места нынешней системы водного сектора относятся к институциональной сфере. Отмечается недостаточный уровень сотрудничества между различными учреждениями, которые отвечают за разные виды инфраструктуры водохозяйственного сектора. Обмен и совместное использование информации, в частности информации, полученной по результатам мониторинга, не налажены эффективным образом.

Казахстан одним из первых на постсоветском пространстве внедрил практику управления на основе речных бассейнов. За рассматриваемый период бассейновые учреждения накопили практический опыт реализации комплексного управления водными ресурсами и работы по согласованию интересов различных заинтересованных сторон в пределах бассейна. Бассейновые советы проводят регулярные заседания и стали важными механизмами для принятия решений по вопросам развития соответствующих бассейнов. Однако Комитет по водным ресурсам и его бассейновые инспекции недостаточно обеспечены кадрами для исполнения всех возложенных на них задач.

В рассматриваемый период Правительство уделяло повышенное внимание вопросам управления гидротехническими сооружениями. Были более четко определены обязанности в этой сфере, а также принято подробное законодательство. Еще одним элементом стало то, что Казахстан стал уделять больше внимания необходимости адаптации к последствиям изменения климата в водном секторе. В принятой в 2017 г. Государственной программе развития агропромышленного комплекса на период 2017–2021 гг. рассматриваются последствия изменения климата для данного сектора.

В рассматриваемый период Казахстан принимал очень активное участие в международном сотрудничестве по водным проблемам. Он оставался «фактором стабильности» для регионального сотрудничества стран Центральной Азии в рамках МФСА и начал играть активную роль в мероприятиях в рамках Конвенции ЕЭК по трансграничным водам, в частности, принимая у себя с 2017 г. действующий в рамках Конвенции Международный центр оценки вод. К знаковым достижениям в области трансграничного водного сотрудничества относятся заключение двух новых двусторонних соглашений с Российской Федерацией (2010 г. и 2016 г.) и нового двустороннего соглашения по качеству вод с Китайской Народной Республикой (2011 г.). Тем не менее, двустороннее сотрудничество Казахстана в области водных ресурсов пока что не охватывает трансграничные подземные воды. Еще одним специфическим вопросом остается отсутствие трехстороннего сотрудничества по всему бассейну р. Иртыш (Ертис).

Выводы и рекомендации

Сокращение загрязнения

Сокращение загрязнения ресурсов питьевой воды является одной из важных проблем управления водными ресурсами. Существует ряд нерешенных вопросов, связанных с качественными характеристиками промышленных сточных вод. Значительный объем сточных вод промышленных предприятий, включая ТЭС, поступает непосредственно на городские очистные сооружения, которые не предназначены для очистки промышленных сточных вод. Около 50 % сточных вод, сбрасываемых крупными промышленными предприятиями, не соответствует требованиям. На большинстве промышленных предприятий отсутствуют КОС либо нарушаются правила предварительной очистки. Отсутствуют положения законодательства, обязывающие компании заключать договора с

водохозяйственными предприятиями на дополнительную очистку сточных вод. Ряд крупных городов не имеют ливневой канализации.

Рекомендация 7.1:

Правительству следует:

- (a) *Обеспечить соблюдение нормативных требований к сточным водам промышленными предприятиями, включая тепловые электростанции, во избежание сброса ими сточных вод в городскую канализационную систему;*
- (b) *Обеспечить предварительную очистку промышленных сточных вод предприятиями за счет усиления контроля за соблюдением требований;*
- (c) *Стимулировать заключение промышленными предприятиями договоров с водохозяйственными предприятиями на дополнительную очистку сточных вод;*
- (d) *Разработать план/дорожную карту расширения сетей ливневой канализации.*

Мониторинг поверхностных вод

Мониторинг качества поверхностных вод осуществляется с использованием более 60 гидрохимических и физико-химических параметров. Казгидромет проводит экологический мониторинг качества морской воды в казахстанском секторе Каспийского моря, где качество морской воды определяется по 45 показателям.

Рекомендация 7.2:

Правительству следует рассмотреть вопрос о расширении мониторинга поверхностных вод, включая гидробиологический мониторинг, на основе опыта стран-членов ОЭСР.

Водоснабжение и водоотведение

Одной из приоритетных задач Казахстана является обеспечение городских и сельских населенных пунктов безопасной питьевой водой. Охват системами канализации также является важной задачей, хотя в стратегических документах ей уделяется меньше внимания по сравнению с водоснабжением. В настоящее время водоснабжение в сельских районах по-прежнему хуже, чем в городах (с точки зрения технических условий и оборудования, форм управления, наличия квалифицированных специалистов и т.д.). Нарастание усилий и инвестиций имеет решающее значение для достижения Казахстаном своих национальных целей в этой области, а также соответствующих обязательств по Цели 6 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Рекомендация 7.3:

Правительству следует продолжить работу по обеспечению населения безопасной питьевой водой и услугами санитарии, в частности путем:

- (a) *Усиления внимания к вопросам водоснабжения и водоотведения в сельской местности;*
- (b) *Наращивания инвестиций и создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в сектор водоснабжения и водоотведения.*

Бассейновые инспекции

С момента введения бассейнового принципа управления в Водный кодекс в 2003 г. в Казахстане достигнут значительный прогресс во внедрении управления на основе речных бассейнов. Были созданы бассейновые инспекции и бассейновые советы, заключены бассейновые соглашения. В то же время недостаточная численность персонала бассейновых инспекций не позволяет им полноценно выполнять свои задачи. Они сталкиваются с трудностями в найме квалифицированного персонала. Бассейновые инспекции также имеют низкий уровень материально-технического оснащения и слабый организационный и институциональный потенциал. Кроме того, значительная часть информации, собранной другими организациями, осуществляющими мониторинг водных ресурсов, не доступна бассейновым инспекциям, что затрудняет выполнение ими своих задач.

Рекомендация 7.4:

Правительству следует:

- (a) Увеличить численность работников бассейновых инспекций и обеспечить регулярную подготовку их кадров;
- (b) Улучшить материально-техническое оснащение бассейновых инспекций (например, предоставить передвижные лаборатории для оперативного анализа качества воды);
- (c) Наладить диалог и обмен информацией между организациями, отвечающими за различные аспекты мониторинга водных ресурсов.

Потери воды

Потери воды представляют собой серьезную проблему для Казахстана, особенно в сельском хозяйстве. В среднем потери воды составляют около 60 % общего объема потребления воды сельскохозяйственными потребителями. Неудовлетворительное (а иногда и критическое) состояние ирригационной инфраструктуры является одной из причин значительных потерь воды. Подавляющее большинство сельскохозяйственных каналов, переданных во владение частным собственникам, заброшены и фактически непригодны для использования в силу их износа. Это ведет к низкой эффективности распределительной сети, большим потерям воды и повышению уровня грунтовых вод и солености прилегающих земель.

Рекомендация 7.5:

Министерству сельского хозяйства следует:

- (a) Провести инвентаризацию для определения бесхозных каналов, коллекторов и дренажных систем, дамб и водохранилищ;
- (b) Инициировать передачу бесхозной инфраструктуры в ведение государственных учреждений для осуществления их ремонта и реконструкции.

См. Рекомендацию 12.1.

Водоохранные зоны

Местные органы исполнительной власти должны устанавливать водоохранные зоны и полосы. Это позволяет поддерживать нормальное санитарное, гигиеническое и экологическое состояние водных объектов и предотвращать загрязнение. Тем не менее, процесс определения границ водоохранных зон еще не завершен, и бывают случаи, когда такие зоны не определены. Также нередко возникают случаи несоблюдения режима водоохранных зон. Имеются случаи незаконного отведения участков для строительства в водоохранных зонах.

Рекомендация 7.6:

Местным органам исполнительной власти следует:

- (a) Завершить процесс определения границ водоохранных зон и полос для всех водных объектов;
- (b) Организовать жесткий контроль за соблюдением режима хозяйственной деятельности в этих зонах;
- (c) Обеспечить снос строений, незаконно возведенных в водоохранных зонах и полосах.

Межведомственная координация

Водохозяйственная инфраструктура (водозаборы, очистные сооружения, системы сброса сточных вод и т.д.) находится в ведении разных министерств, что часто осложняет действенную координацию и осуществление мер политики в отношении водных ресурсов. В конце 2015 г. Правительство создало консультативный Межведомственный совет по вопросам управления водными ресурсами (Распоряжение Премьер-министра №141-р 2015 г.) во главе с первым заместителем Премьер-министра. Цель Совета заключается в укреплении межведомственной координации в рамках центральных органов государственного управления. Такая координация имеет первостепенное значение для достижения

Казахстаном своих национальных целей в отношении водных ресурсов, а также Цели 6 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Однако по состоянию на середину 2018 г. состоялось только одно заседание Совета.

Рекомендация 7.7:

Министерству сельского хозяйства следует обеспечить регулярное проведение заседаний Межведомственного совета по вопросам управления водными ресурсами и размещение информации о его деятельности в открытом доступе.

Глава 8: Обращение с отходами и химическими веществами

Оценка

Обращение с отходами в Казахстане представляет собой сложную проблему, характеризующуюся несбалансированным развитием. Обращение с коммунальными отходами ориентировано на вторичную переработку, но при этом недостаточно внимания уделяется проблеме обустройства современных полигонов. Предприятиям по вторичной переработке отходов не удается достигнуть ожидаемых результатов в области разделения отходов, поскольку население получает денежное вознаграждение за доставку вторичного сырья в пункты приема. Отмечается улучшение в области обращения с отходами производства, обусловленное воздействием модернизации экономики, однако накопленные в прошлые годы отходы снижают значимость достигнутых результатов в области обращения с отходами на современном этапе. Решение проблемы накопленных за предыдущие периоды радиоактивных и опасных отходов является приоритетной задачей, однако в результате этого проблемные аспекты обращения с неопасными отходами остаются без должного внимания.

Республиканские органы управления определяют стратегии и цели, которые должны быть достигнуты, но их осуществление полностью ложится на плечи местных властей и частного сектора без поддержки со стороны республиканских властей. В законодательстве в сфере обращения с отходами закреплены современные подходы, но повседневная практика по-прежнему основана на старом подходе, принятом в советское время.

Выводы и рекомендации

Данные

Система оценки объема отходов из расчета на единицу продукции (норма образования отходов) несовместима с современным подходом к обращению с отходами, который основан на реальных данных, полученных при взвешивании отходов. Система норм образования отходов глубоко укоренилась в положениях законодательства в сфере отходов, но для обеспечения более эффективного функционирования всей системы обращения с отходами и получения реальных данных об отходах необходимо отказаться от оценки/расчета объема отходов и перейти к системе взвешивания отходов.

Государственный кадастр отходов производства и потребления предназначен для создания центральной базы данных об отходах, однако, похоже, что только крупные источники образования отходов передают свои данные об отходах для кадастра. Одна организация не в состоянии обрабатывать и вводить отчеты об отходах в кадастр; более подходящим подходом был бы децентрализованный ввод данных с проверкой данных и подготовкой сводных отчетов на центральном уровне.

Внедрение принципа РОП позволяет отслеживать отдельные виды отходов (в настоящее время, вышедшие из эксплуатации транспортные средства и упаковку), но развитие в этом направлении не нашло отражения в виде соответствующих изменений в отчетности и статистике по отходам.

Рекомендация 8.1:

Министерству энергетики следует:

- (a) Внедрить взвешивание отходов на всех объектах по обезвреживанию и размещению отходов;

- (b) Провести оценку эффективности существующей системы данных по обращению с отходами и внести изменения, которые обеспечат включение отчетов, поступающих от всех источников образования отходов;
- (c) Обеспечить сбор количественной статистики по отдельным видам отходов.

Обращение с коммунальными отходами

Отсутствие современных объектов размещения отходов является ключевой проблемой в области модернизации системы обращения с коммунальными отходами в Казахстане. Депонирование отходов на неконтролируемых площадках негативно влияет на окружающую среду и создает риск для населения; кроме того, оно представляет собой вариант с нулевыми издержками для предприятий, занимающихся сбором отходов. Въездная пошлина, рассчитанная с учетом затрат и в конечном итоге подкрепленная полигонным налогом, обеспечивает наилучшую мотивацию для того, чтобы вторичной переработке отходов придавалось приоритетное значение.

Разработка современной системы управляемого депонирования отходов на полигонах является дорогостоящим проектом, и местные органы управления не в состоянии обеспечить капиталовложения за счет средств собственных бюджетов. Наряду с этим, при отсутствии въездной пошлины, рассчитанной с учетом затрат, частный сектор не будет заинтересован в инвестировании в развитие полигонов.

Дополнительные руководящие указания по современной системе управляемого депонирования отходов на полигонах можно почерпнуть из базовых показателей эффективности для предприятий по переработке отходов (Приложение I к Рекомендации ОЭСР 2004 г. по экологически обоснованному регулированию отходов). Усилия по совершенствованию системы обращения с коммунальными отходами имеют решающее значение для Казахстана с точки зрения достижения прогресса в вопросе снижения негативного экологического воздействия городов в пересчете на душу населения (задача 11.6 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.).

