



ФОРУМ РАЗВИТИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ

«УСКОРЕНИЕ РЕФОРМ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ»

Совместный справочный документ

19 ноября 2019 года



DPCC



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



UNITED NATIONS
KYRGYZ REPUBLIC



Данный документ был совместно подготовлен Правительством Кыргызской Республики, Координационным советом партнеров по развитию и членами совместных рабочих групп, созданных для разработки секторальных документов. Форум и его материалы были подготовлены при финансовой поддержке Азиатского банка развития, Европейского союза, посольства Швейцарской Конфедерации в Кыргызской Республике, системы ООН в Кыргызской Республике и Федеративной Республики Германия через GIZ.

<http://donors.kg/ru/sobytiya>

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	5
ВВЕДЕНИЕ	7
Цели	7
Структура и подготовительный период	7
1. ЦИФРОВИЗАЦИЯ	9
1.1. Анализ сектора с 2013 года	9
1.1.1. Цифровое государство	9
1.1.2. Развитие цифровых навыков, инновации и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР)	9
1.1.3. Развитие «умных» устойчивых городов	10
1.1.4. Цифровая экономика	10
1.1.5. Развитие цифровой ИКТ-инфраструктуры за период 2013-2019 гг.	11
1.2. Существующие вызовы в области цифровизации	11
1.2.1. Проблемы управления изменениями в системе государственного управления КР	11
1.2.2. Цифровые навыки	12
1.2.3. Развитие цифровой телекоммуникационной инфраструктуры	12
1.3. Государственные стратегии и программы	12
1.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке	13
1.4.1. Развитие цифровых навыков и цифрового образования, инноваций и НИОКР	13
1.4.2. Цифровое государство	13
1.4.3. Цифровая экономика/цифровой бизнес	13
1.4.4. Ускорение развития «умных» устойчивых городов	14
1.4.5. Измерение уровня развития цифровой экономики и общества КР	14
1.4.6. Подключенность, Доступ, Ценовая Доступность и Безопасность	14
1.4.6.1. Цифровая инфраструктура и Ценовая доступность услуг ИКТ	14
1.4.6.2. Кибербезопасность и защита персональных данных	15
2. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ	16
2.1. Анализ сектора с 2013 года	16
2.2. Существующие вызовы в области регионального развития	16
2.2.1. Развитие кластеров в регионах	17
2.2.2. Институциональные механизмы	17
2.2.3. Механизмы финансирования	18
2.3. Государственные стратегии и программы	19
2.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке	20
2.4.1. Экономические кластеры	21
2.4.2. Институциональные механизмы	21
2.4.3. Механизмы финансирования	23
3. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ	24
3.1. Анализ сектора с 2013 года	24
3.2. Существующие вызовы в области инвестиционного климата	25
3.2.1. Коррупция и бюрократия	25
3.2.2. Инфраструктурные проекты и финансирование	25
3.3. Государственные стратегии и программы	26
3.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке	27
3.4.1. Создание благоприятной среды	27
3.4.2. Инфраструктурные проекты	27

4. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ	28
4.1. Анализ сектора с 2013 года	28
4.1.1. Динамика показателей ЦУР 1, 3 и 4 за период с 2013 по 2018 годы	28
ЦУР 1: Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах	28
ЦУР 3: Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	28
ЦУР-4: Обеспечение инклюзивного и справедливого качественного образования и содействие расширению возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех	28
4.1.2. Наиболее важные изменения в секторах за период 2013-2018 гг.	29
4.2. Существующие вызовы в области человеческого капитала	29
4.2.1. Управление, координация и финансирование секторов	30
4.2.2. Доступ и охват услугами в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты	30
4.2.3. Качество услуг в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты	31
4.3. Государственные стратегии и программы	32
4.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке	33
4.4.1. Обеспечение надлежащего доступа и качества услуг для человеческого развития	33
4.4.2. Управление, координация и финансирование сектора	34
4.4.3. Стратегическое значение развития человеческого потенциала	34
5. ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ (ИУВР)	35
5.1 Анализ сектора с 2013 года	35
5.1.1. ИУВР – определение и актуальность для Кыргызстана	35
5.1.2. Водный кодекс на основе ИУВР – основные элементы	35
5.1.3. Почему не реализован Водный кодекс Кыргызской Республики?	36
5.1.4. ИУВР в документах Форума развития и в повестке реформ	36
5.2. Существующие вызовы в области управления водными ресурсами	37
5.2.1. Правовые и стратегические рамки	37
5.2.2. Институциональная основа	37
5.2.3. Инфраструктура	37
5.2.3.1. Питьевое водоснабжение	37
5.2.3.2. Иригация	38
5.2.3.3. Мониторинг поверхностных вод	38
5.2.3.4. Качество воды	38
5.2.4. Экономическая устойчивость секторов и услуг	38
5.2.4.1. Финансирование отраслей	39
5.2.4.2. Тарифная политика	39
5.3. Государственные стратегии и программы	39
5.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке	40
5.4.1. Долгосрочные задачи	40
5.4.2. Краткосрочные меры	41
5.4.3. Приоритеты и резюме	41
6. ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА И СНИЖЕНИЕ РИСКОВ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ	42
6.1. Анализ сектора с 2013 г.	43
6.1.1. Изменение климата	43
6.1.2. Снижение рисков чрезвычайных ситуаций	44
6.2. Существующие вызовы в области изменений климата и снижения риска стихийных бедствий	44
6.3. Государственные стратегии и программы	46
6.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке	46
6.4.1. Изменения климата	46
6.4.2. Снижение рисков чрезвычайных ситуаций	47

Список сокращений

Сокращение	Эквивалент ¹	Значение
АВП	WUA	Ассоциация водопользователей
БП		Бассейновый план
ВВП	GDP	Внутренний валовой продукт
ВИЧ	HIV	Вирус иммунодефицита человека
ВИЭ		Возобновляемые источники энергии
ВОЛП	FOCL	Волоконно-оптическая линия передачи
ВПП	WFP	Всемирная продовольственная программа
ВЭФ	WEF	Всемирный экономический форум
ГАВР	SAWR	Государственное агентство водных ресурсов при Правительстве КР
ГАМСУМО	SALSGIER	Государственное агентство местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР
ГАООСиЛХ	SAEPF	Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства КР
ГКИТС	SCITC	Государственный комитет информационных технологий и связи КР
ГКПЭН	SCIES	Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования КР
ГП		Государственное предприятие
ГСМ		Горюче-смазочные материалы
ГЧП	PPP	Государственно-частное партнерство
ГЭС	HPP	Гидроэлектростанция
ЕАЭС	EAEU	Евразийский экономический союз
ЕИУС		Единая информационно-управляющая система в чрезвычайных и кризисных ситуациях
ЕРН		Единый реестр нарушений
ЕРПП		Единый реестр преступлений и проступков
ЗКФ	GCF	Зеленый климатический фонд
ЖК		Жогорку Кенеш КР
ИИ	AI	Искусственный интеллект
ИКТ	ICT	Информационно-коммуникационные технологии
ИСО	ISO	Международная организация стандартов
ИУВР	IWRM	Интегрированное управление водными ресурсами
ИТ	IT	Информационные технологии
КИП	CIP	Климатическая инвестиционная программа
КИФ	CIF	Климатический инвестиционный фонд
ККГЭ		Кыргызская комплексная гидрогеологическая экспедиция
ККПИК	CCCC	Координационная комиссия по проблемам изменения климата
КР	KR	Кыргызская Республика
КСПР	DPCC	Координационный совет партнеров по развитию КР
ЛОВЗ		Лица с ограниченными возможностями здоровья
МИКС	MICS	Многоиндикаторное кластерное исследование ЮНИСЕФ
МСУ	LSG	Местное самоуправление
МСЭ	ITU	Международный союз электросвязи
НАП	NAP	Национальная адаптационная программа

¹ Аббревиатуры и условные названия международных организаций и проектов, а также сокращенные формы технических терминов из англоязычной среды указаны в английском оригинале. Для аббревиатур, используемых изначально на русском языке, перевод на английский язык указан только в тех случаях, где перевод уже нашел широкое употребление.

НДС	VAT	Налог на добавленную стоимость
НИОКР		Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НИПД	NSDI	Национальная инфраструктура пространственных данных
НОВ	NDC	Национально определяемый вклад
НПА		Нормативно-правовой акт
НСР	NDS	Национальная стратегия развития
НУО	NDA	Национальный уполномоченный орган
ПВТ	HTP	Парк высоких технологий
ПГГ		Программа государственных гарантий (по обеспечению граждан медико-санитарной помощью)
ПИИ	FDI	Прямые иностранные инвестиции
ПМСП		Первичная медико-санитарная помощь
ПНОВ	INDC	Предполагаемый национально-определяемый вклад
ПО		Программное обеспечение
ППАИК	PPCR	Пилотная программа по климатической устойчивости
ПРООН	UNDP	Программа развития ООН
ОКСИОН		Общегосударственная комплексная система информирования и оповещения населения
ООН	UN	Организация Объединенных Наций
РКИК ООН	UNFCCC	Рамочная конвенция об изменении климата ООН
СНГ	CIS	Содружество Независимых Государств
США	USA	Соединённые Штаты Америки
ТЭО		Технико-экономическое обоснование (feasibility study)
ФАО	FAO	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФАП		Фельдшерско-акушерский пункт
ЦКФ	CFC	Центр климатического финансирования Кыргызской Республики
ЦОД		Центр обработки данных
ЦСМ		Центр семейной медицины
ЦУР	SDG	Цели устойчивого развития
ЧС		Чрезвычайные ситуации
ЮНИСЕФ	UNICEF	Детский фонд ООН
ЮНКТАД	UNCTAD	Конференция ООН по торговле и развитию
CASA		Центральная Азия - Южная Азия (Central Asia - South Asia)
CERT		Отряд реагирования на компьютерные инциденты (Computer Emergency Response Team)
СТСН		Сеть и центр в области климатических технологий (Climate Technology Centre & Network)
EGDI		Индекс развития э-правительства (E-government Development Index)
EPI		Индекс э-участия (E-participation Index)
GGGI		Глобальный институт Зеленого Роста (Global Green Growth Institute)
HAPS		Стратосферная платформная станция (High-Altitude Platform Station)
IMT-2020		Международные мобильные телекоммуникации-2020 (International Mobile Telecommunications-2020)
IoT		Интернет вещей (Internet of Things)
ITS		«Умные» транспортные системы (Intelligent Transport System)
LNOB		Принцип ЦУР «Никого не оставлять позади» (Leave No One Behind)
OSI		Индекс онлайн-услуг (Online Service Index)
SECO		Государственный Секретариат Швейцарии по экономике (State Secretariat for Economic Affairs)
WGEO		Всемирная организация зеленой экономики (World Green Economy Organization)

ВВЕДЕНИЕ

Правительство Кыргызской Республики в ноябре 2018 года инициировало проведение Форума Развития Высокого Уровня. Данный Форум проходит 19 ноября 2019 года и является продолжением предыдущей Конференции Высокого Уровня по Вопросам Развития «Партнерство по развитию на основе реформ 2013-2017 гг.», которая была проведена в Бишкеке 10-11 июля 2013 года.