Рекомендация 8.2:

Министерству энергетики следует:

- (a) Пересмотреть действующую политику в области обращения с отходами и приступить к разработке плана действий, направленного на создание контролируемых полигонов;
- (b) Во взаимодействии с местными органами исполнительной власти проанализировать существующую систему финансирования обращения с коммунальными отходами и разработать дорожную карту перехода к финансированию системы обращения с коммунальными отходами на основе затрат.

Улучшение отчетности по вторичному сырью

Информация о фактических объемах раздельного сбора материалов в Казахстане ограничена. Основная доля сбора вторичного сырья приходится на частный сектор, и возможно, что не все сведения о вторичном сырье подаются в национальную статистическую систему. Расширение имеющейся информации по вторичному сырью обеспечит более глубокое понимание работы сектора вторичной переработки и позволит предлагать и осуществлять эффективные меры, направленные на увеличение доли вторичной переработки коммунальных отходов.

Рекомендация 8.3:

Министерству энергетики во взаимодействии с местными органами управления и Комитетом по статистике следует выработать и осуществить меры, направленные на улучшение отчетности по вторичному сырью.

Инфраструктура сортировки отходов

Построенные в Казахстане сортировочные комплексы не работают так, как планировалось. Плата за утилизацию отходов не покрывает расходы на их эксплуатацию. Отсутствует система обеспечения

устойчивого функционирования сортировочной инфраструктуры; поэтому инвестиции в эту инфраструктуру практически тратятся впустую.

Рекомендация 8.4:

Министерству энергетики во взаимодействии с местными органами управления и операторами мусоросортировочных комплексов следует определить ключевые проблемы, которые препятствуют эффективному и устойчивому функционированию сортировочной инфраструктуры, и разработать план действий, в рамках которого в полной мере будут использоваться существующие мощности по сортировке отходов.

Рациональное обращение с химическими веществами

Последняя всеобъемлющая информация о ситуации с химическими веществами в стране была подготовлена 10 лет назад. Последнее обновление Национального профиля по управлению химическими веществами имело место в 2013 г. Для представления достигнутых результатов и внесения по мере необходимости корректив необходима оценка достигнутого прогресса.

Рекомендация 8.5:

Правительству следует обновить документ «Национальный профиль по управлению химическими веществами в Республике Казахстан».

См. Рекомендацию 13.2.

Международные конвенции

Создание единого координационного пункта для Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций является хорошим подходом к обеспечению согласованной связи с секретариатами этих конвенций. Однако отмечаются недостатки в предоставлении необходимой информации. Единый координационный пункт недостаточно укомплектован кадрами и ресурсами для выполнения Казахстаном обязательств по этим конвенциям. Страна часто не соблюдает национальные обязательства по передаче информации в соответствии с требованиями конвенций по химическим веществам (задача 12.4 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.).

Казахстан не является участником Минаматской конвенции о ртути, хотя начата подготовительная работа для присоединения к данной Конвенции.

Рекомендация 8.6:

Министерству энергетики следует:

- (a) *Проанализировать работу координационного пункта для трех конвенций по вопросам химических веществ, проработать и внести изменения для расширения его возможностей в целях надлежащего выполнения международных обязательств;*
- (b) *Предпринять необходимые шаги для присоединения к Минаматской конвенции о ртути.*

Радиоактивные отходы

Радиоактивные отходы являются одной из приоритетных проблем и ее решению уделяется соответствующее внимание. Однако решение об окончательном захоронении радиоактивных отходов было отложено, и национальный оператор хранилища еще не определен.

Рекомендация 8.7:

Правительству следует:

- (a) *Изучить доступные варианты окончательного захоронения радиоактивных отходов и принять соответствующее решение;*
- (b) *Назначить национального оператора хранилища радиоактивных отходов.*

Медицинские отходы

Отмечается улучшение в области обращения с медицинскими отходами, однако региональный подход еще не реализован. В частности, сельские медицинские службы зачастую не включаются в схемы сбора и обезвреживания медицинских отходов. Также отсутствуют средства холодильного хранения и транспортировки. Разработка и реализация региональных планов по обращению с медицинскими отходами является приемлемым подходом для обеспечения безопасного сбора и обезвреживания всех медицинских отходов, образующихся на определенной территории.

Рекомендация 8.8:

Министерству здравоохранения в сотрудничестве с Министерством энергетики следует:

- (a) Приступить к разработке и обеспечить реализацию региональных планов обращения с медицинскими отходами;*
- (b) Обеспечить поддержку регионального подхода посредством заключения договоров на сбор и обезвреживание медицинских отходов.*

Глава 9: Биоразнообразие и охраняемые природные территории

Оценка

Казахстану удалось сохранить множество местных диких видов животного и растительного мира, в том числе многочисленные находящиеся под угрозой исчезновения в мире виды, а также региональные редкие и исчезающие виды, внесенные в Красный список. На обширной территории страны обитают крупнейшие сохранившиеся жизнеспособные части мировой популяции, по крайней мере, трех находящихся под угрозой полного исчезновения в мире видов животных, в том числе находящихся на грани полного исчезновения (CR) сайгаков. Популяции многих находящихся под угрозой полного исчезновения в мире видов фауны стабильны либо неуклонно растут, а объемы добычи охотничьих видов поддерживаются на устойчивом уровне. Казахстану удалось осуществить реинтродукцию азиатского дикого осла и бухарского оленя, ведется работа по реинтродукции лошади Пржевальского. Тем не менее, сайгаки по-прежнему относятся к охотничьим видам, а мораторий на их добычу действует только до конца 2019 г. Изменение климата и антропогенная нагрузка, которые ведут к деградации и утрате местообитания каспийской нерпы (EN), создают риск для выживания этого эндемичного вида. Более того, быстро сокращается самая крупная в мире казахстанская популяция степной пигалицы (CR), в то время как поступает мало данных или вообще отсутствуют данные о тенденциях изменения популяций других редких видов птиц и пернатой дичи. Наконец, что не менее важно, продолжается распространение нескольких чужеродных инвазивных видов, в то время как их контроль или искоренение могут оказаться невозможны на практике.

Все естественные экосистемы Казахстана (где пустыни и степи составляют около 91 % территории) подвержены серьезному воздействию в результате изменения климата, что ведет к опустыниванию, деградации местообитаний, увеличению угрозы степных и лесных пожаров и растущему дефициту источников воды. Важные места обитания в зонах пустынь, лесостепей и степей утрачены либо сильно пострадали в результате чрезмерного выпаса скота, а быстрое развитие нефтегазодобывающей отрасли создает угрозу для стабильности морских и прибрежных экосистем Каспийского моря, что ведет к значительному истощению имеющихся запасов рыбы. В Казахстане ведутся интенсивные работы по облесению, направленные на смягчение неблагоприятных последствий высыхания Аральского моря, что стало результатом техногенной экологической катастрофы (доставшейся в наследие с советских времен), и увеличение доли лесного покрова до 5 % территории страны к 2030 г. Тем не менее, для достижения последней цели потребуется наращивание усилий и соответствующих расходов втрое в ближайшие годы.

В результате совокупного воздействия неблагоприятных последствий постоянных быстрых климатических изменений в сочетании с нарастающей антропогенной нагрузкой на окружающую среду под угрозой оказывается не только существование, например, редких видов животных, но и сельскохозяйственный потенциал, непрерывность обеспечения важными экосистемными услугами и перспективы устойчивого развития страны. Дальнейшая деградация важных естественных экосистем и

связанная с этим утрата биологического разнообразия вполне могут привести к снижению доходов, в частности, из-за сокращения производительности сельскохозяйственного сектора.

По состоянию на 2018 г. отсутствует комплексная система мониторинга биоразнообразия, в то время как информационная система «Государственные кадастры природных ресурсов» находится на стадии апробации и ориентировочно может начать функционировать в 2020 г. В этой связи имеющиеся данные разрознены и хранятся в различных базах данных, которые ведут разные организации, причем данные не всегда доступны в электронном формате.

В Казахстане создана обширная сеть особо охраняемых природных территорий, площадь которых составляет 243 750 км² (что больше территории многих стран). При этом ставится цель развития функциональной экологической сети (включая недавнее создание первых экологических коридоров, связывающих особо охраняемые природные территории). За период с 2008 г. в Казахстане дополнительно создано восемь новых Рамсарских угодий, обеспечен статус правовой охраны для водно-болотных угодий (как международного, так и республиканского значения) и ключевых орнитологических территорий (все они признаны на международном уровне в качестве IBAs), а также в Список всемирного наследия ЮНЕСКО по «природным» критериям включены первые два объекта, и все восемь существующих биосферных резерватов, действующих в рамках программы МАВ, включены во Всемирную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО.

Однако нынешняя доля особо охраняемых природных территорий в площади всей территории страны (около 8,94 %) значительно ниже рекомендованных на глобальном уровне показателей. Существующая сеть особо охраняемых природных территорий не обеспечивает достаточный охват ни всех основных типов естественных экосистем, представленных в Казахстане, ни мест обитания всех важных находящихся под угрозой вымирания диких биологических видов. На долю наиболее эффективных особо охраняемых природных территорий (имеющих статус юридического лица и собственную администрацию, персонал, планы управления и потенциал для их исполнения) в совокупности приходится менее одной трети площади всей сети (лишь 2,58 % территории страны). Решение о внесении в список Всемирного наследия еще 13 объектов (которые остаются в Предварительном списке Казахстана с 1998 г. или 2002 г.) пока что не принято.

Правительство не одобрило Национальную стратегию и план действий по сохранению и сбалансированному использованию биоразнообразия (НСПДСБ) 1999 г. В результате в Казахстане отсутствуют действующие стратегические инструменты, в которых основное внимание уделялось бы вопросам сохранения биоразнообразия и (или) развития сети особо охраняемых природных территорий (несмотря на явное требование КБР), причем эти вопросы не интегрированы в другие отраслевые стратегические документы.

Казахстан является участником ряда глобальных и региональных МПС и двусторонних соглашений, связанных с вопросами сохранения биоразнообразия, и успешно ведет работу по их осуществлению, в частности что касается КМВ и Рамсарской конвенции. Однако осуществлению некоторых других соглашений препятствует отсутствие соответствующих стратегических инструментов политики, механизмов межведомственной координации, а также организационного и человеческого потенциала (например, в части обучения кадров).

Выводы и рекомендации

Обеспечение достаточной правовой охраны видов дикой флоры и растительных сообществ

В национальном законодательстве Казахстана по вопросам биоразнообразия большое внимание уделяется сохранению, защите и рациональному использованию как редких и находящихся под угрозой вымирания, так и широко распространенных видов фауны (последняя категория рассматривается как важный природный ресурс, которые позволяет получать доходы от обширных охотничьих угодий). Но при этом видам дикой флоры и растительным сообществам не уделяется столь же пристальное внимание в законодательстве. В Экологическом кодексе 2007 г. отсутствуют положения о мерах по защите редких и исчезающих видов флоры, подобных тем, которые касаются видов фауны. Лесной кодекс 2003 г. предусматривает защиту редких и исчезающих биологических видов флоры, но действует

исключительно в отношении государственного лесного фонда. В Законе об особо охраняемых природных территориях 2006 г. имеется несколько положений, устанавливающих общую обязанность по защите вышеуказанных видов, но более подробные положения, регулирующие изъятие биологических видов, касаются только видов животного мира. Не меньшие опасения вызывает и тот факт, что редкие, исчезающие и эндемичные виды растений Казахстана не включены в Приложения к СИТЕС, что создает возможность их неконтролируемого экспорта и угрожает жизнеспособности их популяций.

Для сохранения, защиты и рационального использования видов дикой флоры и растительных сообществ стоит принять правовой акт, аналогичный Закону об охране, воспроизводстве и использовании животного мира 2004 г. Принятие таких мер в значительной степени способствовало бы решению задач 11.4 и 15.5 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., а также принятой в Айти целевой задачи №12 и обеспечило бы полное соблюдение положений КБР, участником которой является Казахстан.

Рекомендация 9.1:

Правительству следует принять законодательство по вопросам сохранения, защиты и рационального использования растительного мира, в том числе аборигенных диких видов флоры и растительных сообществ, с упором на редкие, находящиеся под угрозой вымирания и эндемичные виды.

Программы мониторинга биоразнообразия и научных исследований

Наличие надежной, всеобъемлющей и актуальной информации о биоразнообразии является предпосылкой для надлежащей формулировки национальных стратегических документов, планов действий по сохранению биологических видов и планов управления особо охраняемыми природными территориями, а также для установления квот на охоту. Кроме того, информационная система «Государственные кадастры природных ресурсов», созданием которой в настоящее время занимается Департамент экологического мониторинга и информации Министерства энергетики, не будет выполнять предусмотренные для нее функции инструмента поддержки политики, если она не будет постоянно пополняться качественными и актуализированными данными по результатам мониторинга биоразнообразия, инвентаризации на местах и научных исследований. По состоянию на 2018 г. последовательность исследований по вопросам биоразнообразия (в частности, общенационального долгосрочного мониторинга биоразнообразия, инвентаризации и научно-исследовательских программ) оказалась под серьезной угрозой в связи с принятыми недавно изменениями в правилах государственного финансирования научной деятельности в соответствии с процедурами государственных закупок. В результате ряд исследовательских программ и проектов уже приостановлены или полностью прекращены. Вышеизложенное может препятствовать осуществлению положений статьи 7 КБР, а также решению принятой в Айти целевой задачи №19.

Отсутствие доступа к высококачественным данным о биоразнообразии является очевидным препятствием для достижения прогресса в решении задачи 15.5 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Прогресс в достижении Целей в области устойчивого развития невозможно должным образом оценить без проведения научных исследований, направленных, например, на: определение участков, важных для биологического разнообразия районов суши и пресноводных районов в разбивке по видам экосистем (для измерения показателей 15.1.2 и 15.4.1); определение общей площади лесного покрова во всех горных районах Казахстана (для расчета показателя 15.4.2, индекса растительного покрова гор); оценку площади деградировавших земель в процентном отношении к общей площади суши (показатель 15.3.1) в каждой биогеографической зоне; и оценку доли диких животных, являющихся объектом браконьерства или незаконного оборота, среди видов, которыми ведется торговля (показатель 15.7.1).

Рекомендация 9.2:

Правительству следует:

- (a) *Предпринять оценку и утвердить перечень приоритетных тем долгосрочных программ государственного мониторинга и исследований биоразнообразия с особым акцентом на редкие и*

находящиеся под угрозой вымирания виды флоры и фауны, растительные сообщества и экосистемы, а также на чужеродные инвазивные виды;

- (b) *Пересмотреть и актуализировать Красный список редких и исчезающих видов флоры и фауны 2006 г. и соответствующие Красные книги при надлежащем учете применяемой на международном уровне методологии и критериев Международного союза охраны природы, а также актуализировать и опубликовать Зеленую книгу растительных сообществ, нуждающихся в специальных мерах по сохранению, и Черную книгу чужеродных инвазивных видов;*
- (c) *Заказать выполнение научно-исследовательских проектов, которые жизненно необходимы для измерения прогресса в достижении Цели в области устойчивого развития 15;*
- (d) *Пересмотреть правила финансирования научной деятельности в части приоритетных долгосрочных программ государственного мониторинга и исследований биоразнообразия;*
- (e) *Привлечь достаточные ресурсы, чтобы обеспечить дальнейшую реализацию программ, связанных с вопросами государственного мониторинга и исследований биоразнообразия, в долгосрочной перспективе.*

Национальная стратегия и план действий по сохранению биоразнообразия

В связи с отсутствием утвержденного НСПДСБ Казахстан не обладает действующими стратегическими инструментами, в которых основное внимание уделялось бы вопросам сохранения биоразнообразия или развития сети особо охраняемых природных территорий. Согласно статье 6 КБР требуется, чтобы каждая сторона разработала национальные стратегии, планы или программы по сохранению и сбалансированному использованию биоразнообразия. Принятая в Айти целевая задача №17 Стратегического плана КБР на 2011–2020 гг. гласит: «К 2015 г. каждая Сторона разработала и приняла в качестве политического инструмента эффективную, совместную и обновленную национальную стратегию и план действий и приступила к их реализации». Соблюдение указанных выше базовых требований КБР будет в целом способствовать выполнению Казахстаном международных обязательств, в т.ч. задач 11.4 и 15.5 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Рекомендация 9.3:

Правительству следует:

- (a) *Разработать, принять и приступить к осуществлению эффективной, совместной и обновленной национальной стратегии и плана действий по сохранению биоразнообразия, в должной мере учитывая действующие стратегические планы и соответствующие программы работы в рамках Конвенции о биологическом разнообразии;*
- (b) *Разработать, принять и приступить к осуществлению планов действий по сохранению отдельных биологических видов.*

Расширение государственной сети особо охраняемых природных территорий

По состоянию на 2018 г. государственная сеть особо охраняемых природных территорий занимала лишь около 8,94 % территории страны. Доля наиболее эффективно охраняемых природных территорий (имеющих статус юридического лица) составляет лишь 2,58 %. Согласно Основным положениям Генеральной схемы организации территории Республики Казахстан 2013 г. в стране ставится цель увеличения площади сети особо охраняемых природных территорий до 41,6 млн. га (15,27 % территории страны) до 2030 г. Тем не менее, все указанные показатели по-прежнему намного ниже минимального ожидаемого уровня, зафиксированного в Стратегическом плане КБР на 2011–2020 гг., принятой в Айти целевой задачи №11 (как минимум 17% районов суши и внутренних вод и 10 % прибрежных и морских районов). Более того, действующая сеть особо охраняемых природных территорий пока что не обеспечивает достаточное сохранение ценностей биоразнообразия, поскольку некоторые естественные экосистемы довольно слабо представлены в сети охраняемых природных территорий, а некоторые редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды не встречаются в пределах существующих особо охраняемых природных территорий.

Более того, 50 государственных природных заказников (ГПЗак) республиканского значения (многие из которых занимают обширные площади до 1 млн. га) не обеспечивают действенное сохранение

биоразнообразия, а связанная с землепользованием нагрузка на эти территории постоянно растет. ГПЗак могут создаваться в Казахстане на ограниченный короткий период времени, что не обеспечивает целостность заказников в долгосрочной перспективе. Территории, охраняемые в настоящее время как ГПЗак, уже давно признаны районами, обладающими большой природной ценностью, что подкреплено обстоятельными научными исследованиями и обоснованиями. В этой связи определение статуса этих территорий, например, как ГПР или ГНПП, может существенно улучшить охрану их ценностей биоразнообразия и ландшафта.

Создание новых особо охраняемых природных территорий имеет большое значение, но не менее важной задачей представляется обеспечение действенной охраны (в т.ч. за счет укрепления потенциала и повышения правового статуса и режима охраны) уже существующих особо охраняемых природных территорий, иначе данная обширная сеть особо охраняемых природных территорий может в значительной мере остаться виртуальной. Пересмотр правового статуса охраны ГПЗак («заказников») и значительное расширение государственной сети особо охраняемых природных территорий может в принципе содействовать решению задач 15.1 и 15.5 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Рекомендация 9.4:

Правительству следует:

- (a) *Создать новые особо охраняемые природные территории и расширить площади существующих особо охраняемых природных территорий, сделав особый акцент на достаточном охвате всех основных видов экосистем, представленных в Казахстане, а также на достаточном включении местообитания всех редких и находящихся под угрозой вымирания биологических видов дикой природы, в т.ч. ключевых ботанических территорий;*
- (b) *Рассмотреть вопрос о повышении правового статуса охраны действующих государственных природных заказников, в частности комплексных и ботанических заказников, путем преобразования их в государственные природные резерваты или государственные национальные природные парки со статусом юридического лица;*
- (c) *Поддерживать инициативы областных органов управления по созданию экологических коридоров, чтобы усилить экологические взаимосвязи и целостность и обеспечить сохранение мигрирующих видов за пределами особо охраняемых природных территорий.*

Глава 10: Энергетика и окружающая среда

Оценка

С 2008 г. в энергетическом секторе Казахстана произошли важные изменения. Национальный энергобаланс уже смещается в сторону использования газа. Несмотря на то, что сжигание угля останется доминирующим источником производства электроэнергии в стране в течение следующих двух десятилетий, уже начался перевод ТЭС на газ на и рост использования ВИЭ.

В стране поставлены задачи по развитию ВИЭ. В 2020 г. доля ВИЭ должна составить 3 %, а к 2050 г. достичь 50 %. Последние изменения свидетельствуют о благих намерениях Казахстана развивать возобновляемую энергетику: в 2017 г. ветровые и солнечные энергоисточники в совокупности обеспечили 0,43 % объема выработанной электроэнергии, что на 13 % превышает уровень 2016 г.

Кроме того, повышение энергоэффективности стало одним из приоритетов национальной политики в Казахстане. Недавним достижением является уменьшение рыночной доли ламп накаливания с 74 % до 18 % от общего количества осветительных ламп в период с 2012 г. по 2016 г. Однако есть много других энергосберегающих мер и энергоэффективных технологий, которые потенциально могут повысить энергоэффективность в стране. Они требуют инвестиций, и их реализация намного сложнее, чем модернизация систем освещения.

Нефтегазовая промышленность продолжает оказывать воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Казахстану удалось добиться значительного сокращения объемов факельного сжигания газа: с 3 млрд. м³ в 2008 г. до 1 млрд. м³ (из общего объема добычи газа 46 млрд. куб. м) в 2016 г. Однако

отходы, образующиеся при добыче и переработке нефти, по-прежнему вызывают серьезную озабоченность. Подробные данные об источниках, видах и объемах загрязнения и сбросов отходов в ходе добычи нефти и газа, которые позволили бы Правительству разработать необходимые превентивные меры, отсутствуют.

Казахстан входит в число лидеров в обеспечении всеобщего доступа к энергетическим услугам в соответствии с Целью устойчивого развития 7 «Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех». Тем не менее, в стране еще не урегулированы вопросы, связанные с аспектами обеспечения бесперебойного энергоснабжения и использования *чистых* видов топлива и технологий.

Выводы и рекомендации

Энергоэффективность зданий

Бытовые потребители находятся на втором месте по объемам потребления энергии, и на их долю приходится почти пятая часть ОКП. Около 75 % зданий в Казахстане были построены между 1950 и 1990 гг. и не соответствуют современным стандартам энергоэффективности. В различных докладах отмечается наличие препятствий для использования новых институциональных и финансовых механизмов и структур в целях повышения энергоэффективности зданий.

Рекомендация 10.1:

Правительству следует:

- (a) *Поощрять заключение договоров на потребление энергии с использованием моделей для продвижения мер по повышению энергоэффективности в зданиях на основе практики стран-членов ОЭСР;*
- (b) *Поощрять проведение на национальном, областном и местном уровне энергетических аудитов зданий бюджетных организаций и реализацию соответствующих действий по повышению их энергоэффективности.*

См. Рекомендацию 6.6.

Ископаемые виды топлива

Казахстан является одной из самых углеродоемких стран в мире с точки зрения углеродоемкости ВВП. Энергетический сектор остается основным источником выбросов ПГ. Широкое использование угля вносит значительный вклад в выбросы парниковых газов.

Принятые в Казахстане национальные стратегические документы свидетельствуют о том, что уголь будет оставаться основным источником энергии в стране в среднесрочной и, возможно, долгосрочной перспективе. В то же время страна подчеркивает важность перехода к более устойчивой энергетической системе.

Существует целый ряд современных чистых угольных технологий, которые можно было бы внедрить в Казахстане, тем самым способствуя переходу страны к низкоуглеродной экономике. Повышение эффективности, гибкий режим эксплуатации с целью поддержки ВИЭ, а также улавливание и хранение углерода являются ключевыми технологиями, способными обеспечить такой переход. Стратегический паритет между этими технологиями и другими технологиями с низким уровнем выбросов не обеспечен.

Более того, наблюдаются случаи, когда нефтегазовые кампании пытаются получить разрешения на выбросы, превышающие величины, одобренные на этапе ОВОС, в нарушение требований законодательства, предписывающих проведение новой ОВОС в случае изменения проекта.

Рекомендация 10.2:

Правительству следует:

- (a) Продолжить работу по целенаправленному сокращению углеродоемкости ВВП Казахстана;
- (b) Продолжить изучение возможностей и внедрение более эффективных и экологически безопасных способов использования угля во всех секторах, способствуя, где это возможно, использованию менее загрязняющих источников энергии в качестве частичной альтернативы;
- (c) Принять надлежащие меры по сокращению выбросов и повышению энергоэффективности существующих крупных угольных электростанций за счет постепенной модернизации и повышения их технологического уровня, а также путем создания стимулов по применению наилучших доступных технологий (НДТ), где это возможно;
- (d) При разработке национальных стратегических документов, направленных на достижение Цели в области устойчивого развития 7, провести всеобъемлющее исследование по вопросам развития передовых технологий использования ископаемых энергоносителей с учетом их статуса, тенденций, экономического анализа, воздействия на окружающую среду и здоровье человека, а также институциональных и законодательных барьеров;
- (e) Разработать экономически обоснованные и экологически безопасные стратегические инструменты в поддержку достижения Цели в области устойчивого развития 7, также касающиеся воздействия на здоровье, обеспечивая их реализацию при помощи соответствующей нормативно-правовой базы и экономических стимулов;
- (f) Принимать надлежащие меры, чтобы обеспечить соблюдение предельных величин в отношении максимально допустимых выбросов, установленных ОВОС для нефтегазовой промышленности на этапе разработки проекта, тщательно следя за этапом реализации;
- (g) Продолжать принимать меры по повышению энергоэффективности существующих жилых зданий, особенно в том, что касается улучшения теплоизоляции, чтобы постепенно довести среднегодовое потребление энергии (кВтч/м^2) до более эффективных значений.

Возобновляемые источники энергии

Ожидается, что основные изменения в энергетическом секторе произойдут за счет развития возобновляемых источников энергии. Стратегия «Казахстан-2050» предполагает, что к 2050 г. возобновляемые и альтернативные источники энергии обеспечат 50 % общего объема производства электроэнергии в стране. Этот впечатляющий «зеленый» план предусматривает, что к 2030 г. 11 % электроэнергии будет генерироваться на ветряных и солнечных электростанциях, а к 2050 г. этот показатель увеличится до 39 %.