Основной целью конференции 2013 года было обеспечение совместной повестки развития по поддержке трансформационных процессов, имевших место после революции 2010 года и смены политической системы страны к парламентской демократии. В результате Конференции была разработана повестка развития на период до 2017 года согласно Национальной стратегии развития на 2013-2017 гг.

Со времени проведения конференции 2013 года контекст повестки устойчивого развития в Кыргызстане значительно изменился. Можно привести несколько примеров таких крупных изменений за этот период. В 2014 году Кыргызстан вступил в Евразийский экономический союз. В 2015 году Кыргызстан, наряду с другими странами-членами ООН, на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций принял Повестку 2030 и семнадцать Целей Устойчивого Развития (ЦУР) и взялся за последующую интеграцию ЦУР в свои национальные стратегические процессы. Недавняя ратификация Парижского соглашения Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, принятой Кыргызстаном уже в 2015 году, демонстрирует признание Кыргызстаном всеохватывающего значения изменения климата и его приверженности интеграции адаптации к изменению климата в свои политические процессы.

Такие всеобъемлющие изменения нашли свое отражение и на уровне национальной политики. В ноябре 2018 года Кыргызстан принял Национальную стратегию развития Кыргызской Республики, которая нацелена на обеспечение долгосрочной стратегической перспективы развития страны до 2040 года. Данная долгосрочная перспектива была далее дополнена Программой развития Кыргызской Республики «Единство. Доверие. Созидание» на 2018-2022 гг. На политическом уровне стали приобретать важность вопросы, которые в рамках конференции 2013 года еще не имели стратегического характера. В качестве примеров таких тем можно привести объявление 2018 года Годом развития регионов и последующее объявление 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны.

Цели

В свете произошедших значительных изменений в контексте развития Кыргызской Республики Форум Развития представляет собой важную возможность проведения диалога высокого уровня по различным секторам стратегий и программ развития страны между Правительством Кыргызской Республики и партнерами по развитию.

Таким образом, в целях проведения данного диалога Форум Развития Высокого Уровня преследует три основные цели:

1. Обсудить основные изменения, произошедшие в секторах за период 2013-2018 гг., после проведения предыдущей Конференции Высокого Уровня по Вопросам Развития 2013 г.;
2. Установить ряд стратегических приоритетов и программ по повестке развития Кыргызской Республики на последующий четырёхлетний период до 2022 года;
3. Посредством резолюции конференции принять набор принципов и подходов, которые в дальнейшем будут регулировать отношения между Правительством Кыргызской Республики и донорским сообществом, а также подтвердить взаимную приверженность основным межсекторальным вопросам, таким как верховенство права, гендерное равенство, межсекторальный характер административных реформ и изменения климата.

Структура и подготовительный период

Конференция Высокого Уровня по Вопросам Развития 2013 года была организована с применением отраслевого подхода. Этот подход отражен в структуре документа конференции 2013 года, где вся ширина спектра повестки Кыргызстана по развитию отражена в организации документа по 19 относительно узким главам.

По сравнению с повесткой Конференции 2013 года, на сегодняшний день становится более актуальным обсуждение вопросов развития в более широкой, межотраслевой и межведомственной перспективе. Многие из текущих приоритетов развития страны, такие как цифровизация, региональное развитие или изменение климата, пересекают отраслевые и институциональные границы и не могут быть обсуждены в отношении только одного отраслевого направления или правительственного ведомства. Многие из современных административных

подходов, необходимых для комплексного управления важными ресурсами в всё более сложной среде, такие как, например, Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР), по своей природе носят сквозной, межотраслевой характер.

Также по сей день актуальными остаются и такие важные сквозные вызовы развития, которые были обозначены и в документе 2013 года. В список этих сквозных вопросов входят реформы в контексте цифровизации, реформы административно-территориального характера, структурные реформы, реформы по обеспечению прозрачности и верховенства права, усилению государственных и частных учреждений и межведомственных политических процессов на разных уровнях. Также здесь необходимо отметить содействие гендерному равенству по всем направлениям, которое остается приоритетом и в 2019 году, как и исполнение принципа «не оставляя никого позади» как одного из основополагающих принципов всеохватного развития ЦУР. Другими сквозными темами, оставшимися актуальными на текущий период, являются мобилизация внутренних финансовых ресурсов для развития и продолжение политического диалога между государством, частным сектором и гражданским обществом на всех уровнях.

Для достижения этой более широкой перспективы Форум Развития Высокого Уровня был подготовлен Организационным Комитетом, учрежденным в мае 2019 года под руководством Правительства Кыргызской Республики и Координационным советом партнеров по развитию (КСПР). Организационным комитетом, в свою очередь, были определены следующие 6 направлений в роли ведущих секторальных направлений настоящего Форума:

1. Цифровизация;
2. Региональное развитие;
3. Инвестиционный климат;
4. Человеческий капитал;
5. Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР);
6. Изменение климата и управление рисками стихийных бедствий.

Для каждого из этих тематических направлений Организационным комитетом были утверждены Рабочие группы. В состав каждой из этих шести рабочих групп входили представители нескольких правительственных учреждений, а также представители партнеров по развитию, под совместным руководством одному представителю с каждой из сторон. За период, начиная с мая 2019 года, данными рабочими группами были подготовлены секторальные отчеты для подготовки к данному Форуму по следующей утвержденной структуре:

1. Анализ сектора с 2013 года;
2. Существующие вызовы;
3. Краткое изложение государственных стратегий и программ на период 2019-2023 гг;
4. Приоритетные реформы, нуждающиеся в поддержке.

Секторальные отчеты рабочих групп были завершены в сентябре 2019 года и представлены Правительству Кыргызской Республики для дальнейшей доработки. Они представляют основу настоящего справочного документа Форума, который делится на секторальные разделы по каждой из этих шести тем. Каждый раздел, в свою очередь, организован по вышеуказанной структуре. Секторальные отчеты также служат основанием для подготовки и проведения дискуссий на Форуме Развития.

По итогам Форума ожидается, что они послужат основанием для обсуждения новых программ и инициатив по шести тематическим направлениям в ближайшем будущем. Эти результаты должны также послужить для правительства и партнеров по развитию совместной рамочной основой и исходными данными для оценки прогресса в предстоящие годы.

1. ЦИФРОВИЗАЦИЯ

1.1. Анализ сектора с 2013 года

Использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) является одним из ключевых факторов и катализаторов ускорения и содействия устойчивому развитию и своевременному достижению **всех 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР)** и соответствующих им задач. Осознавая это, Кыргызской Республикой за период с 2013 года был предпринят целый ряд инициатив и программ с целью получения трансформационного эффекта использования ИКТ для успешного социально-экономического развития страны.

1.1.1. Цифровое государство

По уровню развития э-правительства, согласно данным **Глобального Обзора ООН по э-правительству за 2018 г.**, Кыргызстан занял 91 место из 193 государств-членов ООН и имеет высокий уровень EGD: 0.5835. Индекс онлайн-услуг (OSI) составляет 0,6458 и имеет положительную динамику. По индексу э-участия (EPI) Кыргызстан занял 75 место в мире из 193 стран. Приверженность страны в использовании ИКТ для решения вопросов эффективности государственного администрирования была подтверждена принятием в конце 2018 г. Концепции цифровой трансформации **«Санарип Кыргызстан» («Цифровой Кыргызстан»)**, когда началась масштабная работа по цифровой трансформации деятельности государственных органов.

Так, на сегодняшний день предоставляются около 60 государственных услуг и сервисов в электронном формате и до конца года планируется их увеличение. Запущен государственный портал электронных услуг, разработана государственная система электронных платежей (E-pay), позволяющая производить онлайн оплаты электронных услуг. Полномасштабно запущена система электронного межведомственного взаимодействия «Тундук», к которой уже подключено более 60 государственных органов, а количество транзакций уже составило более 5 млн. Запущена и расширяется система «E-Kyrgyzmat», обеспечивающая наличие единой базы данных о государственных и гражданских служащих, а также оперативность обработки данных, актуальность, полноту и достоверность при принятии управленческих решений, к которой уже подключены 56 центральных аппаратов государственных органов. В общем, к системе подключены 256 организаций, включая территориальные и подведомственные подразделения, оцифрованы данные более 11 000 служащих. На базе данной системы уже началось внедрение государственной системы электронного документооборота.

Ранее в Кыргызской Республике прошла национальная кампания по биометрической регистрации населения, в результате которой регистрацию прошли 3 369 361 гражданин Кыргызской Республики. Полученные данные были использованы в ходе проведенных выборов процессов всех уровней, вплоть до президентских. Также был реализован проект по выдаче паспортов нового образца eID, с возможностью использовать электронную аутентификацию и подпись. На сегодняшний день уже изготовлено и выдано около 1,4 млн паспортов нового образца. Паспорта формата eID используются гражданами для получения целого спектра электронных государственных услуг в электронном формате.

В рамках мероприятий по внедрению цифровой инфраструктуры в деятельности судебных и правоохранительных органов с 1 января 2019 г. были запущены беспрецедентно масштабные автоматизированные информационные системы «Единый реестр преступлений и проступков» (ЕРПП), а также «Единый реестр нарушений» (ЕРН). В настоящее время в «ЕРПП», с момента запуска, зарегистрировано около 100 000 материалов, а в «ЕРН» – около 350 000 материалов. В целом, указанные проекты положительно влияют на усиление работы надзорных органов, влекут сокращение времени рассмотрения уголовных дел, упрощение процедур следственных действий, сокращение сокрытий уголовных дел, также позволяют усилить контроль за деятельностью следственных органов, открытостью и прозрачностью для заявителей.

1.1.2. Развитие цифровых навыков, инновации и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР)

Согласно глобальному Индексу человеческого развития ПРООН, 2018 г., Кыргызская Республика входит в группу стран со средним уровнем развития человеческого капитала. Уровень развития цифровых навыков среди населения КР остается на довольно низком уровне - страна занимает 83 место в мире.

Согласно данным глобального инновационного индекса, по уровню расходов правительства на образование Кыргызстан является лидером среди стран ЕАЭС и занимает 22 место в мире (6 % ВВП). Несмотря на это, система высшего образования остается на недостаточном уровне (69 место из 126 стран), и университеты Кыргызстана практически не входят в международный рейтинг университетов. Кыргызстан по-прежнему занимает сильное место среди стран ЕАЭС по уровню сотрудничества между университетами и бизнесом в области исследований и разработок.

По направлению уровня развития инноваций и исследований Кыргызстан занимает 94 место (из 126 стран) и по эффективности инноваций уступает Таджикистану и Армении, которая является лидером среди стран ЕАЭС. Расходы на НИОКР составляют всего лишь 0.1 % ВВП.

1.1.3. Развитие «умных» устойчивых городов

С учетом процессов урбанизации и вытекающих из него проблем, остро встают вопросы развития «умных» городов, где решающая роль принадлежит ИКТ, благодаря содействию таким инновациям, как интеллектуальные транспортные системы, «умное» водопользование, «умная» энергетика и «умное» управление отходами. «Умные» устойчивые города являются одной из важнейших сфер применения технологий интернета вещей (IoT), интеграция которых в городские системы позволяет отображать эти системы в виртуальном мире, способствуя лучшему пониманию того, как ведут себя комплексные городские экосистемы. Технологии интернета вещей, аналитики больших данных, межмашинного взаимодействия и др. уже широко применяются на практике в сфере управления рисками стихийных бедствий (мониторинге и прогнозировании, предупреждении и ликвидации).

Современные ИКТ активно внедряются в процессы мониторинга изменения климата и смягчения его воздействия и последствий. В органах МСУ Кыргызстана реализуются или только запускаются первые цифровые проекты: безопасный город, электронное билетирование на общественном транспорте, гибридная почта и др. С момента реализации проекта «Безопасный город», по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, зафиксировано снижение смертности на дорогах по городу Бишкек на 45.0 %, а по Чуйской области - на 36.7 %. Утвержденной концепции «умный город» пока не имеется, хотя мэриями городов Бишкек и Ош ведутся обсуждения и некоторые наработки уже имеются.

1.1.4. Цифровая экономика

В рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в 2016 г. была принята Цифровая Повестка ЕАЭС до 2025 года. Согласно данному документу, экономический эффект от его реализации увеличит ВВП ЕАЭС к 2025 г. примерно на 10.6 % от общего ожидаемого роста совокупного ВВП государств-членов к 2025 году, и обеспечит рост занятости в ИКТ отрасли на пространстве ЕАЭС на 66.4 % к 2025 г, или 1 млн новых рабочих мест в области ИКТ. В свою очередь, рост занятости в отрасли ИКТ обеспечит дополнительный рост общей занятости на 2.46 % к 2025 г. При этом возможно достигнуть прироста производительности труда до 1.73 % до 2025 года. Однако, согласно данным глобального индекса конкурентоспособности стран ВЭФ, в 2018 г. Кыргызстан занял 97 место в мире из 140 стран. Факторы, препятствующие развитию – слабая инновационная деятельность, низкий уровень внедрения технологий, неразвитая инфраструктура, малый размер рынка и неразвитость институтов и бизнеса.

По степени легкости регистрации бизнеса Кыргызстан входит в топ 30 стран мира, но по росту инновационных компаний страна занимает одно из последних мест (134 из 140). При этом по экспорту ИКТ-услуг Кыргызстан входит в топ 50 стран и занимает 35 место в мире из 126 стран, в основном, благодаря деятельности Парка Высоких Технологий КР, и в 3 раза превышает импорт ИКТ-услуг (в процентах от общего объема торговли). Для внедрения цифровых инноваций правительством предоставлены налоговые льготы для ИТ-компаний резидентов Парка Высоких Технологий (ПВТ), но для ИТ-компаний, не входящих в ПВТ, таких льгот не имеется. Необходимо широкое внедрение, включая в государственный сектор, международного стандарта качества ISO 9001, т.к. Кыргызстан в этом направлении занимает одно из последних мест в мире (124 из 126). По росту патентов и заявок на патенты в сфере ИКТ страна находится на начальном уровне.

Внедрение электронной системы фискализации налоговых процедур осуществляется правительством начиная с 2016 г., в том числе в рамках цифровой инициативы ЕАЭС для улучшения межгосударственной прослеживаемости товаров. В настоящее время проект активно реализуется уполномоченными государственными органами, подписан ряд первоочередных нормативных правовых актов, создается национальный сегмент инфраструктуры данной системы. Планируется создание национальной базы данных по единой электронной маркировке товаров, системы прослеживаемости товаров от производителя до конечного потребителя, запущено в пилотном режиме использование электронных счет-фактур, а также виртуальных контрольно-кассовых машин, внедрена электронная налоговая отчетность, электронный патент, а также электронная регистрация юридических лиц.

Для более объективного измерения уровня развития электронной коммерции КР практически отсутствуют какие-либо данные, система учета также еще не сформирована. Система статистического учета для измерения уровня цифровизации традиционных секторов экономики КР требует значительной модернизации, поскольку в настоящее время национальными статистическими органами собираются лишь некоторые данные по количеству компьютерной техники и стандартного программного обеспечения на предприятиях, которых на сегодняшний день недостаточно для полноценной оценки уровня цифровизации экономики.

1.1.5. Развитие цифровой ИКТ-инфраструктуры за период 2013-2019 гг.

Для успешного поступательного развития цифровой экономики доступ к современной цифровой ИКТ/ИТ-инфраструктуре является базовым требованием. В последнее время важными компонентами цифровой инфраструктуры являются не только цифровые телекоммуникационные сети связи, включая сети пятого поколения, но и центры обработки данных, сервисы облачных вычислений, инфраструктура интернета вещей и др. Операторы связи и интернет-провайдеры Кыргызстана вносят значительный вклад в развитие телекоммуникационной инфраструктуры страны и обеспечение доступа к передовым услугам связи. Правительство начало реализацию проекта «Digital CASA - Кыргызстан», включающего в том числе компонент по строительству ВОЛП, увеличению трансграничного подключения и внедрению новых механизмов ГЧП. Согласно проведенному предварительному исследованию, на сегодняшний день менее 20 % населения КР имеют доступ к высокоскоростному доступу к сети Интернет по оптоволоконным линиям связи. В свою очередь, в результате реализации проекта «Digital CASA - Кыргызстан» будет проложено более 1200 км ВОЛП по стране для обеспечения более 60 % населения (преимущественно сельского), а также более 4000 социальных объектов республики к высокоскоростному доступу к сети Интернет.

Также ведутся мероприятия по обеспечению общеобразовательных учреждений доступом к сети Интернет. Так, на сегодняшний день уже имеют физическое подключение более 600 общеобразовательных учреждений. В ходе реализации данного проекта со стороны ОАО «Кыргызтелеком» параллельно подключено 288 айыл окмоту, 580 медицинских учреждений (больницы, поликлиники, ЦСМ, ФАП), а также ведутся работы по подключению почтовых отделений связи. По данным Глобального индекса кибербезопасности МСЭ за 2018 г. по Кыргызской Республике, страна занимает 111 место из 193 и 8 место из 9 в регионе СНГ. По вопросам развития кибербезопасности Кыргызстан относится к разряду стран с низким уровнем обязательств государства. Так как Национальная стратегия кибербезопасности Кыргызской Республики была принята только в конце июля 2019 г., практическая системная работа по ее реализации только начинается.

1.2. Существующие вызовы в области цифровизации

1.2.1. Проблемы управления изменениями в системе государственного управления КР

Цифровая трансформация требует, в первую очередь, эффективных механизмов управления изменениями, основанном на «принципе 80/20», где 80 % приходится на изменение бизнес-процессов и моделей, и лишь 20 % на технологии. В настоящее время в Кыргызстане процесс цифровой трансформации только начинает затрагивать процессы изменения системы государственного управления. Уровень профессионализма, компетенций и навыков государственных служащих недостаточен для эффективного функционирования государственного аппарата в цифровой среде. Система подготовки, повышения квалификации и найма государственных служащих пока полноценно не соответствует текущим потребностям и вызовам цифровой трансформации. Другой проблемой является низкий уровень заработной платы, что затрудняет конкуренцию государственного сектора с частным за квалифицированных специалистов в области ИКТ и их удержание. Это, в свою очередь, ставит под угрозу усилия по развитию потенциала, направленные на повышение ИКТ квалификации государственных служащих, а значит, и системы в целом.

Стратегия цифрового государства подразумевает разнообразные модели взаимодействия, в которых разрешается и поощряется участие сервисов и приложений третьих сторон в цепочке предоставления услуг. ГКИТС КР в 2019 году инициировал платформенный подход - «Правительство как платформа» и уже начал реализацию первых проектов с коммерческими структурами КР. Полномасштабное функционирование только запущенного Портала Открытых Данных КР с уже выложенными туда около 200 государственных датасетов является подтверждением нового «платформенного» подхода в предоставлении услуг правительства.

Несмотря на наличие политических решений руководства страны и инициированные проекты, реализация цифровой повестки требует дополнительного импульса. На практике в министерствах и ведомствах до сих пор преобладает ведомственный подход, межведомственная и межотраслевая координация находится на недостаточном уровне, а вопросам унификации и стандартизации уделяется недостаточно внимания. В целях более эффективного управления и качественного внедрения проектов в сфере цифровизации в государственных органах была проведена реорганизация уже существующих и созданы дополнительные государственные предприятия и учреждения, функционирующие в сфере ИТ. Однако дальнейшая консолидация этих усилий требует новых подходов и реформ.

1.2.2. Цифровые навыки

Глобально, по причине роботизации в промышленном секторе и внедрении в социальной сфере и секторе услуг технологий искусственного интеллекта и других происходит высвобождение огромных трудовых ресурсов, что способствует возникновению дисбалансов во всех отраслях экономики. Происходит переток трудовых ресурсов и потребителей в цифровые экономики третьих стран и в цифровые экосистемы глобальных цифровых платформ. Поэтому, в целях обеспечения готовности страны к глобальным вызовам, развитие цифровых навыков среди населения, переобучение в соответствии с новыми требованиями рынка труда является одной из ключевых задач государства.

1.2.3. Развитие цифровой телекоммуникационной инфраструктуры

Данные глобальных индексов по развитию ИКТ подтверждают острую необходимость дальнейшего ускоренного внедрения широкополосного доступа по всей территории страны, особенно фиксированного, включая удаленные сельские населенные пункты, и потребности в снижении цен для населения на услуги и продукты ИКТ. Так, согласно глобальному индексу развития ИКТ МСЭ за 2017 г., Кыргызстан занял 109 место из 193 стран и последнее 10-ое место в регионе СНГ.

Общеизвестно из мировой практики, что 70-80 % капитальных инвестиций в строительство новых линий связи приходится на строительные-монтажные работы по прокладке кабелей связи, а экономия средств при совместном строительстве и использовании ВОЛП между операторами связи и инфраструктурными собственниками составляет около 55 % от всех вложенных средств. Внедрение механизмов совместного строительства и совместного использования инфраструктуры существенно снизит капитальные инвестиции на строительство и прокладку линий связи, что в результате приведет к значительному снижению стоимости услуг связи для конечных потребителей. Реализация такой инициативы потребует усилий по усовершенствованию смежного секторального законодательства в части внедрения принципов обязательного обеспечения доступа операторов связи к любой инфраструктуре как в процессе планирования, софинансирования, так и реализации и использования.

Необходим пересмотр технических норм и стандартов, требований по проектированию и строительству объектов инфраструктуры. То же самое относится и к нормам и требованиям по проектированию и строительству зданий и сооружений с тем, чтобы изначально закладывать строительство телекоммуникационной инфраструктуры при строительстве новых объектов недвижимости, что позволит значительно увеличить доступ и использование услуг широкополосной связи. Кроме того, потребуются существенные усилия по кросс-секторальной координации между уполномоченными государственными органами и отраслевыми регуляторами. Операторы связи также испытывают существенные трудности при взаимодействии с органами МСУ по согласованию и отводу земель и получению разрешений на строительство. В этой связи уже подготовлен пакет проектов документов НПА по упрощению получения разрешений на строительство линий связи и трансформации земель.

Ценовая доступность услуг связи является важнейшим показателем инклюзивности развития информационного общества, так как позволяет обеспечить равные возможности доступа к ИКТ-инфраструктуре наиболее уязвимым слоям общества. Согласно данным МСЭ, показатель телекоммуникационных расходов как части доходов в Кыргызской Республике является одним из самых высоких в регионе СНГ. Таким образом, имеется потребность в дальнейшем снижении стоимости услуг связи для конечных потребителей, особенно в части фиксированной широкополосной связи.