Однако на нынешнем этапе существенное расширение электрогенерации на основе ВИЭ имеет ресурсные и технологические ограничения. Для развития возобновляемой энергетики необходим значительный уровень государственной поддержки в течение длительного периода времени.

Рекомендация 10.3:

Правительству следует:

- (a) При разработке национальных стратегических документов, направленных на достижение Цели в области устойчивого развития 7, провести анализ по вопросам развития в стране технологий, основанных на использовании ВИЭ;
- (b) Принять соответствующие меры для достижения целей по увеличению доли альтернативных источников энергии в общем потреблении энергии как минимум до 3% к 2020 г. (как было установлено в Стратегическом плане развития до 2020 г.), до 30% к 2030 г. и до 50% к 2050 г. (как определено в Концепции по переходу к «зеленой экономике»), также в соответствии с положениями о возобновляемых источниках энергии в Стратегическом плане Министерства энергетики на 2017–2021 гг., принятом в 2017 г.

Загрязнение воздуха в г. Алматы

Автомобили и три существующие ТЭЦ являются причиной высокого уровня загрязнения воздуха в г. Алматы. Загрязнение является особенно острой проблемой для г. Алматы в связи с его топографическими особенностями, поскольку в этом месте практически отсутствуют воздушные потоки и не происходит эффективного рассеивания загрязнителей. С учетом экологических проблем, включая

загрязнение и удаление золошлаковых отходов, необходимо решить задачу по замене существующих установок по сжиганию угля на газовую генерацию.

Рекомендация 10.4:

Правительству следует:

- (a) *Принять меры по замене устаревших объектов угольной генерации на всех трех Алматинских теплоэлектростанциях (ТЭЦ) на комбинированные парогазовые установки с целью обеспечения высокой эффективности использования топлива и комбинированной выработки тепловой и электрической энергии к 2022 г.;*
- (b) *Использовать ТЭЦ-1 в качестве пикового теплоисточника, соединив ТЭЦ-1 и ТЭЦ-2 теплопроводами.*

Глава 11: ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Оценка

Горнодобывающая и обрабатывающая промышленность продолжают играть важную роль в национальной экономике, являясь основными движущими силами экономического роста. В последние годы Казахстан прилагает усилия для диверсификации своей экономики за счет развития несырьевых секторов. Тем не менее, на добывающие отрасли, включая нефтегазодобычу, по-прежнему приходится значительная доля добавленной стоимости и основная часть экспорта и иностранных инвестиций. Такая зависимость от природных ресурсов делает страну уязвимой к воздействиям внешних факторов и свидетельствует об упущенной возможности выйти на более высокий уровень в производственно-сбытовой цепочке.

В целях повышения уровня индустриализации страны за счет развития обрабатывающей промышленности, модернизации и внедрения инноваций и увеличения объемов производства продукции с более высокой добавленной стоимостью Правительство приняло несколько программ и планов. С одной стороны, они позволили эффективнее осуществлять модернизацию и инновационную деятельность в индустриальном секторе, особенно в обрабатывающей промышленности, в течение последних лет. С другой стороны, отсутствие целей в части управления охраной окружающей среды, охраной труда и социальной ответственностью снижает их вклад в благосостояние местных сообществ, которые страдают от негативных последствий промышленной деятельности.

Выводы и рекомендации

Всеохватная и устойчивая индустриализация

В случае эффективного осуществления нынешних стратегий, программ и планов индустриального развития, они позволят стране выйти на более высокий уровень экономической производительности посредством диверсификации, технологической модернизации и инноваций и, таким образом, внесут вклад в реализацию задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., связанных с промышленностью (задачи 8.2, 9.4, 9.5 и 9.b). Кроме того, в ближайшие годы ожидается значительное увеличение доли промышленности в общей занятости и ВВП, как того требует задача 9.2. Однако внедрение экологических стандартов (ISO 14001), стандартов профессиональной безопасности и здоровья (OHSAS 18001) и социальных стандартов (например, ISO 26000), необходимых для обеспечения всеохватной и устойчивой индустриализации, осуществляется довольно медленными темпами.

Рекомендация 11.1:

Правительству следует содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. путем поддержки внедрения в промышленности стандартов экологического менеджмента, профессиональной безопасности и здоровья и социальной ответственности и поощрения корпоративной социальной ответственности (КСО) в промышленности.

См. Рекомендации 2.6 и 2.7.

Экологизация промышленности

Развитие промышленных производств в прошлом привело к серьезным экологическим последствиям для всей страны, которые в настоящее время ставят под угрозу достижение целей индустриальной политики и обеспечения благополучия населения. Промышленность по-прежнему характеризуется высокой энергоемкостью и большими объемами выбросов ПГ и образования отходов. Загрязнение воздуха, воды и почвы в промышленных зонах оказывает неблагоприятное воздействие на здоровье человека. В сложившихся условиях существует реальная необходимость в переходе от устаревших технологий, являющихся источником значительного загрязнения окружающей среды, к снижению выбросов и «зеленым» технологиям.

Концепция по переходу к «зеленой экономике», которая включает в себя несколько задач, связанных с промышленностью (за исключением промышленных отходов), будет способствовать повышению энергоэффективности и снижению воздействия промышленности на окружающую среду в ближайшие годы. Правительство прилагает усилия для создания условий для ее реализации, однако для поддержки перехода к «зеленой» экономике по-прежнему необходимы регулятивные меры. Определить долю ассигнований на НИОКР, выделяемых на поддержку НИОКР в области низкоуглеродного развития и «зеленых» технологий, не представляется возможным, но с учетом внутренних затрат на НИОКР (0.13 % к ВВП) она, по всей вероятности, является низкой.

Рекомендация 11.2:

В целях поддержки внедрения «зеленых» технологий в промышленности Правительству следует:

- (a) Создать финансовые стимулы для поощрения перехода промышленных предприятий к «зеленым» технологиям;
- (b) Способствовать созданию малых и средних предприятий и стартапов в сфере «зеленых» технологий и улучшить доступ к финансированию;
- (c) Увеличить объем финансовых ресурсов, выделяемых на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) в сфере низкоуглеродного развития и «зеленых» технологий;
- (d) Разработать целевые задачи и индикаторы для промышленных отходов.

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий

Казахстан является участником Конвенции ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий. Однако со времени присоединения к Конвенции в 2001 г. он не достиг существенного прогресса в ее осуществлении. По состоянию на 2018 г. в Казахстане реализуются два проекта для содействия осуществлению Конвенции.

Рекомендация 11.3:

Правительству следует активизировать осуществление Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий в целях повышения промышленной безопасности, в частности, путем:

- (a) Использования всех возможностей двух проектов, осуществляемых в рамках Конвенции, и содействия реализации проектных мероприятий;
- (b) Обеспечения координации между тремя назначенными компетентными органами для целей Конвенции, в частности, через назначенного координатора в Министерстве по инвестициям и развитию;
- (c) Обеспечения активной роли Министерства внутренних дел в качестве пункта связи в рамках Системы уведомления о промышленных авариях Конвенции (повторная регистрация и круглосуточный доступ к системе);
- (d) Осуществления национального плана мероприятий по реализации Конвенции;
- (e) Продолжения работы по определению опасных видов деятельности, способных вызвать трансграничное воздействие, с соответствующим уведомлением потенциально затрагиваемых стран;

(f) Подготовки шкалы оценки рисков и карты хвостохранилищ.

Глава 12: Сельское хозяйство и окружающая среда

Оценка

Сельское хозяйство является наименьшим из крупных секторов экономики – на его долю приходится менее 5 % ВВП – и характеризуется незначительным преобладанием растениеводства над животноводством. Несмотря на огромный сельскохозяйственный потенциал, опирающийся на колоссальные земельные ресурсы, страна остается чистым импортером сельскохозяйственной продукции. Это явилось одной из основных причин, по которым Правительство сосредоточило внимание на этом секторе и решило значительно повысить производительность сельского хозяйства.

Принятие Государственной программы развития агропромышленного комплекса на период 2017–2021 гг. свидетельствует о приверженности Правительства развитию этого сектора, поскольку увеличивает бюджет сельскохозяйственной отрасли за период с 2017 г. по 2021 г. почти вдвое. Политика Правительства в области диверсификации сельскохозяйственных культур направлена на сокращение площади посевов пшеницы и увеличение площади «приоритетных» сельскохозяйственных культур, которые, в отличие от пшеницы, как правило, более требовательны в плане питательных веществ и нуждаются в более высокой степени механической обработки почвы. Кроме того, планируемые инвестиции в мясомолочную отрасль предполагают увеличение объемов производства продукции животноводства. Это, безусловно, будет увеличивать воздействие на окружающую среду со стороны сельского хозяйства, которое на сегодняшний день остается умеренным благодаря низкому уровню использования химических веществ, низкому уровню агромеханизации и неразвитости пищевой промышленности, которая в настоящее время не производит достаточного количества продуктов питания для удовлетворения внутренних потребностей в большинстве видов переработанных пищевых продуктов.

Одной из важнейших мер по повышению производительности сельского хозяйства, требующей крупнейших инвестиций в данный сектор, является восстановление к 2021 г. системы орошения на 610 000 га пахотных земель. Для достижения целевого показателя сокращения потерь на 20 % при транспортировке воды на нужды сельского хозяйства в период с 2015 г. по 2021 г. параллельно с расширением орошаемых площадей будет осуществляться модернизация существующей оросительной системы.

Вопросы воздействия на окружающую среду еще не в полной мере учитываются при определении сельскохозяйственной политики в Казахстане, где первостепенное внимание уделяется наращиванию объемов производства. С другой стороны, существуют факторы, которые будут способствовать повышению экологической эффективности сельского хозяйства Казахстана, особенно в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Первоначально руководство проектами ресурсосберегающего сельского хозяйства осуществлялось международными донорами, однако продвигаемые ими методы постепенно перенимались и с недавнего времени стали поощряться соответствующими государственными организациями, что привело к их быстрому распространению. Производство органической сельскохозяйственной продукции начиналось, главным образом, как мелкомасштабная деятельность, продвигаемая сельскими НПО. Ожидается, что в ближайшие годы, когда будут созданы необходимые законодательные и организационные предпосылки, можно ожидать прорыва в органическом производстве, которое станет ведущим подходом к производству продуктов питания.

В целом, требуются более активные усилия на уровне формирования и реализации политики для выполнения соответствующих задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и содействия комплексному подходу к вопросам развития сельского хозяйства и продовольственной системы в соответствии с Декларацией ОЭСР 2016 г. о совершенствовании политики для создания продуктивной, устойчивой и жизнестойкой глобальной продовольственной системы, в частности, для укрепления систем сельскохозяйственного производства, рационально использующих имеющиеся ресурсы, и содействия повышению устойчивости фермеров к рискам.

Выводы и рекомендации

Водные ресурсы на цели орошения

Самыми большими препятствиями для эффективного использования водных ресурсов на цели орошения являются устаревшая инфраструктура и система тарифов, которая не создает для фермеров стимулы к рациональному использованию воды. Несмотря на расширение водосберегающих технологий, они по-прежнему используются на менее чем 20 % площади орошаемых земель. Нынешняя система тарифов действительно делает орошение очень дешевым, а поступления от потребителей не позволяют в долгосрочной перспективе покрыть даже эксплуатационные расходы оросительной системы.

Рекомендация 12.1:

Правительству следует:

- (a) *Принять надлежащую тарифную методологию для установления тарифов, обеспечивающих возмещение затрат на орошение;*
- (b) *В течение четко определенного периода времени постепенно повышать тарифы на орошение до уровня возмещения затрат;*
- (c) *Предоставлять субсидии крестьянским и фермерским хозяйствам, которые не в состоянии оплачивать тарифы на орошение, обеспечивающие возмещение затрат;*
- (d) *Поощрять переход на устойчивые методы орошения, обеспечение эффективности водораспределительных сетей и засухоустойчивое возделывание.*

См. Рекомендацию 7.5.

Плодородие почвы

Деградация почв является одним из наиболее значимых сдерживающих факторов в сельском хозяйстве Казахстана, который оказывает неблагоприятное влияние преимущественно на производство сельскохозяйственных культур, приводя к их низкой урожайности, но также и на животноводство ввиду сокращения кормовой базы. В настоящее время (если не принимать во внимание существующие субсидии на удобрения и новый инструмент планов по управлению пастбищами) отсутствует систематический подход, в рамках которого осуществлялась бы координационная или управленческая деятельность государственных органов, нацеленная на содействие мерам по сохранению и восстановлению плодородия почв. Отсутствуют гарантии стабильного предоставления поддерживаемых Правительством услуг по распространению знаний среди фермеров.

Рекомендация 12.2:

Министерству сельского хозяйства следует разработать схему содействия сохранению, восстановлению и улучшению плодородия почв, предусмотрев целевые фонды и вовлечение фермеров, и обеспечить систематическое предоставление услуг по распространению знаний среди фермеров.