Цены на оборудование и стандартные программные обеспечения (ПО), как для операторов связи и ритейлеров, так и для конечных потребителей (особенно для уязвимых групп населения), также требует усилий по дальнейшему их снижению в целях обеспечения их ценовой доступности. Т.к. в основном ИКТ/ИТ-оборудование импортируется в страну, то меры государственной политики, направленные на совершенствование налогового администрирования в части обеспечения налоговых преференций для ИКТ/ИТ-сектора будут обеспечивать опережающий рост сектора и ускоренное развитие цифровой экономики страны.

1.3. Государственные стратегии и программы

Полномасштабное использование достижений цифровых технологий проходит «красной нитью» через все компоненты Национальной стратегии развития Кыргызской Республики до 2040 года, утвержденной Указом Президента КР №221 от 31 октября 2018 г. Как отмечено в данном документе, Кыргызстан будет активно проводить реформы для создания конкурентоспособной цифровой экономики через формирование действительно привлекательных условий для предпринимателей, применение инновационных и природосберегающих технологий. Широкое внедрение информационных технологий в производстве и управлении должно стать приоритетом политики развития.

Программа развития Правительства Кыргызской Республики «Единство. Доверие. Созидание», утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР от 20 апреля 2018 г. №2377-VI, также признает сквозной характер технологических аспектов приоритетов национального развития, затрагивающих все грани жизнедеятельности институтов и граждан страны.

Концепция цифровой трансформации «Санарип Кыргызстан» («Цифровой Кыргызстан») 2019-2023, одобренная решением Совета безопасности КР от 14 декабря 2018 г., более фокусно определяет среднесрочные приоритеты страны в сфере цифровой трансформации в соответствии с НСР 2040 и ставит следующие приоритетные задачи:

1. создание новых возможностей для населения через развитие цифровых навыков;
2. предоставление качественных цифровых услуг, повышение эффективности, результативности, открытости, прозрачности, подотчетности и борьбы с коррупцией в системе государственного управления, повышение уровня вовлеченности граждан в процессы принятия государственных и муниципальных решений через цифровую трансформацию системы государственного и муниципального управления;
3. обеспечение экономического роста через цифровую трансформацию приоритетных отраслей экономики, усиление международного партнерства и создание новых экономических кластеров.

1.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке

1.4.1. Развитие цифровых навыков и цифрового образования, инноваций и НИОКР

1. Разработка и реализация Национальной стратегии развития цифровых навыков;
2. Разработка и внедрение профессиональных и образовательных стандартов в сфере ИКТ и развития цифровых навыков;
3. Развитие цифровых навыков у государственных и муниципальных служащих;
4. Создание сети центров передового опыта/профессионального мастерства в сфере цифрового развития;
5. Поддержка создания и функционирования негосударственных центров обучения и профессиональной сертификации;
6. Проведение национальных и региональных соревнований в сфере инноваций, включая пилотирование цифровых инноваций с использованием новейших технологий, направленных на стимулирование предпринимательской деятельности среди молодежи;
7. Поддержка инновационных проектов по созданию рабочих мест, в том числе для уязвимых групп населения – ЛОВЗ, молодежи, женщин, пенсионеров;
8. Содействие партнерству между научными и промышленными кругами;
9. Разработка и реализация государственной программы по созданию и использованию цифрового контента и оцифровке культурного и научного наследия Кыргызской Республики.

1.4.2. Цифровое государство

10. Реализация Концепции и плана мероприятий «Санарип Кыргызстан», включая предоставление цифровых государственных и муниципальных услуг, дальнейшее развитие системы межведомственного взаимодействия «Тундук» и др.;
11. Разработка и внедрение комплексной Стратегии «Цифровое правосудие» и плана мероприятий по ее реализации;
12. Разработка и внедрение комплексной Стратегии «Цифровой парламент» и плана мероприятий по реализации;
13. Совершенствование нормативной и правовой базы для создания благоприятной среды, способствующей устойчивому инновационному развитию, и формирование и укрепление доверия и обеспечение безопасности при использовании технологий;
14. Реализация дорожной карты Концепции «Цифровой Кыргызстан» на 2019-2024 гг.

1.4.3. Цифровая экономика/цифровой бизнес

15. Внедрение «цифровых финансов» - оказание цифровых финансовых услуг небанковским сектором через механизмы «регулятивных песочниц» при оказании финансовых услуг (финтех);
16. Развитие венчурного финансирования;

17. Развитие э-коммерции и креативной экономики;
18. Внедрение системы э-фискализации;
19. Развитие «цифрового предпринимательства» через создание и поддержку деятельности ИТ-хабов/бизнес-инкубаторов и пр.;
20. Обеспечение условий опережающего развития телекоммуникационного и ИТ-секторов через инструменты совершенствования налогового администрирования и предоставления налоговых преференций для всех компаний, осуществляющих свою деятельность в сфере ИКТ/ИТ;
21. Внедрение новейших цифровых технологий в приоритетные сектора экономики (туризм, строительство, сельское хозяйство, горнодобывающая и легкая промышленности, здравоохранение, образование и др.).

1.4.4. Ускорение развития «умных» устойчивых городов

22. Разработка и реализация Концепции развития «умных» городов;
23. Разработка технических стандартов и строительных норм по развитию «умных» городов при проектировании и градостроительстве - интеграция цифровой телекоммуникационной инфраструктуры в различные типы городской инфраструктуры (водоснабжение и канализация, управление отходами, энерго- и дорожно-транспортные сети, освещение и др.) с единой архитектурой и комплексное планирование, проектирование и управление городской инфраструктурой с использованием новейших цифровых технологий;
24. Разработка и внедрение механизмов практической кооперации органов МСУ с бизнес-сектором по улучшению доступа к цифровой инфраструктуре, развитию цифровых навыков у населения, поддержка инициатив по развитию цифрового предпринимательства на местах, предоставление цифровых муниципальных услуг;
25. Внедрение современных ИКТ в сфере ЧС и изменения климата.

1.4.5. Измерение уровня развития цифровой экономики и общества КР

В 2019 году ГКИТС была проведена работа по разработке проекта национального индекса измерения уровня развития цифровой экономики и общества Кыргызской Республики, который предлагается оценивать с точки зрения 5 основных измерений, были предложены 205 индикаторов, определены ответственные государственные органы. Требуется дальнейшая комплексная системная работа по распаковке данных индикаторов с точки зрения пересмотра всей цепочки их формирования, начиная с получения достоверных и актуальных данных от первоисточника и их дальнейшей агрегации и анализа, изменения форм отчетности НСК и многое другое. Тем самым, есть необходимость существенной модернизации системы статистических показателей КР, внедрения инструментов новейших цифровых технологий для их сбора и анализа.

1.4.6. Подключенность, Доступ, Ценовая Доступность и Безопасность

1.4.6.1. Цифровая инфраструктура и Ценовая доступность услуг ИКТ

26. Разработка и реализация Национальной стратегии по развитию широкополосного доступа и плана мероприятий по ее реализации;
27. Конверсия и эффективное использование радиочастотного спектра, в том числе для эффективного развития и использования новейших радиотехнологий;
28. Стимулирование совместного использования инфраструктуры – кросс-секторальное взаимодействие, регулирование и координация с отраслями электроэнергетики, дорожно-транспортного и газового секторов, водоснабжения, канализации, управления отходами и др. по совместному строительству и использованию ВОЛП, антенно-мачтовых сооружений, кабельной канализации и пр.;
29. Развитие сети ЦОДов, единых цифровых платформ, сервисов облачных вычислений;
30. Разработка/усовершенствование и внедрение технических стандартов, требований и правил по проектированию и строительству ВОЛП и строительных норм для объектов недвижимости, в том числе для целей совместного использования инфраструктуры;
31. Обеспечение ценовой доступности услуг и оборудования связи для конечных потребителей через обеспечение налоговых преференций для операторов связи, ритейлеров и интернет-провайдеров по импорту оборудования и ПО, транзиту и терминации трафика, обеспечения механизмов совместного использования инфраструктуры как внутри сектора, так и с внешними инфраструктурными собственниками (электроэнергетика, газо- и водоснабжение, авто- и железнодорожного секторов и др.);
32. Создание и развитие национальной инфраструктуры пространственных данных (НИПД);
33. Ускоренное внедрение новейших цифровых технологий, в том числе сетей IMT-2020 (5G), инфраструктуру

ры Интернета вещей (IoT), «умных» транспортных систем (ITS), использования технологий искусственного интеллекта (AI), стратосферных платформенных решений (HAPS) и др.

1.4.6.2 Кибербезопасность и защита персональных данных:

34. Реализация плана мероприятий Национальной стратегии по кибербезопасности;
35. Создание национального и секторальных центров реагирования на компьютерные инциденты (CERT);
36. Создание испытательных лабораторий и сертификационных центров по кибербезопасности;
37. Совершенствование национального законодательства в области киберпреступлений и форензики (компьютерная криминалистика, расследование киберпреступлений, цифровые доказательства и др.), процессуальных норм;
38. Разработка национальных технических стандартов, требований и инструкций в области кибербезопасности;
39. Реализация инициативы защиты детей в онлайн-пространстве;
40. Развитие партнерства на национальном, региональном и глобальном уровнях;
41. Создание и функционирование уполномоченного государственного органа по защите персональных данных.

2. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

2.1. Анализ сектора с 2013 года

В настоящее время Кыргызская Республика направляет свои усилия на развитие экономического потенциала регионов в контексте евразийской интеграции. Это важный приоритет Правительства и Президента, который может придать новый импульс решению ряда вопросов, связанных с социально-экономическим развитием и углублением регионального неравенства в республике.

За 2013-2017 годы номинальный рост валового регионального продукта в стране составил 111.3%. Темпы роста превысили республиканский уровень в Чуйской области (на 16.2%), городе Ош (на 14.2%) и Иссык-Кульской области (на 13.3%), но в других регионах страны темпы роста были ниже республиканского уровня. В 2017 году валовой региональный продукт на душу населения составил 89.3 тыс. сомов. Наиболее высокие показатели валового регионального продукта на душу населения наблюдаются в Бишкеке, составляя 196.8 тыс. сомов. Показатели Иссык-Кульской области (138.0 тыс. сомов), города Ош (112.5 тыс. сомов) и Чуйской области (98.2 тыс. сомов) превышают средние национальные показатели. На сегодняшний день самый низкий уровень валового регионального продукта на душу населения отмечается в Ошской (31.1 тыс. сомов) и Баткенской областях (38.9 тыс. сомов).

Большинство регионов страны нуждаются в разработке эффективных мер для привлечения инвестиций и финансирования. В 2018 году почти половина всех прямых иностранных инвестиций была направлена в Бишкек (43.1%), треть - в Чуйскую область (29.3%) и шестая часть - в Джалал-Абадскую область (15.1%).

В настоящее время в качестве мигрантов в зарубежных странах зарегистрировано около 740 000 граждан Кыргызстана, и их количество в последние годы увеличивалось. Сельские местности в регионах в различной степени нуждаются в квалифицированной трудоспособной рабочей силе и в то же время зависят от денежных переводов трудовых мигрантов.