Производство органической продукции

В стране сложились идеальные условия для развития органического сельского хозяйства и производства органической продукции благодаря крайне низкому уровню использования удобрений и пестицидов на территории Казахстана, однако до сих пор этот потенциал был использован лишь в незначительной степени. Правительство признало органическое сельское хозяйство одним из наиболее перспективных подсекторов сельского хозяйства. Вместе с тем, разработка законодательства в области производства органической продукции до сих пор не завершена, и подзаконные акты, касающиеся национальных стандартов производства, сертификации и маркировки, находятся в стадии разработки и согласования с Правительством.

Рекомендация 12.3:

Правительству следует принять подзаконные акты, которые являются предпосылкой для функционирования национальной системы сертификации и маркировки продукции органического сельского хозяйства.

Адаптация к изменению климата

Существует несколько позитивных тенденций, которые содействуют адаптации сельского хозяйства Казахстана к изменению климата. Однако отсутствие согласованного и системного подхода ограничивает возможности страны в повышении эффективности уже реализованных мер и укреплении общей устойчивости к последствиям изменения климата. В Государственной программе развития агропромышленного комплекса на период 2017–2021 гг. не учитываются ожидаемые последствия изменения климата (за исключением ситуации с водными ресурсами, поступающими из-за пределов страны) и не определены меры по смягчению этих последствий. Реализация задачи 2.4 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. требует включения задач и мер в области изменения климата в соответствующие национальные стратегические документы для сельскохозяйственного сектора и обеспечения их реализации посредством четкого распределения обязанностей между ведомствами.

Рекомендация 12.4:

Правительству следует предпринять шаги в деле улучшения адаптации сельского хозяйства к последствиям изменения климата, добиваясь обеспечения четкого определения и распределения соответствующих функций и обязанностей для всех органов государственного управления на различных уровнях.

Устаревшие пестициды

Проблема утилизации устаревших пестицидов по-прежнему актуальна для Казахстана. Во многих случаях, устаревшие пестициды хранятся в непригодных для этого условиях. Инвентаризацией пестицидов со свойствами СОЗ охвачено только 20 % территории страны.

Рекомендация 12.5:

Правительству следует принять меры по ликвидации устаревших пестицидов.

Глава 13: Здоровье населения и окружающая среда

Оценка

С 2008 г. Казахстан добился успехов в увеличении ожидаемой продолжительности жизни и сокращении младенческой и материнской смертности, а также смертности от основных причин, таких как сердечно-сосудистые заболевания и рак. За счет действенных мер профилактики удалось снизить смертность и заболеваемость инфекционными заболеваниями. При этом, страна столкнулась с большой и растущей нагрузкой в связи с неинфекционными заболеваниями, включая рост заболеваемости раком, астмой, хроническим бронхитом и рост врожденных аномалий у детей. Высокий уровень химического загрязнения атмосферного воздуха и воздуха внутри помещений, питьевой воды, поверхностных вод и почвы, отсутствие системы рационального регулирования опасных химических веществ и химических веществ в продукции и нарастающие проблемы, связанные с образом жизни, повышают риск неинфекционных заболеваний, связанных с окружающей средой, для населения Казахстана.

В Казахстане подчеркивается, что здоровье населения является приоритетом политики, приняты и реализованы государственные программы, призванные содействовать глубоким изменениям в секторе здравоохранения. Отмечается прогресс в области разработки законодательства и его постоянного совершенствования, а также в области развития инфраструктуры учреждений здравоохранения. Достигнуты определенные успехи в переходе к устойчивым системам здравоохранения. Эти факторы создают основу для дальнейших действий, направленных на улучшение здоровья и благополучия населения. Однако сокращение государственного надзора и контроля, проявляющееся в сокращении числа проверок, включая санитарно-эпидемиологические проверки (более чем в 10 раз в некоторых областях), без соответствующего усиления ответственности промышленности и частного сектора,

может стать одной из причин развития негативных тенденций в отношении качества питьевой воды и безопасности потребительских товаров, а также отсутствия позитивных тенденций в улучшении условий труда. В долгосрочной перспективе это может привести к снижению уровня безопасности в сфере окружающей среды и здоровья.

Выводы и рекомендации

Улучшение механизмов в сфере окружающей среды и здоровья

Отсутствуют механизмы взаимодействия или координации между секторами и между заинтересованными сторонами по вопросам окружающей среды и здоровья населения. В национальных стратегических документах не проводится оценка положительных и отрицательных социально-экономических последствий для общественного здоровья. Вопросы гигиены окружающей среды слабо интегрированы в отраслевые документы. Оценка рисков все чаще используется в процессе выдачи разрешений, в рамках санитарно-эпидемиологической экспертизы, а также при планировании проверок. Тем не менее, возникают сложности с применением подхода на основе оценки риска и обеспечением широкого внедрения оценки риска для здоровья в процессе принятия решений. Расширение перечня контролируемых факторов риска в рамках общенационального социально-гигиенического мониторинга, включая биомониторинг человека, относится к приоритетным мерам, которые следует рассмотреть на предстоящий период.

Рекомендация 13.1:

Правительству следует:

- (a) *Создать механизм межсекторального взаимодействия, чтобы обеспечить межведомственную координацию и взаимодействие по вопросам гигиены окружающей среды, включая химическую безопасность, а также реализацию принципа «Здоровье во всех стратегиях» при разработке национальных стратегий и программ;*
- (b) *Обеспечить широкомасштабное внедрение оценки риска для здоровья в процессы принятия решений и стратегического планирования.*

Химические вещества, загрязнение окружающей среды и здоровье населения

Недавно проведенные в Казахстане исследования позволили получить данные о воздействии химических веществ на здоровье человека. Загрязнение воздуха твердыми частицами является причиной около 2 800 преждевременных смертей в год. Существуют большие склады опасных химических веществ, включая СОЗ. Сфера ответственности различных ведомств в вопросах рационального регулирования химических веществ четко не определена. Существует инвентаризация химических веществ; однако отсутствует реестр химических веществ, который мог бы стать источником информации при планировании мер по снижению риска. В стране отсутствует законодательство по вопросам химических веществ, которое соответствовало бы передовой международной практике. Программы мониторинга химических веществ в продукции не позволяют получить информацию для оценки рисков, связанных с химическими веществами в продукции, для здоровья населения. В стране не сформирована организационная структура для СПМРХВ. Предложение на рынке красок с высоким содержанием свинца приводит к увеличению воздействия свинца на здоровье детей. Совершенствование регулирования химических веществ имеет решающее значение для снижения нагрузки неинфекционных заболеваний и для реализации Казахстаном задачи 3.9 в рамках Целей в области устойчивого развития.

Рекомендация 13.2:

Правительству следует разработать систему регулирования химических веществ, которая удовлетворяла бы потребностям охраны здоровья населения и защиты окружающей среды и содействовала бы реализации задачи 3.9 в рамках Целей в области устойчивого развития, в том числе путем:

- (a) *Выдвижения инициативы по разработке законодательства, определяющего сферы ответственности государственных органов по вопросам рационального регулирования*

химических веществ и требований к регулированию опасных химических веществ, включая запрет и/или ограничения на производство и использование опасных химических веществ и их смесей;

- (b) Формирования национальной организационной структуры по химической безопасности;
- (c) Создания реестра химических веществ, основная функция которого состояла бы в том, чтобы служить источником информации для целей оценки и смягчения рисков для здоровья населения;
- (d) Выдвижения инициативы по разработке плана осуществления Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ;
- (e) Обеспечения перехода к Согласованной на глобальном уровне системе классификации и маркировки химических веществ;
- (f) Проведения регулярных обследований в рамках биомониторинга человека для оценки воздействия на население опасных химических веществ;
- (g) Пропаганды менее опасных и неопасных альтернатив для опасных химических веществ, учитывая практику в странах-членах ОЭСР;
- (h) Создания токсикологического центра в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

См. Рекомендацию 8.5.

Воздействие загрязнения окружающей среды внутри помещений на здоровье населения

Увеличение масштабов неинфекционных заболеваний (хронический бронхит, астма) среди детей в возрасте 0–14 лет в Казахстане может быть связано с загрязнением среды внутри помещений. В Казахстане имеется очень мало информации, поскольку в законодательстве отсутствуют требования по оценке, контролю и управлению рисками загрязнения окружающей среды внутри помещений. В рамках проекта SEARCH II была получена информация о высоких показателях загрязнения среды внутри помещений химическими веществами в школах Казахстана. Улучшение состояния окружающей среды внутри помещений в школах, детских садах и других общественных зданиях для детей имеет решающее значение для реализации задач 3.9 и 4.а в рамках Целей в области устойчивого развития.

Рекомендация 13.3:

Министерству здравоохранения совместно с Министерством образования и науки следует предпринять меры, направленные на улучшение состояния окружающей среды внутри помещений, в частности в школах, детских садах и других общественных зданиях для детей, путем:

- (a) Разработки законодательства, определяющего функции и обязанности государственных органов в сфере создания благоприятной для детей и здоровой окружающей среды внутри помещений в тех местах, где дети живут, учатся и играют, а также требований к организационным, техническим и другим мерам по снижению риска для здоровья и созданию здоровой среды внутри помещений;
- (b) Создания национальной системы мониторинга состояния окружающей среды внутри помещений общественных зданий для детей и подготовки актуализированной оценки рисков воздействия загрязняющих веществ внутри помещений на здоровье детей.

Асбест

Казахстан производит хризотилловый асбест и асбестосодержащие материалы. Эти материалы используются на внутреннем рынке для производства асбеста, асбестосодержащих теплоизоляционных и других материалов. Казахстан не регистрирует мезотелиому как отдельную нозологическую форму. В Казахстане не утверждены ни национальный профиль по асбесту, ни план по профилактике заболеваний, связанных с асбестом. Воздействие асбеста на здоровье систематически не документируется.

Рекомендация 13.4:

Правительству следует:

- (a) Провести эпидемиологическое исследование динамики заболеваемости мезотелиомой и воздействия асбеста, в т.ч. в рабочей среде, на основе методологии, рекомендованной Всемирной организацией здравоохранения;
- (b) Разработать национальный профиль по асбесту с целью профилактики заболеваний, связанных с асбестом;
- (c) Обеспечить жесткий контроль использования асбеста и асбестосодержащих изделий и осуществление комплекса мер по соблюдению требований по защите окружающей среды и обеспечению безопасности условий труда на предприятиях по производству асбеста, для того чтобы максимально снизить негативное воздействие на здоровье человека от использования асбеста в соответствии с практикой стран-членов ОЭСР.

Протокол по проблемам воды и здоровья

Ситуация с обеспечением питьевой водой постоянно улучшается. Тем не менее, доступ к канализации был обеспечен лишь для 11,5 % населения в сельских населенных пунктах в 2017 г. Частота кишечных инфекций, передающихся через воду, невелика. Однако загрязнение питьевой воды является фактором, который может способствовать высокому уровню расстройств мочевыделительной системы по всей стране. Причинно-следственная связь между химическим составом воды и распространенностью заболеваний мочевыделительной системы подтверждена в Северо-Казахстанской, Павлодарской и Южно-Казахстанской областях. Значительный рост уrolитиаза в г. Алматы и в столице наряду с другими причинами может быть связан с высокой минерализацией и жесткостью питьевой воды.

Казахстан не является участником Протокола ЕЭК/Европейского регионального бюро ВОЗ по проблемам воды и здоровья 1999 г. Присоединение к Протоколу – это возможность для страны получать техническую и методологическую поддержку для достижения национальных и международных целей, связанных со снабжением питьевой водой и услугами канализации, в частности задачи 6.1 в рамках Целей в области устойчивого развития.

Рекомендация 13.5:

Правительству следует присоединиться к Протоколу ЕЭК/Европейского регионального бюро ВОЗ по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

Безопасность и гигиена труда

Казахстан является участником 22 конвенций МОТ и взял на себя обязательства по повышению безопасности труда и защите работников. Однако несколько конвенций, посвященных предотвращению крупных промышленных аварий и контролю безопасности в части профессиональных рисков, связанных с использованием химических веществ, еще не ратифицированы.

Рекомендация 13.6:

Министерству труда и социальной защиты населения следует инициировать присоединение к следующим конвенциям МОТ по вопросам предотвращения рисков для здоровья населения, связанных с состоянием окружающей среды и профессиональной деятельностью:

- (a) Конвенция о защите работников от ионизирующей радиации, 1960 г. (№115);
- (b) Конвенция о безопасности при пользовании химическими веществами на производстве, 1990 г. (№170);
- (c) Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий, 1993 г. (№174).

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ, СОДЕРЖАЩИХСЯ ВО ВТОРОМ ОБЗОРЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ⁵

ЧАСТЬ I: РАЗРАБОТКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ

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

Рекомендация 1.1:

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

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

Данная рекомендация не выполнена. Страна еще далека от достижения более оптимального баланса между сферами экономической, социальной и экологической политики. В октябре 2013 г. Министерство охраны окружающей среды было преобразовано в Министерство окружающей среды и водных ресурсов. В августе 2014 г. в рамках более масштабной реформы органов государственного управления Министерство окружающей среды и водных ресурсов было упразднено. В стране отсутствует отдельное министерство окружающей среды. Формально вопросы охраны окружающей среды относятся к сфере ответственности Министерства энергетики, однако на самом деле они распределены по различным министерствам, включая Министерство сельского хозяйства, Министерство по инвестициям и развитию и др. Национальный совет по устойчивому развитию был расформирован в 2014 г.