Одним из важных показателей, определяющих качество жизни населения в регионах, является уровень бедности, который определяется долей населения с доходами ниже прожиточного минимума. Общий уровень бедности снизился с 37% в 2013 году до 22.4% в 2018 году. Наивысший уровень бедности наблюдается в городе Ош (35.5%), Баткенской (33.8%), Джалал-Абадской (32.2%) и Нарынской областях (30.6%). Наиболее процветающими с точки зрения социально-экономического развития регионами являются Бишкек (15.4%), Чуйская (15.6%), Иссык-Кульская (21.5%) и Таласская области (22.1%). Значительные различия в структуре, уровне и темпах развития регионов в основном обусловлены несовершенством системы регионального управления в стране. В свете приверженности Кыргызстана ЦУР и принципу “никого не оставлять позади” развитие регионов стало одним из основных приоритетов стратегии развития страны.

2.2. Существующие вызовы в области регионального развития

Региональное развитие предполагает наличие многосекторальных, многоуровневых и многоцелевых (социальных, экономических, экологических) стратегий. Основные вызовы регионального развития Кыргызстана связаны с ограниченностью развития экономики и частного сектора в регионах, слабой местной и региональной систем управления, а также отсутствием системных механизмов финансирования для стимулирования и поддержки регионального развития.

Для решения этих задач в Концепции региональной политики Кыргызской Республики на 2018-2022 годы были определены 20 городов - точек роста, они выступают в качестве двигателя социально-экономического развития региона. Осуществление этой политики по-прежнему сопряжено с рядом проблем. Например, точки роста должны стать основой для создания различных экономических производственных кластеров. На данный момент интегрированные производственные кластеры, охватывающие всю цепочку стоимости от добычи сырья до переработки, маркетинга и сбыта, сформированы лишь вокруг Бишкека и Чуйской области. Кроме того, для точек роста и экономических кластеров необходимы благоприятные условия для развития при наличии качественных государственных услуг на уровне муниципалитетов, городов, областей и центральных органов власти. Это связано с вопросами координации и сотрудничества различных муниципалитетов в точках роста и кластерных областях, а также об ответственности, потенциале и финансировании различных уровней власти для предоставления эффективных услуг в целях обеспечения благоприятной деловой среды и инвестиционного климата (для более глубокого анализа см. также специальный раздел об инвестиционном климате). На страновом уровне дополнительные вопросы, касающиеся доходов, неравенства и дисбаланса в распределении производственных активов, государственных и частных инвестиций и благосостояния между различными регионами и муниципалитетами, могут также быть решены при дальнейшем анализе и принятии необходимых мер.

Исходя из вышеизложенного, в следующих разделах будет представлен анализ ситуации, касающейся развития экономических кластеров в регионах, институциональных механизмов регионального развития и механизмов финансирования регионального развития.

2.2.1. Развитие кластеров в регионах

Сотрудничество между государством и частным сектором может быть улучшена. Эта проблема охватывает весь спектр субъектов, от мелких фермеров и индивидуальных предпринимателей, малых и средних предприятий до крупных компаний, и может препятствовать стратегическому развитию точек роста и экономических кластеров. Меры, предпринятые Правительством Кыргызской Республики в сфере развития бизнеса и инвестиций в региональные платформы и центры бизнес-услуг, отвечают не всем потребностям бизнеса на местах. Кроме того, сложные бюрократические процедуры и коррупционные риски приводят к тому, что некоторые предприниматели имеют негативное отношение к государственным институтам, не желая формализовать какое-либо сотрудничество с государством.

Есть возможности для повышения качества и доступности существующих услуг по мере развития производственно-сбытовых цепочек в регионах. Чтобы в полной мере использовать инновационные технологии производства и переработки, основные высококачественные профессиональные консультативные услуги для частного сектора нуждаются в дальнейшем развитии, включая такие услуги, как ветеринарная поддержка, переработка, логистика, техническое консультирование, тестирование и сертификация, кредитование, маркетинг и другие. Это сказывается на сбыте продукции, ее переработке, сортировке и упаковке, не позволяя частным компаниям выходить на новые рынки. Часто торговая и перерабатывающая инфраструктура (скотобойни, овощехранилища, торговые и логистические центры и т.д.) не развивается на основе всеобъемлющего анализа производственно-сбытовых цепочек, которые необходимо проводить в партнерстве с частным бизнесом вокруг существующих или развивающихся производственных и кластерных центров в регионах.

Сохраняются инфраструктурные ограничения в отношении дорог, ирригации, энергоснабжения и водоснабжения, а ограниченный доступ к соответствующей информации (например, законодательство, субсидии, экспортные возможности) ограничивает рост бизнеса. Имеющаяся в наличии производственная и социальная инфраструктура не всегда используется эффективно и иногда с нарушением действующих правил зонирования и землеустройства. При наличии условий для развития в промышленных зонах городов может наблюдаться нехватка энергетических мощностей. В то же время из-за концентрации бизнеса как в столице республики, так и в областных центрах растет стоимость факторов производства и нехватка земельных участков.

При разработке национальных стратегий и программ не всегда в достаточной степени учитываются потребности частного сектора и местные производственные реалии. Существующие стратегии и программы уже описывают подходы и меры по содействию экономическому развитию регионов. Они часто разрабатываются сверху вниз, иногда с ограниченным учетом фактических потребностей частного сектора и местных производственных факторов, хотя в национальных стратегических документах подчеркивается важность частного сектора в социально-экономическом развитии страны. Так, необходимо оказывать более значительную поддержку органическому росту производственных кластеров, и они должны отражать потребности и приоритеты местных сообществ и/или уязвимых групп населения. Кроме того, некоторые программы еще недостаточно учитывают постоянно меняющиеся требования, возможности и ограничения тех рынков, где экономика страны обладает конкурентными преимуществами. Необходима дополнительная государственная поддержка для поднятия вопросов справедливости и равноправия мелких землевладельцев и фермеров. Политика в отношении функций/сфер ответственности и взаимодействия вовлеченных органов управления может быть более четкой.

Передовая практика показывает, что продвижение регионального экономического развития должно основываться на стратегиях, отражающих потребности частного сектора, предлагающих гибкие решения для приспособления к сложным и меняющимся рыночным условиям, создающих возможности для выхода субъектов как государственного, так и частного секторов на новые рынки, а также повышающих конкурентоспособность и увеличивающих перспективы развития экономических кластеров.

2.2.2. Институциональные механизмы

Институциональные механизмы и структуры государственного управления еще недостаточно сильны для поддержки усилий в области регионального развития. В целях обеспечения эффективного и устойчивого регионального развития, помимо его экономических аспектов, важно хорошо спланировать и определить взаимодействие и согласование систем местного самоуправления с районными, областными и центральными администрациями. Для этого важно создать эффективные системы внутриправительственных отношений и обеспечить компетентное местное самоуправление.

Необходимо дальнейшее прояснение ролей и обязанностей. Существует несколько государственных органов, отвечающих за различные области, связанные с региональным развитием, однако координация между ними могла бы быть улучшена. Отсутствует четкое разграничение задач и функций государственных и муниципальных органов власти, что может приводить к информационным пробелам, дублированию усилий, а также ограниченному выполнению необходимых задач в связи с несовершенством законодательства.

Приведение государственного планирования в соответствие с местным остается сложной задачей. Процессы согласования государственного планирования с местным планированием крайне сложны и зависят от четкой координации. Программы, разрабатываемые государственными органами на национальном уровне, не всегда согласуются с местными программами социально-экономического развития, разрабатываемыми МСУ. Кроме того, муниципалитетам также сложно отразить цели централизованных отраслевых и региональных программ в местных планах социально-экономического развития, поскольку на местном уровне отсутствуют отдельные механизмы реализации этих программ и целевые или доступные для их реализации средства. Местные органы власти зачастую не обладают необходимыми знаниями для применения современных методов социально-экономического и территориального планирования на основе данных, и даже на национальном уровне до сих пор нет модели для планирования и прогнозирования, основанного на данных. Кроме того, планирование на всех уровнях в основном сосредоточено на реализации инфраструктурных проектов «сверху вниз» часто без тщательного анализа местных потребностей и приоритетов. В настоящее время нет системной платформы для осуществления диалога и механизмов взаимодействия между сотнями МСУ и правительством для облегчения и координации бюджетного и стратегического планирования на местном и региональном уровнях.

Подотчетность местных представительных органов власти. В соответствии с законодательством, взаимоотношения между местными органами власти и населением должны основываться на прозрачности и подотчетности. На практике же зачастую местные органы власти действуют без обеспечения гражданского контроля. Депутаты местных кенешей часто не осознают важности подотчетности перед своим электоратом, что, в свою очередь, снижает их ответственность за выполнение своих обязательств. Граждане в целом, в особенности женщины, внутренние мигранты, этнические меньшинства и другие уязвимые группы, часто не имеют возможности привлекать местных лидеров к решению важных вопросов и принятию решений в жизни сообщества.

Существующая система межбюджетных отношений могла бы быть улучшена для развития регионов и местного управления. Существующая система выравнивания не стимулирует местные органы власти к увеличению доходов, так как любое увеличение автоматически приведет к сокращению выравнивающего гранта, получаемого ими из республиканского бюджета. Таким образом, увеличение налоговых поступлений не обязательно приводит к реальному увеличению расходов местного бюджета на решение приоритетных задач регионального развития, улучшение качества услуг на местах или решение приоритетных задач сообществ. Кроме того, есть некоторые трудности с прозрачностью формулы выравнивания. Ни органы местного самоуправления, ни общественность не имеют доступ к детальной информации о том, как формируется выравнивающий грант, что может увеличить риск коррупции и затруднить качественное формулирование органами местного самоуправления своего бюджета. Более того, МСУ расходуют человеческие и финансовые ресурсы на выполнение функций, делегированных им государственными структурами, зачастую без надлежащего финансирования из республиканского бюджета, что может негативно отразиться на их способности выполнять свои основные обязательные функции. Кроме того, перечень вопросов местного значения постоянно расширяется, а схемы их финансирования не корректируются для обеспечения этих дополнительных задач.

Оказание услуг и развитие частного сектора на местном уровне должны быть более эффективны для поддержки регионального развития. Существующее разграничение функций между государственными органами и МСУ приводит к разнице в понимании ответственности между уровнями и структурами управления в части регионального развития. Проблемой для эффективного регионального развития также является существующая административно-территориальная структура с 453 айыл окмоту и 31 городом различного размера и потенциала. Кроме того, низкий потенциал и высокая текучесть кадров создают трудности для МСУ в продвижении стратегического и комплексного развития регионов. Столь высокой текучести кадров способствуют низкий уровень оплаты труда и качество жизни в регионах. Наконец, МСУ часто не хватает опыта или механизмов поддержки и эффективного взаимодействия с частным сектором. Муниципальные предприятия, такие как структуры снабжения питьевой водой, часто сталкиваются с ограничениями эффективности и с трудом приносят прибыль.

2.2.3. Механизмы финансирования

Существующие механизмы финансирования не позволяют осуществлять в стране стратегические инвестиции в целях содействия региональному развитию. Региональное развитие зависит от инициативы частного сектора, однако поддержка со стороны правительства необходима для устранения серьезных препятствий на пути развития и роста. К числу таких препятствий относятся отсутствие местной инфраструктуры, рыночных объ-

ектов, услуг поддержки бизнеса, доступа к финансированию и благоприятной политической среды. Необходимо развивать и финансировать эффективные инвестиционные программы для смягчения влияния этих факторов на развитие частного сектора.

Между существующими региональными фондами развития наблюдается значительный дисбаланс. Существующая система финансирования регионального развития в Кыргызской Республике основывается на семи областных и 36 районных Фондах развития регионов (ФРР). Эти фонды развития преимущественно финансируются добывающими отраслями² и распределяются Министерством финансов Кыргызской Республики, однако региональная диспропорция в освоении природных ресурсов привела к значительным различиям в объеме ресурсов, выделяемых на приоритеты регионального развития в различных регионах.

Нынешняя зависимость от финансирования международных партнеров по развитию в деле осуществления инфраструктурных проектов не является устойчивой. Большинство государственных органов и органов местного самоуправления не имеют достаточных средств для ремонта и реабилитации инфраструктуры, не говоря уже о финансировании нового капитального строительства. Трансферты из республиканского бюджета органам местного самоуправления недостаточны для финансирования приоритетных проектов регионального развития, таких как водоснабжение/очистка сточных вод, энергетика, дороги, образование и здравоохранение, общественные здания и сооружения. Кроме того, местные органы власти не обладают потенциалом для определения того, какие проекты наиболее необходимы для развития местных территорий и обеспечения подотчетности в вопросах рационального использования средств.

Процедуры выделения государственных средств на поддержку регионального развития могли бы быть более эффективны. С 2018 года одним из главных приоритетов правительства стало региональное развитие. Кроме этого, в 2019 году средства в размере 512 млн сомов фондов развития регионов будут направлены на поддержку проектов развития местных органов власти и местных сообществ. Также из республиканского бюджета было выделено 2 млрд сомов на содействие развитию малого и среднего предпринимательства в регионах, однако для освоения данных средств требуется значительное время. Кроме этого, на уровне регионов имеется дефицит обоснованных проектов, которые реально обеспечивают развитие.

2.3 Государственные стратегии и программы

В 2017 году Кыргызстан завершил реализацию Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы, в рамках которой развитие каждого региона было привязано к реализации 77 национальных проектов, направленных на развитие экономики страны и регионов. Особое внимание было уделено сельскому хозяйству: усилия были направлены на решение проблемы нехватки поливной воды, развитие транспортной инфраструктуры, реализацию проектов, связанных с разведкой и добычей золота и других полезных ископаемых на существующих и разрабатываемых для освоения месторождениях, а также на реализацию масштабных проектов по обеспечению энергетической безопасности страны.

В Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018 год направление региональной политики определено как приоритетное, с ориентацией на создание базовой инфраструктуры населенных пунктов, которая будет способствовать улучшению условий жизни населения. В рамках административно-территориальной реформы планируется провести оценку взаимосвязи между административными границами и функциональными областями.

Среднесрочная программа реализации Национальной стратегии на период 2018-2023 гг. предусматривает реализацию 155 инвестиционных проектов в регионах на общую сумму 13.1 млрд долларов США. Проекты направлены на развитие следующих 12 направлений: питьевое водоснабжение, ирригация, энергетика, промышленность, транспорт и логистика, горнодобывающая промышленность, окружающая среда, переработка сельскохозяйственной продукции, животноводство, растениеводство, садоводство, торгово-логистические центры, информационные технологии, социальная сфера.

С 2018 года одним из главных приоритетов государственной политики стало региональное развитие. Указом Президента 2018 и 2019 годы были объявлены годами регионального развития и цифровизации. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 марта 2017 года № 194 утверждена Концепция региональной политики Кыргызской Республики на 2018-2022 годы. В рамках этих документов был реализован План действий. В нем содержится 152 задач и мероприятий, направленных на развитие регионов, включая строительство и открытие новых предприятий, развитие транспортной инфраструктуры, строительство ирригационных сооруже-

² Постановление Правительства Кыргызской Республики № 633 «О порядке формирования фондов развития регионов» от 10 ноября 2014 года было принято в целях содействия передаче ресурсов горнодобывающих компаний в целях поддержки регионального развития. В соответствии с данным Постановлением пользователи недр должны регулярно перечислять 2% доходов в национальный бюджет. Кроме того, добывающие компании производят выплату фиксированной суммы при получении лицензий.

ний, реабилитацию систем питьевого водоснабжения и санитарии, а также развитие инфраструктуры в области здравоохранения, образования и культуры.

24 сентября 2018 года Президентом Кыргызской Республики издан Указ «О мерах по проведению административно-территориальной реформы (АТР) в Кыргызской Республике» № 189 в целях эффективного управления территориями и комплексного развития регионов. Также было принято Распоряжение Правительства от 28 декабря 2018 года № 461, которым была утверждена Дорожная карта поэтапного проведения реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики.

В рамках приоритетов и задач единой государственной политики страны совместными усилиями Правительства Кыргызской Республики и международных партнеров по развитию реализуются нацеленные на региональное развитие отраслевые программные документы.

Кроме того, реализуется ряд стратегических документов, направленных на создание благоприятных условий и оказание государственной поддержки предпринимателям:

- Программа развития экспорта Кыргызской Республики на 2019-2022 годы,
- Государственная программа развития ирригации орошения Кыргызской Республики на 2017-2026 годы,
- Программа создания и развития торгово-логистических центров сельскохозяйственной продукции в Кыргызской Республике на 2019-2023 годы,
- Концепция развития сельскохозяйственного кооперативного движения в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы,
- Концепция создания и организации деятельности центров обслуживания предпринимателей на 2019-2022 годы,
- Концепция развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017 - 2021 годы.

Для решения вопросов, связанных с вопросами местного самоуправления и потребностями населения в регионах, осуществляются следующие программы/стратегии:

- Программа развития местного самоуправления на 2018-2023 годы,
- Государственная программа по обеспечению безопасности и социально-экономическому развитию отдельных приграничных территорий Кыргызской Республики,
- Стратегия развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Кыргызской Республики до 2026 года,
- Государственная программа развития ирригации Кыргызской Республики на 2017-2026 годы,
- Программа развития городов и населенных пунктов на 2017-2030 годы,
- Программа развития сферы туризма в Кыргызской Республике до 2026 года,
- Программа Правительства по разработке генеральных планов населенных пунктов Кыргызской Республики на 2017-2025 годы,
- Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан» на 2019-2023 годы.

Кроме того, в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы указывается, что Кыргызстан будет стремиться к достижению Целей Устойчивого Развития (ЦУР). Кыргызстан привержен к мобилизации усилий для искоренения всех форм нищеты, недоедания, борьбы с неравенством и решения проблем с изменением климата, принимая меры для того, чтобы никто не остался позади.

2.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке

Для решения определенных в Главе 2.2. ключевых задач регионального развития Кыргызстана необходимы дополнительные адресные и стратегические усилия национальных, региональных и местных заинтересованных сторон, а также национального и международного бизнес-сообщества и международных партнеров по развитию. Важно, чтобы эти усилия были сосредоточены на ключевых приоритетах реформы и изменений и были хорошо скоординированы между всеми заинтересованными сторонами. Поэтому Правительство Кыргызстана и международные партнеры по развитию обязуются активизировать свои усилия и сотрудничество для содействия региональному развитию, а именно: а) развитию экономических кластеров в регионах; б) институциональным механизмам регионального развития; и в) механизмам финансирования регионального развития. В нижеследующих пунктах излагаются намеченные направления реформы, подлежащие рассмотрению в рамках последующей деятельности по итогам Форума развития.

2.4.1. Экономические кластеры

Правительство и партнеры по развитию совместно с частным сектором и гражданским сектором осознают необходимость в разработке рамочной основы для реализации экономических кластеров, являющихся движущей силой регионального экономического развития. Правительству совместно с партнерами по развитию, гражданским обществом и частным сектором следует разработать такую рамочную основу с учетом следующих ключевых принципов:

Развитие рыночного экономического кластера. Следует определить и картировать рынки с конкурентными преимуществами для Кыргызстана, следует оценить возможности и требования этих рынков, а последующие действия и мероприятия должны быть разработаны с учетом этих требований. Это необходимо для того, чтобы заинтересованные стороны частного сектора имели доступ к реальным возможностям для ведения бизнеса, позволяющим им создавать рабочие места и увеличивать доходы.

Развитие экономического кластера при ведущей роли частного сектора. Деловые интересы и рыночные возможности заинтересованных сторон частного сектора должны быть ключевой движущей силой развития данного кластера. Это обеспечит устойчивый импульс для развития, который осуществляется частным сектором и не зависит (или ограничивается) от государственного финансирования или изменения политических приоритетов. На самом деле, кластер должен обеспечивать устойчивый рост региональной экономики за счет обеспечения эффективного сочетания многочисленных цепочек стоимости, выступающих в роли катализаторов.

Создание благоприятной деловой среды, ориентированной на частный сектор. Правительственным учреждениям следует дальше сосредоточить внимание на потребностях и возможностях частного сектора в качестве отправной точки и стремиться к созданию необходимой нормативно-правовой базы, необходимых услуг с уделением особого внимания уязвимым группам населения, включая мелких фермеров, в том, что касается социальной и экологической устойчивости в целях содействия развитию.

Постепенное развитие экономического кластера "снизу вверх". Принимая во внимание сложные и постоянно изменяющиеся рыночные требования, заинтересованным сторонам из частного сектора (при поддержке государства) следует избегать планирования «с конца», а вместо этого начинать с малого и развиваться по масштабу и сложности с учетом полученных уроков и выявленных потребностей. Это также способствует постепенному росту доверия между заинтересованными сторонами кластера, обеспечивая тем самым время и возможности для увеличения социального капитала в направлении расширения делового сотрудничества и взаимного обучения.

Расширение сотрудничества и конкуренции между заинтересованными сторонами экономических кластеров. Хотя сотрудничество между заинтересованными сторонами из частного сектора имеет решающее значение для обеспечения, в частности, количества, качества и времени, необходимых для соответствия требованиям развитых рынков (например, крупных розничных торговцев ЕАЭС), компонент конкуренции - между производителями, переработчиками и поставщиками услуг - необходимо поддерживать для обеспечения внутренней мотивации всех, работать в меру своих возможностей. Особое внимание следует уделять потребностям малых предприятий, в то время как нынешняя политика в основном ориентирована на крупные структуры.

2.4.2. Институциональные механизмы

Правительство и партнеры по развитию осознают необходимость создания комплексного консультационного механизма по вопросам совершенствования институционального устройства поддержки регионального развития, который должен включать гражданский и частный сектор. Механизм консультаций должен выступить в роли платформы для диалога по оценке и рассмотрению вызовов и ограничений, связанных с институциональными механизмами, включая как горизонтальные, так и вертикальные вопросы в рамках четкого разграничения обязанностей и ответственности по секторам на различных уровнях управления в целях регионального развития, что является важной предпосылкой для разработки и осуществления запланированной административно-территориальной реформы как одного из ключевых инструментов регионального развития.

Исходя из определенных приоритетов и необходимости принятия мер, партнеры по развитию могли бы по просьбе правительства оказать техническую помощь в целях содействия пересмотру неэффективных институциональных механизмов и подготовки почвы для проведения административно-территориальной реформы.

Основные вопросы, требующие обсуждения и рассмотрения в рамках механизма консультаций, включают, в частности, следующее:

Назначение и подтверждение четкой ответственности за региональное развитие в рамках соответствующих и вовлеченных государственных органов. Концепция «регион» и соответствующие функции и ответственность за региональное развитие должны быть транслированы в существующих административно-территориальных структурах Кыргызской Республики (муниципальные, районные, областные, республиканские).