Рекомендация 1.2:

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

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

Данная рекомендация выполнена частично. Местные межсекторальные координационные советы и рабочие группы по разработке и осуществлению программ устойчивого развития не были созданы. Однако ведется систематическая работа, направленная на то, чтобы обеспечить обучение государственных служащих разработке программ устойчивого развития (программы развития территорий), и достигнут прогресс в разработке образовательных программ и повышении уровня

⁵ Второй обзор результативности экологической деятельности Казахстана был подготовлен в 2008 г.

осведомленности общественности по вопросам устойчивого развития. Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на период 2007–2024 гг. утратила силу в 2011 г. и не была заменена аналогичным документом, ориентированным на устойчивое развитие.

Рекомендация 1.3:

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

Данная рекомендация не выполнена. Фонд устойчивого развития «Казына» прекратил свое существование в октябре 2008 г., когда путем слияния Фонда устойчивого развития «Казына» и Казахстанского холдинга по управлению государственными активами «Самрук» было создано АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»». Формально АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»» может поддерживать инициативы в области устойчивого развития. Однако для обеспечения активного выделения им финансовых ресурсов на проекты, связанные с вопросами окружающей среды и устойчивого развития, необходимо более четкое определение его сферы компетенции.

Рекомендация 1.4:

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

Данная рекомендация выполнена. Распределение линейной (горизонтальной) ответственности в вопросах экологической политики между различными министерствами и внутри них, в том числе в области охраны природных, водных и лесных ресурсов, четко прописано. За очень незначительными исключениями, не сообщается о проблемах дублирования или частичного совпадения связанных с окружающей средой компетенций различных министерств.

Рекомендация 1.5:

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

Выполнение данной рекомендации продолжается. Идет работа по совершенствованию экологического законодательства, но его гармонизация с соответствующими директивами ЕС не является приоритетом. Правительство ориентируется скорее на практику стран-членов ОЭСР. Были предприняты важные шаги для снижения административной и бюрократической нагрузки на бизнес за счет совершенствования процедур выдачи разрешений. К требующим улучшений направлениям относятся осуществление перехода к НДТ, практическое внедрение комплексных разрешений, повышение эффективности системы экологических платежей, обеспечение стимулов для снижения уровня загрязнения и соблюдение принципа «загрязнитель платит».

Глава 2: Механизмы соблюдения и правоприменения

Рекомендация 2.1:

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

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

Данная рекомендация не выполнена. Отсутствуют факты, указывающие на то, что планирование бюджета на цели деятельности по обеспечению соблюдения законодательства увязано с планированием деятельности. Кроме того, отсутствуют специальные возможности развития карьеры для экологических

инспекторов, что позволило бы удерживать сотрудников и создать мотивацию для высокой эффективности работы.

Рекомендация 2.2:

Чтобы способствовать повышению результативности экологической деятельности и соблюдению законодательства в регулируемом сообществе, Министерство охраны окружающей среды должно постепенно реформировать процедуры ОВОС и государственной экологической экспертизы и инструменты обеспечения соблюдения законодательства, обращая должное внимание на ограниченные возможности. В этой связи МООС необходимо:

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

Данная рекомендация выполнена частично.

Требования к процедурам ОВОС были сокращены. Отменены первый (обследование состояния окружающей среды – оценка состояния территории, выполненная для обоснования оптимального выбора площадки для размещения объекта, Декларация о намерениях) и последний (последпроектный анализ) этапы ОВОС. Сокращены сроки проведения ГЭЭ. Срок действия разрешения продлен с трех до пяти лет.

Заявок на выдачу комплексных экологических разрешений подано не было, и поэтому они еще не стали реальностью в Казахстане. По-прежнему существует расхождение между предположениями, лежащими в основе комплексных разрешений, и подходом, применяемым в стране, который находит отражение в установлении ПДВ/ПДС/ПНО на основе ПДК, а не НДТ.

Применяется подход, основанный на оценке риска. Однако сохраняются некоторые ограничения, а именно ограниченное число проверок предприятий (не более одной в год), препятствия для приостановки деятельности инспектором и некоторые ограничения, которые затрудняют реализацию потенциала проверок, например, невозможность проведения проверок без предварительного уведомления.

Предприятия по-прежнему должны представлять несколько отчетов, и не было предпринято мер по унификации таких отчетов (где это возможно) или, по крайней мере, по их упрощению.

Основное внимание по-прежнему уделяется наложению штрафов и сбору доходов, причем экологическая политика используется как инструмент сбора доходов в государственный бюджет, а не

наоборот. Наиболее ярким примером этого служит отсутствие целевого назначения доходов, собранных от экологических платежей.

Требование об обязательном возмещении экологического ущерба пока что не реализовано в законодательстве Казахстана. Экологический кодекс затрагивает вопросы экологической ответственности, но еще далек от установления режима экологической ответственности и приоритетности возмещения экологического ущерба.

Наложение штрафов по-прежнему предполагает некоторую свободу действий лица, принимающего решения, в связи с чем сохраняются вопросы соразмерности и создается потенциальная возможность злоупотребления со стороны государственных органов.

Рекомендация 2.3:

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

- *пересмотреть показатели соблюдения законодательства и правоприменения в течение всего регуляторного цикла и сохранить лишь наиболее подходящие показатели;*
- *стандартизировать и нормализовать данные по соблюдению законодательства и правоприменению;*
- *проводить анализ и представлять данные по соблюдению законодательства и правоприменению в соответствующей форме, чтобы отразить процесс принятия решений;*
- *создать комплексные, точные и удобные для пользователей системы управления данными, а также разработать базы данных общего доступа, содержащие информацию о разрешениях и инспекторских проверках;*
- *публиковать отчеты о проведенной работе, подаваемые всеми организациями, участвующими в экологическом регулировании и обеспечении выполнения законодательства.*

Данная рекомендация выполнена частично, но еще многое предстоит сделать для достижения обозначенных в ней целей. Правительством предприняты меры по стандартизации данных о соблюдении законодательства и правоприменении. Данные и информация об эффективности системы экологического регулирования и обеспечения соблюдения законодательства являются общедоступными, но рассредоточены по различным источникам и не представлены в форме, которая позволяла бы произвести оценку и выявить тенденции. Отсутствует общедоступная база данных, содержащая данные о разрешениях и проверках. Министерство энергетики и Министерство сельского хозяйства публикуют свои годовые отчеты о выполнении стратегических планов, в которых содержится информация о деятельности Комитета экологического регулирования и контроля, Комитета лесного хозяйства и животного мира и Комитета по водным ресурсам.

Глава 3: Информирование, участие общественности и образование

Рекомендация 3.1:

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

- (a) *увязки целей мониторинга с основными экологическими проблемами общегосударственного и территориального масштаба, а также для использования мониторинга в качестве инструмента оценки выполнения мер по достижению целевых показателей экологической политики, определенных в государственных программах и планах;*
- (b) *расширения перечня измеряемых показателей, в частности, включения показателей приземного озона, РМ10, тяжелых металлов и СОЗ в окружающем воздухе и биологических параметров в водных объектах;*

- (с) внедрения дополнительных фоновых и трансграничных станций мониторинга, в соответствии с согласованными на международном уровне рекомендациями;
- (d) завершения перехода на автоматические замеры и улучшения контроля качества данных и процедур их хранения;
- (e) корреляции данных о качестве окружающей среды с данными о выбросах предприятий с целью установить причинно-следственную связь, чтобы сообщать о ней органам контроля и выработки политики для принятия соответствующих мер;
- (f) создания сети мониторинга в Приаралье.

В целом, данная рекомендация выполнена.

- (a) Цели мониторинга увязаны с приоритетными экологическими проблемами на национальном и областном уровнях, а деятельность по мониторингу систематически корректируется/пересматривается с учетом случаев высоких уровней загрязнения посредством проведения дополнительных мониторинговых мероприятий. Результаты мониторинга не только размещаются в открытом доступе, но и используются для оценки хода достижения целей и задач экологической политики, определенных в соответствующих национальных и областных программах и планах.
- (b) За период с 2008 г. достигнут соответствующий прогресс в развитии и расширении инфраструктуры Казгидромета, используемой для мониторинга качества атмосферного воздуха и поверхностных вод. Обе сети мониторинга значительно расширены путем увеличения количества постов мониторинга и числа контролируемых параметров.

За период 2008–2017 гг. Казгидромет увеличил число измеряемых параметров атмосферного воздуха с 16 до 35, а в 2018 г. перечень контролируемых параметров атмосферного воздуха был расширен за счет двух дополнительных параметров (никель и ртуть). В состав 37 параметров качества атмосферного воздуха, которые в настоящее время контролируются Казгидрометом, входят озон, РМ₁₀, тяжелые металлы и некоторые СОЗ (в частности, полициклические ароматические углеводороды).

Что касается мониторинга качества поверхностных вод, отбор и анализ проб производятся ежедневно, каждые 10 дней и ежемесячно по следующим параметрам: визуальные наблюдения, температура, водородный показатель, взвешенные вещества, цветность, прозрачность, запах, БПК₅, ХПК, растворенный кислород, процент насыщения кислородом, СО₂, хлориды, сульфаты, гидрокарбонаты, кальция ионы, магния ионы, жесткость, сумма натрия и калия, минерализация, аммоний солевой, азот нитритный, азот нитратный, сумма азота, фосфаты, летучие фенолы, нефтепродукты, анионные поверхностно-активные вещества, сероводород, фториды и тяжелые металлы (Fe, Si, Al, Mn, P, Mo, As, Ni, Pb, Cu, Cd, Zn, Hg, Be, Cr, Cr(VI), Co). Кроме того, в 2017 г. контроль концентрации пестицидов (альфа-ГХЦГ, гамма-ГХЦГ, 4,4-ДДЕ, 4,4-ДДТ) также осуществлялся в поверхностных водах девяти водных объектов на территории Алматинской, Восточно-Казахстанской, Северо-Казахстанской, Южно-Казахстанской и Жамбылской областей.

Что касается мониторинга биологических параметров воды, Казгидромет осуществляет мониторинг гидробиологических показателей и токсичности вод с использованием 85 постов, расположенных на 21 водоеме в Восточно-Казахстанской и Карагандинской областях.

- (с) Казгидромет контролирует качество поверхностных вод в общей сумме на 31 трансграничной реке с Кыргызстаном, Китайской Народной Республикой, Российской Федерацией и Узбекистаном. Качество поверхностных вод на трансграничных реках контролируется с использованием 35 гидропостов.
- (d) Что касается перехода на автоматическое измерение параметров, за период с 2008 г. количество автоматических постов мониторинга качества воздуха, эксплуатируемых Казгидрометом, увеличилось с восьми до 90. Казгидромет также приобрел специализированное программное обеспечение для анализа данных о состоянии окружающей среды, которое позволяет осуществлять сбор данных мониторинга качества атмосферного воздуха, калибровку приборов, проверку данных и контроль качества, а также хранение данных и составление отчетности.

- (е) Случаи высокого и экстремально высокого загрязнения атмосферного воздуха и поверхностных вод в Казахстане систематически отслеживаются Казгидрометом, а сведения о них регулярно публикуются в ежемесячных, ежеквартальных, полугодовых и ежегодных информационных бюллетенях, причем соответствующая информация представлена в разбивке по областям и городам. Эта информация также предоставляется соответствующим органам по контролю за соблюдением законодательства и директивным органам для принятия возможных мер в случае необходимости с учетом данных об эмиссиях, представляемых предприятиями, и возможных или потенциальных причинно-следственных связей.
- (ф) Мероприятия по мониторингу окружающей среды в регионе Аральского моря осуществляются филиалом Казгидромета по Кызылординской области в соответствии с рабочей программой «Мониторинг состояния окружающей среды и здоровья населения в районе Аральского моря». Программа охватывает вопросы мониторинга состояния атмосферного воздуха, питьевой воды и радиации. Результаты мониторинга регулярно публикуются в ежеквартальных, полугодовых и ежегодных информационных бюллетенях Казгидромета о состоянии окружающей среды и здоровья населения Приаралья.

Рекомендация 3.2:

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

Данная рекомендация выполнена частично. В 2016 г. Законом о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по экологическим вопросам были введены положения о создании Государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей (ГРВПЗ). По состоянию на 2018 г. ИАЦ ООС при Министерстве энергетики проводится работа по автоматизации ГРВПЗ. На веб-странице, на которой публикуются отчеты, представляемые в ГРВПЗ предприятиями, в распоряжении которых имеются объекты категории I, предоставляется бесплатный доступ к соответствующей информации об эмиссиях и загрязнении. Проект, осуществляемый ИАЦ ООС, помогает предприятиям представлять отчеты в ГРВПЗ в режиме онлайн.

Рекомендация 3.3:

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

Данная рекомендация выполнена. В то время как в 2008 г. на вебсайте Казгидромета публиковались лишь очень ограниченные данные и информация об экологическом мониторинге (и только касательно мониторинга окружающей среды казахстанской части Каспийского моря), доступ общественности в режиме онлайн к данным экологического мониторинга и информации, собираемой Казгидрометом, существенно расширен. В настоящее время Казгидромет размещает все свои информационные бюллетени по мониторингу окружающей среды в сети Интернет. Казгидромет также разработал приложение («AirKz», вышло в 2018 г.), позволяющее получать данные по качеству воздуха в городах, чтобы обеспечить доступ общественности к данным о качестве воздуха.

Рекомендация 3.4:

При поддержке межведомственной рабочей группы ЕГСМОС и ПР Министерству охраны окружающей среды следует пересмотреть планы по созданию в дополнение к базе данных кадастров природных ресурсов отдельной базы данных по окружающей среде таким образом, чтобы либо сделать эти две

базы данных взаимодополняющими, либо значительно расширить первую базу данных, включив в нее массивы данных по выбросам, сбросам и качеству окружающей среды. Базы данных должны быть доступны ведомствам, которые подают информацию и широкой общественности, в соответствии с обязательствами по Орхусской конвенции.

Выполнение данной рекомендации продолжается.

В стране пока что отсутствует полноценно функционирующая многопользовательская система экологических данных и информации, поступающей от соответствующих министерств, ведомств и институтов, однако предпринимаются шаги по созданию Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов (ЕГСМОСПР) согласно положениям Экологического кодекса. Меры по полноценной разработке и созданию ЕГСМОСПР еще не реализованы в силу отсутствия финансовых ресурсов.

Что касается расширения существующих баз данных, таких как Государственный кадастр природных ресурсов и Государственный фонд экологической информации (ГФЭИ), в целях включения в них массивов данных о выбросах, сбросах и качестве окружающей среды и обеспечения доступа общественности к этим данным, сохраняются возможности для дальнейшего совершенствования применения принципов открытого доступа к экологическим данным СЕИС, в том числе в отношении предоставления доступа общественности к данным из базы данных ГФЭИ в режиме онлайн (а не по запросу и не только к метаданным).

Рекомендация 3.5:

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

Выполнение данной рекомендации продолжается.

Работа по внесению изменений и дополнений в национальное законодательство для приведения его в соответствие с требованиями Орхусской конвенции практически завершена. Еще предстоит решить задачи обеспечения соблюдения и установления действенных процедур и процессов для надлежащего внедрения такого законодательства.

Для обеспечения согласованности подходов судов при рассмотрении гражданских дел по вопросам окружающей среды в 2016 г. Верховный суд принял Постановление о некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам №8. В то же время, представляется, что не все суды последовательно руководствуются этим Постановлением, о чем свидетельствует опыт природоохранных НПО, с которых взимается государственная пошлина, тогда как они должны быть освобождены от ее уплаты.

В целях развития потенциала судов для рассмотрения дел по вопросам окружающей среды Академия правосудия при Верховном суде в партнерстве с другими заинтересованными сторонами организует обучение, семинары, круглые столы и конференции по вопросам применения экологического законодательства в судах. Внимание уделяется изучению положений Орхусской конвенции. Отдельная стратегия, направленная на формирование потенциала государственных служащих и работников правосудия, не разработана.

Рекомендация 3.6:

Министерству образования и науки при сотрудничестве с МООС и прочими министерствами, ответственными за определенные области профессиональной подготовки (например, Министерством здравоохранения), следует создать межведомственный механизм координации по образованию для

устойчивого развития (ОУР). Такой механизм должен предусматривать участие специалистов дошкольного, школьного, профессионально-технического и высшего образования, а также неофициального и неформального образования, и представителей прочих заинтересованных сторон, включая НПО и СМИ, что способствовало бы реализации на общегосударственном уровне стратегии ЕЭК ООН по ОУР.

Данная рекомендация не выполнена. Межведомственного механизма координации по ОУР, как это было предусмотрено данной рекомендацией, создано не было. Коллегия Министерства образования и науки формально является органом, исполняющим функции координации для всех уровней образования, но она не уделяет внимания вопросам ОУР.

Глава 4: Осуществление международных соглашений и обязательств

Рекомендация 4.1:

Министерство охраны окружающей среды в сотрудничестве с другими соответствующими министерствами должно создать соответствующие механизмы для обеспечения надлежащей координации всех мероприятий на национальном уровне, связанных с реализацией многосторонних природоохранных соглашений (МПС) и двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Данная рекомендация преимущественно не выполнена.

На момент подготовки второго ОРЭД ответственность за вопросы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды была закреплена за Министерством охраны окружающей среды. Другие министерства, ответственные за вопросы сельского хозяйства и чрезвычайных ситуаций, являлись координаторами в рамках некоторых соглашений или принимали участие в осуществлении некоторых МПС. Вопрос, поднятый в данной рекомендации, касался сотрудничества и координации работы Министерства охраны окружающей среды и других министерств при осуществлении МПС и двустороннего сотрудничества, поскольку в то время такая координация была недостаточной.

По состоянию на 2018 г. ответственность за ряд МПС (соглашения об охране озонового слоя, РКИК ООН, Орхусская конвенция и Конвенция Эспо, КТЗВБР) закреплена за Министерством энергетики, хотя за значительное число МПС (например, КБР и протоколы к ней, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, КБО ООН, Конвенция об ОВОС в трансграничном контексте и Конвенция по трансграничным водам) отвечают другие министерства. По-прежнему часто ощущается отсутствие координации при осуществлении этих соглашений.

Правительство уделяет большое внимание повышению качества международного сотрудничества. В период 2009–2017 гг. в Казахстане была создана Комиссия по вопросам сотрудничества Республики Казахстан с международными организациями, которая в основном занималась анализом затрат и выгод от участия страны в новых международных организациях. Однако не предпринималось никаких конкретных усилий для обеспечения более четкой координации на национальном уровне всех мероприятий, связанных с осуществлением МПС и двусторонним сотрудничеством.

Рекомендация 4.2:

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

- (a) разработать комплекс мер в отношении конкретных МПС, выполнение которых может быть улучшено; такие меры могут включать в себя определение финансовых потребностей, включая предложения, направляемые международному сообществу с просьбами о финансировании;*
- (b) подготовить проекты законодательных актов о ратификации протоколов приоритетного значения для Казахстана, в частности, протоколов к пяти конвенциям ЕЭК ООН и Монреальской, Копенгагенской и Пекинской поправок к Монреальскому протоколу Венской конвенции о защите озонового слоя, и представить их на рассмотрение Правительства, а затем Парламента.*

Выполнение данной рекомендации продолжается. Министерство энергетики готовит ежегодные доклады о деятельности в области международного сотрудничества, в которых содержится информация о проблемных вопросах и соответствующие рекомендации. Однако они охватывают только те МПС, за которые отвечает Министерство.

Казахстан присоединился к Монреальской, Копенгагенской и Пекинской поправкам к Монреальскому протоколу к Венской конвенции об охране озонового слоя соответственно в 2011 г., 2011 г. и 2014 г.

Казахстан с 2001 г. является участником Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, но не присоединился ни к одному из протоколов к ней. Отсутствие отдельного законодательства по вопросам охраны атмосферного воздуха считается одним из препятствий для участия в протоколах. Законопроекты о присоединении не подготовлены.

С 2001 г. Казахстан является участником Конвенции ЕЭК по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, но не является участником Протокола по проблемам воды и здоровья 1999 г. При поддержке со стороны ЕЭК в Казахстане реализуется Национальный диалог в области ИУВР под эгидой Водной инициативы ЕС, в рамках которого идет процесс подготовки к присоединению к этому Протоколу. Разработаны национальные целевые показатели по воде и здоровью и подготовлено необходимое законодательство о присоединении.

С 2001 г. Казахстан является участником Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Страна не является участником Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей 2003 г. (Протокол РВПЗ). В 2016 г. в национальное законодательство введены положения об РВПЗ. С 2013 г. ведется работа по созданию ГРВПЗ. В 2017–2018 гг. было подготовлено необходимое законодательство о присоединении к Протоколу о РВПЗ.

С 2001 г. Казахстан является участником Конвенции ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). В период 2015–2018 гг. в рамках совместного проекта ЕС/ПРООН/ЕЭК «Поддержка Казахстана для перехода к модели зеленой экономики», среди прочего, Казахстану была оказана поддержка в вопросах внедрения СЭО в рамках подготовки страны к присоединению к Протоколу по стратегической экологической оценке 2003 г. Подготовлен анализ законодательства. Проведена пилотная СЭО.

Рекомендация 4.3:

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

Данная рекомендация выполнена.

Казахстан ратифицировал Киотский протокол в 2009 г. Казахстан считается Стороной, включенной в Приложение I, для целей Протокола.

В период 2010–2016 гг. многосторонние и двусторонние структуры, занимающиеся предоставлением финансирования на цели развития, выделили для реализации в Казахстане проектов, связанных с вопросами изменения климата, около 1,76 млрд. долл. США, что составляет 268,46 млн. долл. США в среднем в год. Одна пятая этих средств предназначалась для проектов, связанных с энергетикой.

ЧАСТЬ II: МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Глава 5: Экономические инструменты для охраны окружающей среды

Рекомендация 5.1:

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

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

Данная рекомендация выполнена частично.

Плата за эмиссии представляет собой один из механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды и управления природными ресурсами. Перечень загрязнителей атмосферного воздуха и воды был значительно сокращен. Налоговым кодексом определены базовые ставки платы за каждый вид эмиссий в окружающую среду. Местные представительные органы имеют право повышать установленные ставки вдвое. Таким образом, на сегодняшний день действуют максимальные ставки платы за эмиссии, которые, как правило, направлены на стимулирование деятельности природопользователей по сокращению выбросов и сбросов загрязняющих веществ, внедрению технологий переработки отходов и сокращению объемов образования и размещения отходов в окружающей среде.

Похвально, что существенно упрощена административная процедура и сокращено количество загрязнителей, за которые взимается плата за эмиссии в окружающую среду. Однако «баланс» стимулов, основанных на экономических инструментах, и законодательных мер не улучшился. Сохраняются возможности для совершенствования системы стимулов для природопользователей, направленных на улучшение экологических показателей их хозяйственной деятельности, например, за счет применения комплексного подхода. Финансовые стимулы, направленные на наращивание капиталовложений со стороны предприятий в экологически чистые технологии и расширение практики соблюдения стандарта ISO 14001, не применяются. ПДВ/ПДС/ПНО не соотносятся с отраслевыми НДТ.

Рекомендация 5.2:

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

- развитие национальной системы управления отходами и связанного с этим специализированного законодательства в части мониторинга, переработки, удаления и вторичного использования отходов;
- совершенствование существующей системы платежей, взимаемых за образование и удаление отходов, через:
 - установление пользовательских сборов за услуги, связанные с промышленными и твердыми бытовыми отходами, в размерах, стимулирующих сокращение объемов отходов;
 - отмену платы за эмиссии для образованных промышленных отходов;
- внедрение эффективных стимулов для вторичного использования отходов;
- совершенствование стимулов для соблюдения международных стандартов экологического управления, таких как ISO 14001.

Данная рекомендация выполнена частично.

Законодательство об обращении с отходами улучшилось, но недостаточное внимание уделяется вопросам совершенствования системы удаления отходов. Мониторинг отдельных видов отходов

ограничен, поскольку объемы отходов определяются на основе оценок, а не взвешивания. Кроме того, отсутствует достоверная информация о вторичных материальных ресурсах.

Плата за услуги удаления промышленных и коммунальных отходов не в полной мере покрывает связанные с этим затраты на таком уровне, который создает действенные стимулы для сокращения образования отходов. Плата за удаление коммунальных отходов обусловлена соображениями доступности и социальной приемлемости. Такой подход не позволяет ни обеспечить устойчивую работу сортировочных комплексов, ни произвести модернизацию предприятий, занимающихся удалением отходов. Имеющаяся информация не достаточна для оценки платы за услуги по удалению промышленных отходов.

Система платежей за размещение отходов не изменилась. Учитывая, что образование отходов оценивается на основе нормативов образования и размещения отходов, а взвешивание отходов на объектах их размещения не стало общепринятой практикой, существующие стимулы для содействия вторичной переработке отходов, скорее всего, не являются действенными.

В Казахстане расширяется практика применения международных стандартов безопасного и экологически ответственного управления. К ним относятся система менеджмента качества ISO 9000, стандарты экологического управления ISO 14000, стандарты охраны труда и промышленно безопасности OHSAS 18001, стандарты социальной ответственности SA 8000, серия стандартов системы менеджмента безопасности пищевой продукции ISO 22000, стандарт аудита систем менеджмента качества и управления окружающей средой ISO 19011 и др. Однако достаточные стимулы для соблюдения международных стандартов экологического менеджмента отсутствуют. Например, в 2016 г. в Казахстане действовало 148 сертификатов ISO 14001, что является весьма небольшим числом с учетом численности регулируемого сообщества в стране.

Рекомендация 5.3:

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

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

Выполнение данной рекомендации в настоящее время продолжается.

Введено законодательство о применении стандартов «Евро-4» для топлива, реализуемого на территории Казахстана. К концу 2018 г. была завершена модернизация трех нефтеперерабатывающих заводов.