Гармонизация государственного планирования с местным планированием, а также с местным социально-экономическим планированием и территориальным планированием на основе интересов и потребностей местного населения. Социально-экономическое планирование должно основываться на национальной модели пространственного планирования и управления, которая увязывает различные уровни управления. Она должна гарантировать как реализацию национальных программ и интересов, так и учет интересов и потребностей местных сообществ. Механизмы диалога / взаимодействия между местными органами власти и национальным уровнем (в том числе через ассоциации муниципалитетов) должны получить поддержку. Это также очень актуально с точки зрения мониторинга достижения ЦУР. Для обеспечения устойчивости результатов при стратегическом планировании и местном развитии следует учитывать фактор изменения климата. Изменение климата в первую очередь затронет водные ресурсы, которые крайне важны для продовольствия, энергетической безопасности и экономического роста. Таким образом, необходимо обеспечить координацию между водохозяйственным ведомством, бассейновыми управлениями и другими национальными заинтересованными лицами и вовлечение затрагиваемых общин и муниципалитетов в процессы планирования комплексного управления водными ресурсами (для более глубокого анализа см. также специальную главу по водным ресурсам). Осуществление Повестки 2030 в Кыргызстане основывается на приверженности и руководстве со стороны национального правительства и гражданского общества, а привлечение региональных и местных заинтересованных сторон будет иметь решающее значение, поскольку многие из усилий потребуются на региональном уровне.

Улучшение подотчетности местных органов власти. Необходимо создать благоприятную политическую среду для усиления подотчетности перед гражданами. Передовая практика взаимодействия местных органов власти с местным населением должна быть распространена; механизмы для такой деятельности правительству следует развивать и укреплять при поддержке партнеров по развитию и гражданского общества. Необходимо также и далее развивать и продвигать механизмы и практику общественного мониторинга и оценки работы МСУ. Потенциал и компетентность членов местных советов следует укреплять путем введения обязательной системы обучения их функциям и полномочиям.

Совершенствование системы выравнивания бюджетной обеспеченности. Есть необходимость поддержки от партнеров по развитию в сфере совершенствования формулы расчета выравнивающего гранта, которая позволит сформировать новую бюджетную политику на местном уровне. Она будет подразумевать наличие во всех айылных аймаках Кыргызской Республики бюджетов развития с отдельно выделенными источниками доходов. Министерству финансов и МСУ следует поощрять, а партнерам по развитию поддерживать гендерно-чувствительное и социально инклюзивное бюджетирование.

Совершенствование управленческих структур для эффективного предоставления услуг и развития частного сектора на местном уровне. Правительству при необходимости при поддержке партнеров по развитию следует стремиться к оптимизации структуры управления и четкому разграничению функций между государственными органами и МСУ, а также уточнить перечень вопросов местного значения (в том числе путем разработки Кодекса о МСУ). Партнеры по развитию должны оказывать поддержку правительству в оценке потенциала регионов в области управления региональным развитием (например, посредством межмуниципального сотрудничества, консолидации территорий, оценки функциональных областей³ для информационного обеспечения административной и территориальной реформы). Некоторые функции оказания услуг должны быть переданы на региональный уровень, например, утилизация отходов и охрана окружающей среды. Ключевыми заинтересованными сторонами (МСУ, гражданское общество, государственные органы) должны быть созданы механизмы для повышения потенциала и мотивации работников органов местного самоуправления через горизонтальное взаимодействие и обмен знаниями, в том числе через профсоюзы и ассоциации. Для оценки достижения индикаторов развития необходимо ввести комплексную оценку эффективности деятельности государственных органов, в том числе структур местного самоуправления. Следует создавать конкретные форматы и платформы для государственно-частного диалога.

Поддержка в развитии 20 городов-точек роста в рамках реализации Концепции регионального развития. Важно продолжить работу по разработке и реализации Программ социально-экономического развития городов-точек роста в рамках Концепции региональной политики. Со стороны партнеров по развитию помощь может быть оказана в части реформирования муниципального управления, а также прямого инвестирования важнейших объектов, которые дадут толчок к развитию городов-точек роста.

³ Термин «функциональная область» касается понимания пространства, чем бы оно ни было (муниципалитеты, регионы и т.п.) из-за того, как в этом пространстве происходят различные формы взаимодействия: как оно используется жителями, или основано на сотрудничестве, которое происходит между различными государственными или экономическими субъектами. Определение функциональных областей на основе интересов граждан могло бы стать хорошей основой для консолидации территорий в процессе АТР.

2.4.3. Механизмы финансирования

Правительство и партнеры по развитию признают необходимость создания программной системы финансирования эксплуатации и обслуживания активов страны и обеспечить эффективное инвестирование в регионы с участием гражданского сектора и общественном контроле. Правительству необходимо продолжить усилия по созданию программной системы со специальными источниками финансирования для полного обеспечения эксплуатации и обслуживания инфраструктуры страны и эффективного распределения средств на необходимые для поддержки регионального развития инвестиционные проекты. Программный подход к финансированию регионального развития позволил бы выделять отраслевые доходы, достаточные для обеспечения устойчивости, не зависящие от ежегодных бюджетных ассигнований, не отличающихся определенностью. Текущие бюджетные ассигнования и доходы местного сектора основаны на платежах, сборах с пользователей, налогах и тарифах на коммунальные услуги и коммуникации. Существующая система часто не обеспечивает возврат издержек и затрудняет обеспечение устойчивости в большинстве секторов, особенно касательно технического обслуживания, восстановления и новых инвестиций в инфраструктуру. Шаги, необходимые для разработки полностью профинансированной отраслевой программы, состоят в следующем:

Определение доходов сектора. В качестве первого шага к рационализации и стабилизации финансирования на региональное развитие существующие доходы секторов, таких как сельское хозяйство, туризм и транспорт, должны быть полностью защищены в целях содействия стабилизации финансирования сектора и четкого выявления дефицита средств в каждом ключевом секторе.

Создание механизма программирования проектов регионального развития, являющегося частью национальной системы комплексного планирования. Государственное финансирование регионального развития должно осуществляться через прозрачные и гарантирующие подотчетность отраслевые и региональные программы. Для этой цели могут быть адаптированы существующие фонды регионального развития, или же может быть создана новая региональная программа развития. В любом случае программы регионального развития должны быть согласованы с Национальной стратегией развития Кыргызской Республики до 2040 года и стратегиями регионального развития и скоординированы с другими текущими инвестициями. Каким бы ни был этот механизм, правительству необходимо создать прозрачную и подотчетную систему планирования, определения приоритетов и отбора региональных проектов развития на основе достоверного экономического анализа. Важнейшим этапом станет полное внедрение запланированной технической помощи на программное бюджетирование Министерством финансов при поддержке партнеров по развитию. Следует и далее поощрять усилия по переводу процессов финансового управления и планирования в цифровой формат в качестве основных позволяющих улучшить комплексное планирование инструментов.

Увеличение внутреннего финансирования для обеспечения устойчивости и финансирования региональных проектов развития. После произведения оценки потребностей в части эксплуатации и технического обслуживания существующей инфраструктуры и определения наиболее приоритетных инвестиций на поддержку регионального развития, необходимо будет разработать государственную стратегию для обеспечения баланса между потребностями в финансировании и поступлениями от него. Первоначальная программа может включать финансирование партнерами по развитию новых инвестиций, но для обеспечения устойчивости внутренние ресурсы должны обеспечивать эксплуатационные нужды и потребности в обслуживании каждого сектора. Секторам, которые нуждаются в постоянных субсидиях для обеспечения устойчивости, таким как энергетика, транспорт и водоснабжение, необходимо будет определить надежные внутренние источники финансирования.

Формирование доли местного финансирования местных проектов, которые могут варьироваться в зависимости от области в целях предоставления более значительных субсидий малообеспеченным регионам и снижения национальных трансфертов для более обеспеченных. Вклад и участие местных органов власти повышают чувство сопричастности и подотчетности за региональное развитие на местном уровне. Однако для более эффективного использования роялти на добычу полезных ископаемых в целях содействия развитию регионов средства фондов или других инициатив регионального развития должны быть объединены на национальном уровне и распределяться стратегически в соответствии со стратегиями развития и исходя из потребностей вместо их сосредоточения в области, где производится добыча полезных ископаемых.

Отход от финансирования инвестиций партнерами по развитию является долгосрочным предложением. Однако создание системы обеспечения устойчивости существующих инвестиций обеспечит структуру, способную масштабироваться и расти вместе с экономикой Кыргызской Республики для того, чтобы взять на себя растущую долю будущих инвестиционных потребностей.

3. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ

3.1. Анализ сектора с 2013 года

Существует ряд общих факторов, учитываемых потенциальными инвесторами при принятии решения о том, какую страну выбрать для своих инвестиций. Как правило, они касаются макроэкономических показателей, безопасности, политической и финансовой стабильности, величины рынка, уровня доступа к мировым рынкам, правовой среды, налоговых требований и др.

В 2015 году Проект инвестиционного климата Группы Всемирного банка провел опрос иностранных инвесторов в Кыргызской Республике. Аналогичным образом, в 2016 и 2018 годах Торгово-промышленная палата КР провела опрос среди своих членов на тему «Что мешает развитию вашего бизнеса?». В опросе приняли участие 112 участников. Итоги данных опросов практически схожи, и основными внутренними барьерами для инвесторов являются:

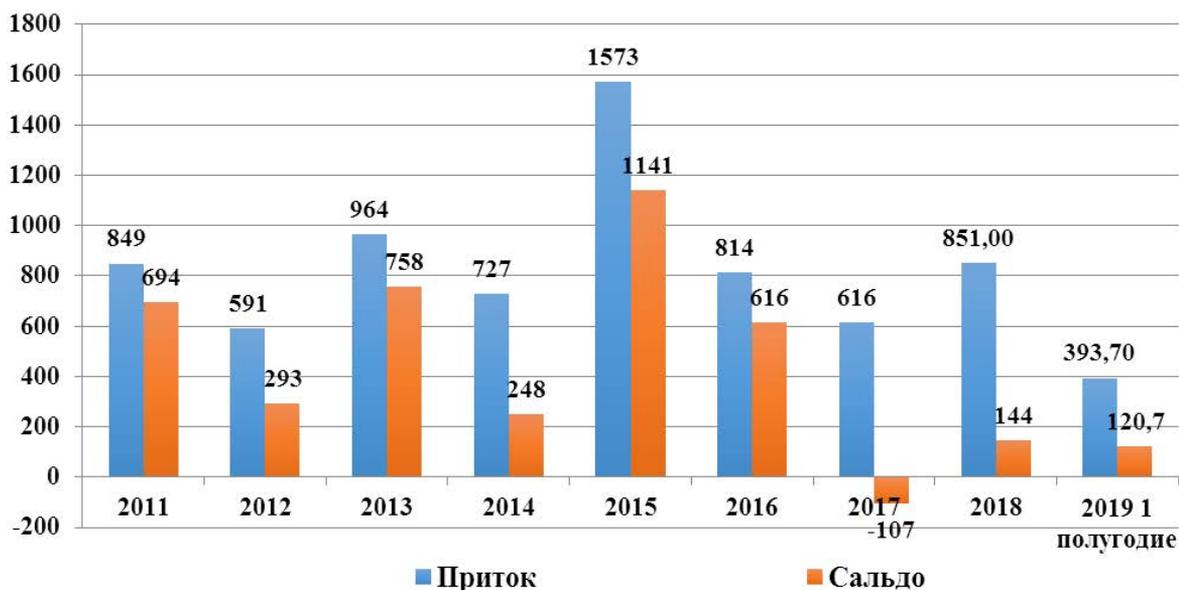
- высокий уровень коррупции;
- излишняя бюрократия при ведении бизнеса;
- неразвитая инфраструктура;
- нехватка квалифицированной рабочей силы и др.