Повышены акцизы на бензин и дизельное топливо, и применяются дифференцированные ставки для топлива с низким содержанием серы.

В рамках механизма расширенных обязательств производителей созданы экономические стимулы для утилизации старых и приобретения новых автомобилей. За период 2016–2017 гг. у физических и юридических лиц было выкуплено около 39 665 автомобилей для их последующей утилизации.

Рекомендация 5.4:

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

- *увеличение ставок за водозабор до уровня, способствующего экономии воды;*
- *реформа тарифной системы в секторе водоснабжения путем постепенного повышения тарифов до уровня, который обеспечит достаточное финансирование, чтобы покрыть оперативные, ремонтные и восстановительные расходы, и перехода к полной окупаемости коммунальных услуг;*
- *использование целевых субсидий для решения вопросов платежеспособности водопользователей с низким доходом;*
- *дальнейшее распространение счетчиков воды среди водопользователей, подсоединенных к сети водоснабжения;*
- *увеличение эксплуатационной независимости администрации предприятий водоснабжения от местных властей путем заключения контрактов, базирующихся на показателях работы.*

Выполнение данной рекомендации в настоящее время продолжается.

Имеющаяся информация не достаточна для оценки того, повышены ли уровни ставки за водозабор до уровня, который способствует экономии воды.

Министерство национальной экономики готовит новый закон о естественных монополиях, целью которого является внедрение лучших мировых практик по установлению тарифов.

В настоящее время целевые субсидии предоставляются водопользователям в сельской местности.

Согласно Водному кодексу в редакции 2015 г. каждая квартира и каждый многоквартирный дом всего нового жилого фонда должны быть оборудованы приборами учета воды. Тем не менее, сохраняется проблема с распространением приборов учета воды в существующих зданиях. Например, в столице менее половины жилищного сектора оборудовано приборами учета воды. В Павлодарской области приборами учета воды оборудовано 86 % жилого фонда городов Павлодар, Экибастуз и Аксу.

Глава 6: Расходы на охрану окружающей среды

Рекомендация 6.1:

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

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

Данная рекомендация выполнена частично.

Хотя Концепция по переходу к «зеленой экономике» пользуется большой политической поддержкой и была полезна с точки зрения учета экологических проблем в процессе принятия решений министерствами и государственными финансовыми учреждениями, рост секторов горнодобывающей промышленности и добычи ископаемого топлива также является национальным приоритетом. Статистические данные указывают на то, что определенный объем инвестиций в охрану окружающей среды и «зеленую экономику» уже реализован, но их доля в ВВП остается низкой (около 1 %), что не подтверждает высокую приоритетность финансирования проектов по переходу к «зеленой экономике».

Фонд устойчивого развития «Казына» более не существует (с 2008 г.), как и Министерство охраны окружающей среды (с 2014 г.).

Система мониторинга и оценки программ расходов для обеспечения достижения поставленных целей используется всеми министерствами, включая Министерство энергетики и Министерство сельского хозяйства, к сфере полномочий которых в настоящее время относится большинство вопросов окружающей среды. Эта система сосредоточена на осуществлении стратегического плана и бюджетной программы министерства с учетом установленных показателей. Проблема заключается скорее в том, что в стратегические планы этих министерств включено небольшое количество целевых показателей, связанных с окружающей средой, причем многие из них не являются амбициозными, а скорее отражают то, что будет достигнуто в любом случае.

Рекомендация 6.2:

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

Данная рекомендация не выполнена.

Экологические налоги и штрафы, собираемые на местном уровне, не используются эффективно на цели улучшения состояния окружающей среды и содействия переходу к «зеленой экономике». Например, в 2016 г. только 33 % поступлений от экологических платежей было израсходовано на меры по охране окружающей среды. Действующая система сбора с природопользователей штрафов за экологические нарушения и платы за эмиссии в окружающую среду не нацелена на решение экологических проблем.

Рекомендация 6.3

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

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

Данная рекомендация выполнена частично.

Мероприятия по укреплению потенциала местных органов управления действительно осуществлялись центральными и местными органами управления, причем во многих случаях – при поддержке партнеров по сотрудничеству в целях развития. Тем не менее, сохраняется большой разрыв в потенциале, поэтому подобные мероприятия остаются весьма актуальными.

Местные органы исполнительной власти совместно с международными финансовыми институтами и иностранными донорами осуществляют проекты по охране окружающей среды при софинансировании за счет средств местных бюджетов.

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

Глава 7: Энергетика и окружающая среда

Рекомендация 7.1:

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

Данная рекомендация выполнена частично.

В 2013 г. в Казахстане установлены новые стандарты выбросов в атмосферный воздух для крупных установок сжигания. Однако ПДВ для электростанций достаточно высоки в Казахстане. В Казахстане диапазон ПДВ для РМ составляет 600–1 600 мг/м³ для существующих угольных электростанций и 100–500 мг/м³ для новых. В обоих случаях установленные показатели в несколько раз превышают уровень, установленный ЕС – 10–20 мг/м³ (Директива 2010/75/ЕС). ПДВ для SO₂ (2 000–3 400 мг/м³ для существующих и 700–1 800 мг/м³ для новых электростанций в Казахстане) также намного выше, чем в ЕС (150–400 мг/м³ в соответствии с Директивой 2010/75/ЕС). Аналогичным образом, ПДВ для NO_x (500–1 050 мг/м³ для действующих и 300–640 мг/м³ для новых электростанций) выше, чем в ЕС (150–300 мг/м³).

Рекомендация 7.2:

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

(a) *Правительству следует:*

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

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

Данная рекомендация выполнена частично.

В целях поддержки усилий, направленных на энергосбережение и повышение энергоэффективности, был принят ряд законодательных актов и национальных программ (например, Закон «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» 2012 г., Закон «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» 2009 г., Программа «Энергосбережение-2020» 2013 г.). Однако, несмотря на широкую поддержку в рамках законодательных актов и программ, общая политика в области энергоэффективности не улучшилась. Отсутствует продвижение различных стимулов (добровольных программ, субсидий, налоговых льгот) для промышленных предприятий, которые проводят энергетический аудит в поддержку реализации мер по повышению энергоэффективности.

В качестве стимулов для обеспечения жизнеспособности проектов использования ВИЭ применялись специальные закупочные тарифы. Однако их эффективность была поставлена под сомнение. Автономных систем использования возобновляемых источников энергии, не входящих в энергосистему и расположенных в удаленных районах, не существует.

Рекомендация 7.3:

Правительству следует:

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

Выполнение данной рекомендации в настоящее время продолжается.

Правительство уделяет внимание этой актуальной теме. Энергетические компании осуществляют поставки электроэнергии по тарифам, которые уже покрывают издержки производства. В настоящее время на первом уровне потребления стоимость 100 кВтч достигла 1 206 тенге для потребителей, не использующих электроплиты, и 1 182 тенге для тех, кто пользуется электроплитами.

В феврале 2018 г. Президент поручил Министру энергетики сократить стоимость электроэнергии для потребителей и сгладить различия в тарифах между областями и городами. Для пересмотра тарифов на электроэнергию была создана межведомственная рабочая группа при участии представителей Министерства энергетики и других соответствующих заинтересованных сторон. Министерство национальной экономики готовит новый закон о естественных монополиях, направленный на внедрение передовой мировой практики формирования тарифов.

Глава 8: Управление минеральными ресурсами и окружающая среда

Рекомендация 8.1:

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

- (a) Министерство энергетики и минеральных ресурсов, совместно с горнодобывающими, нефтяными и газовыми компаниями и научными кругами, должно провести комплексную оценку кумулятивного эффекта операций по добыче минеральных ресурсов, в том числе нефти на новых и действующих нефтяных месторождениях и проведении других связанных с этим операций, на Каспийское море и его береговую зону. Министерство охраны окружающей среды должно провести государственную экологическую экспертизу этой деятельности;*
- (b) Правительство должно разработать и реализовать меры по снижению уровня загрязнения с учетом принципа «загрязнитель платит». Оно должно также увеличить объем финансирования для охраны, мониторинга и контроля окружающей среды в зонах добычи и переработки минеральных ресурсов.*

Данная рекомендация выполнена частично.

Оценка кумулятивного эффекта была проведена в рамках ОВОС для горнодобывающих объектов, но меры, направленные на сокращение загрязнения в результате деятельности горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, недостаточно эффективны.

В 2018 г. страна в сотрудничестве с ОЭСР рассматривает вопросы совершенствования применения принципа «загрязнитель платит».

Рекомендация 8.2:

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

Данная рекомендация выполнена.

Законом 2016 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам перехода к «зеленой экономике» были внесены изменения в Предпринимательский кодекс 2015 г., которые сняли ограничения на деятельность, связанную с добычей метана угольных пластов и позволили включить добычу метана угольных пластов в перечень приоритетных видов деятельности, определенных для реализации приоритетных инвестиционных проектов и предоставления налоговых и инвестиционных преференций. Законом внесены поправки в определение «метана угольных пластов»,

установленное Законом 2010 г. о недрах и недропользовании (утратил силу) и Законом 2012 г. о газе и газоснабжении.

Рекомендация 8.3:

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

Данная рекомендация выполнена частично.

Трудовой кодекс 2015 г. определяет базовые требования к охране труда и технике безопасности, которые охватывают все сферы деятельности, будь то в государственном или частном секторе. Правовые акты, которые определяют конкретные требования в отношении охраны труда и техники безопасности в определенном секторе, должны разрабатываться отраслевыми органами (в случае горнодобывающих и перерабатывающих производств это Министерство энергетики и Министерство по инвестициям и развитию). Закон, который непосредственно касался бы вопросов охраны труда и техники безопасности шахтеров, не был подготовлен.

Вопросы техники безопасности при проведении горных и геологоразведочных работ регулируются Законом о гражданской защите 2014 г. и рядом нормативных актов, например:

- Приказ Министра по инвестициям и развитию об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов №343 2014 г.;
- Приказ Министра по инвестициям и развитию об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов угольных шахт №351 2014 г.;
- Приказ Министра по инвестициям и развитию об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов, ведущих горные и геологоразведочные работы, №352 2014 г.

Однако вышеуказанные положения не касаются вопросов охраны труда и техники безопасности шахтеров.

Рекомендация 8.4:

- (a) *Правительство должно способствовать и поддерживать научные исследования и опытное производство, а также внедрять инновации в горнодобывающую и нефтегазовую отрасли путем создания Центров инновации и более чистых технологий в таких областях, как добыча нефти, металлургия и управление окружающей средой.*
- (b) *Министерство охраны окружающей среды и Министерство энергетики и минеральных ресурсов должны приступить к деятельности по разработке и реализации образцов наилучшей практики в процессах переработки сырья и разработать показатели соответствия. Эти образцы наилучшей практики должны стать обязательными в среднесрочной перспективе.*

Выполнение данной рекомендации в настоящее время продолжается.

Центр компетенций по экологическим технологиям создан в 2015 г. по инициативе областных органов управления. Его основная цель состоит в поддержке развития передовой практики для производственных процессов и внедрении передовых показателей в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности. Центру поручено заниматься разработкой экологической политики и привлечением как отечественных, так и иностранных инвесторов и экспертов к совместной подготовке и координации экологических проектов.

В 2018 г. планируется создать международный центр «зеленых» технологий в поддержку инноваций в промышленности.

Глава 9: Устойчивое управление водными ресурсами

Рекомендация 9.1:

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

Выполнение данной рекомендации продолжается.

Национальный совет по устойчивому развитию был расформирован в 2014 г. Функции координации работы по ключевым вопросам, связанным с управлением водными ресурсами, были переданы Межведомственному совету по вопросам управления водными ресурсами при Правительстве, созданному в 2015 г. (Распоряжение Премьер-министра №141-р 2015 г.). Однако по состоянию на середину 2018 г. состоялось только одно заседание Совета.

Рекомендация 9.2:

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

Данная рекомендация выполнена частично.

В соответствии с Указом Президента №875 2014 г., произведена реорганизация Министерства сельского хозяйства, которому были переданы функции и полномочия по разработке и реализации государственной политики в области управления водными ресурсами, ранее закрепленные за Министерством охраны окружающей среды и водных ресурсов. Несмотря на реорганизацию, существенных организационных изменений в водном секторе не наблюдается. Комитет по водным ресурсам уполномочен проводить национальную политику в области использования и охраны водных ресурсов. Однако существенного укрепления Комитета по водным ресурсам не произошло. Реформирование водного сектора остается незавершенным: разделение функций управления и функций контроля не реализовано, и сохраняются проблемы с отсутствием координации и обмена информацией.

Рекомендация 9.3:

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

Данная рекомендация выполнена частично. Некоторое наращивание потенциала и подготовка кадров были обеспечены в рамках международных проектов. Тем не менее, бассейновые инспекции Комитета по водным ресурсам, которые являются основными механизмами осуществления комплексного управления водными ресурсами, по-прежнему страдают от нехватки людских ресурсов, недостаточного уровня развития потенциала, ненадлежащей обеспеченности оборудованием и ресурсами. Современные технологии практически не используются.

Рекомендация 9.4:

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

Данная рекомендация не выполнена.