Другая проблема связана с действиями (или, частично, бездействием) государственных органов по урегулированию жалоб инвесторов. Причиной является отсутствие прозрачности в правилах предоставления документов, получения лицензии, частые изменения в законодательстве. В результате на 1 августа 2019 года, согласно данным из портала Investment Dispute Settlement Navigator ЮНКТАД, Кыргызская Республика участвовала в 14 публично известных арбитражных спорах в качестве ответчика: шесть дел были решены в пользу инвестора, три урегулированы, два прекращены, а три еще ожидают окончательного решения. Помимо вопроса о воздействии на инвестиционный климат, такие международные исследования также являются нагрузкой на бюджет Кыргызской Республики.

Однако следует отметить, что данные исследования были проделаны 4 года назад, после этого Правительству удалось сделать немало для решения проблем, о чем свидетельствуют международные признания и статистика: Например, в рейтинге "Ведение бизнеса-2020" Кыргызстан вошел в топ-20 стран-реформаторов благодаря улучшению показателей: "Получение электричества", "Плата налогов" и "Получение кредита". В рейтинге Всемирного банка "Ведение бизнеса-2020" за 2018-2019 годы Кыргызстан занял 80-е место, снизившись на десять пунктов. Для сравнения, он занял 70-е место в рейтинге Doing Business 2019 и 77-е место в рейтинге Doing Business 2018 соответственно.

Об улучшении инвестиционного климата свидетельствует факт роста поступления прямых иностранных инвестиций: по итогам 2018 года составил 851.7 млн долларов США и в сравнении с 2017 г. увеличился на 38.1 процента. При этом приток превысил уровень оттока на 144.2 млн долларов США.

График 1. Поступление ПИИ за 2011-2018 гг. и 1-е полугодие 2019 года (млн долларов США)



3.2. Существующие вызовы в области инвестиционного климата

Несмотря на проводимые государством меры по улучшению инвестиционного климата, в стране имеются определенные барьеры для притока иностранных инвестиций, негативно воздействующих на инвестиционный имидж государства и заинтересованность инвесторов в ведении бизнеса на территории Кыргызской Республики. Одним из факторов, способствующих этому, порой является несовершенное применение и обеспечение соблюдения существующих законов. Всякий раз, когда существует разрыв между законодательством и нормативно-правовой базой, с одной стороны, и их реализацией и правоприменением, с другой стороны, это создает серьезные ограничения для долгосрочных инвестиций. Другими факторами, способствующими этому, являются высокий уровень коррупции и чрезмерная бюрократизация. Это, в свою очередь, приводит к росту теневой экономики, лишая государство доходов бюджета. Однако есть и другие препятствия, связанные с трудностями подготовки обоснованных технико-экономических обоснований и бизнес-планов, особенно для инфраструктурных проектов, а также с трудностями в получении долгосрочного финансирования для них.

3.2.1. Коррупция и бюрократия

Высокий уровень коррупции и излишняя бюрократия, на которую жалуются инвесторы при запуске и ведении бизнеса, обуславливаются:

- **Отсутствием доверия инвесторов к государственным органам** по вопросам защиты прав инвесторов. Инвесторы не доверяют действующей системе рассмотрения жалоб в судебных органах, а также испытывают дискриминацию при вынесении досудебных и судебных решений. Кроме того, имеются отчеты об отсутствии гарантий со стороны государства в отношении защиты имущества и в вопросах налогового администрирования, в том числе в части возврата НДС на экспорт. Имеются возможности для улучшения координации между различными уровнями государственного управления, а также для осуществления законов и подзаконных актов и обеспечения соблюдения соглашений.
- **Вмешательством правоохранительных и фискальных органов** в деятельность хозяйствующих субъектов, следствием чего становится уход предпринимателей в тень, рост коррупции, потеря налоговых поступлений, снижение деловой активности и, в конечном счете, отток частного капитала из страны.
- **Сложностью подключения к инженерным коммуникациям (электричество, тепло, инженерные сети и т.д.), а также длительностью процедур по трансформации земель.** На практике инвесторы сталкиваются с бюрократической волокитой и тратят много времени и усилий на преодоление административных барьеров. Основные процессы, задерживающие начало строительства, связаны с получением разрешений и доступа к коммунальным услугам, а также с преобразованием земель. В результате у инвестора может уйти от одного до трех лет на подготовку необходимых документов и запуск производственного предприятия.
- **Отсутствием связи с местным населением и конфликтами, вызванными плохой информированностью о будущем проекте и его возможных преимуществах.** Конфликты инвесторов с местным населением становятся реальным препятствием для притока прямых инвестиций. Основные причины протестов местных сообществ объясняются наличием экологических рисков, износом инфраструктурных объектов (таких как дорог), недостаточной информированностью местного сообщества о применяемых технологиях и давлением на природные ресурсы, как, например, вырубкой особо ценных древесных пород в ходе реализации. Конфликтные ситуации между иностранными компаниями и местным населением возникает не только от экологических рисков, но и в результате различий между культурными обычаями, традициями и менталитетом иностранных инвесторов и местного населения, которые складывались годами. В результате протесты населения иногда даже приводят к насилию, и государство не всегда способно обеспечить безопасность инвесторов.

3.2.2. Инфраструктурные проекты и финансирование

Конкуренция за привлечение инвестиций в долгосрочные инфраструктурные проекты в мире высокая. У держателей иностранного капитала есть множество вариантов, и как правило они предпочитают инвестировать в более зрелые и более крупные рынки и страны с развитой инфраструктурой и квалифицированной рабочей силой. Для того чтобы Кыргызская Республика могла лучше конкурировать, она должна попытаться преодолеть следующие трудности:

- **Отсутствие качественных бизнес-планов и ТЭО** для привлечения инвесторов в инфраструктурные и другие инвестиционные проекты. Одним из основных барьеров к успешному привлечению иностранных инвестиций является то, что потенциальным инвесторам и представителям иностранного капитала еще не предлагаются конкретные предложения по инвестиционным проектам с уже сопровождающими их ТЭО и

бизнес-планов, придерживающихся требований финансово-кредитных институтов. Только в отношении проектов государственно-частного партнерства данный вопрос был частично решен в связи с определением четких требований и стандартизации последовательности подготовки проектов, а также инструментами для финансирования подготовки ТЭО ГЧП проектов (Законом КР «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» № 95 от 22 июля 2019 года и недавно созданным Фондом финансирования подготовки проектов ГЧП).

Однако даже если для ГЧП вопрос поддержки подготовки ТЭО и бизнес-планов частично решен, в случае проектов прямого инвестирования эта проблема остается нерешенной.

- **Источники финансирования.** На сегодняшний день большинство государственных инвестиций финансируются партнерами по развитию и другими донорами в основном за счет льготных кредитов правительству и, в некоторой степени, через гранты. Тем не менее, финансовая поддержка через займы имеет сильные ограничения из-за установленного порога максимальной внешней задолженности, закрепленной в фискальной политике Правительства Кыргызской Республики.

Таким образом, лимиты государственного бюджета в Кыргызской Республике остаются препятствием для развития ГЧП и привлечения иностранных инвестиций. Внутренних источников финансирования частной инфраструктуры практически нет, а слабая экономическая база страны означает, что правительство имеет лишь ограниченные возможности для выпуска долгосрочных ценных бумаг для финансирования инфраструктуры.

- **Отсутствие долгосрочного финансирования частного сектора.** В структуре кредитования преобладает кратко- и среднесрочное кредитование, и долговое финансирование стоит дорого. При высоких процентных ставках по кредитам проекты сложнее сделать прибыльными, так как требования по обслуживанию задолженности по первоначальным инвестициям выше.

3.3. Государственные стратегии и программы

В Кыргызской Республике существуют следующие стратегические документы, затрагивающие задачи по улучшению инвестиционного климата:

1. В целях улучшения инвестиционного климата в рамках Национальной стратегии устойчивого развития на 2018-2040 годы был включен комплекс задач, включающих совершенствование судебной системы и антикоррупционной политики, диверсификацию экономики, стимулирование развития частного сектора, поощрение формальности и в конечном счете сокращения бедности. Роль отечественных и иностранных инвесторов обозначена как ключевая в данной стратегии.
2. В Программе деятельности Правительства КР «Единство, доверие и созидание», утвержденной Постановлением ЖК КР от 20 апреля 2018 года №2377-VI, формирование приемлемого для инвестора законодательства и минимизация рисков вложения определены как основы инвестиционной политики страны. Вместе с тем правительство предоставляет доступ к экономической информации и внедряет принцип инвестиционного пакета/лота для инвестора, который будет включать базовую инфраструктуру (трансформация и выделение земельных участков, подключение к воде, электричеству и др.). Внедрение новых инструментов фискального и административного стимулирования экономики через введение налоговых преференций, изменение системы проверок, а также упрощение форм отчетности по приоритетным направлениям также представлены в программе Правительства в качестве стимулов для улучшения инвестиционного климата страны.
3. Программа развития государственно-частного партнерства в КР на 2016-2021 годы также нацелена на вклад в улучшение инвестиционного климата в Кыргызской Республике. Так, Постановлением Правительства КР от 16 июня 2016 года № 327 четко определены требования и последовательность подготовки проектов, а также инструменты для финансирования подготовки ТЭО проектов ГЧП (Закон КР «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» № 95 от 22 июля 2019 года и созданным Фондом финансирования подготовки проектов ГЧП).

3.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке

По результатам выявленных проблем и вызовов предлагаются следующие реформы и пути решения для улучшения инвестиционного климата по двум приоритетным направлениям, заслуживающим внимания:

3.4.1. Создание благоприятной среды

Рекомендуется проведение реформ для создания благоприятных условий для привлечения инвестиций и усиления механизмов защиты и гарантий для инвесторов. В частности рекомендуется:

1. Разработать национальную инвестиционную программу/стратегию по привлечению инвестиций;
2. Расширить функции государственных органов, отвечающих за обеспечение защиты прав инвесторов в процессе рассмотрения жалоб. Они должны обладать правом координации государственных органов, в т.ч. органов МСУ;
3. Разработать эффективные механизмы разрешения споров во внесудебном порядке через институты медиации, как например «бизнес омбудсмен» и др.;
4. Провести реформы в судебной системе: вопросы экономических и инвестиционных дел рассматривать отдельными судами (например, альтернативным судом может являться третейский суд), тем самым повысить беспристрастность, профессионализм национальной судебной системы;
5. Устранить законодательные условия, стимулирующие вмешательство правоохранительных и фискальных органов в деятельность субъектов предпринимательства;
6. Усилить ответственности соответствующих органов за разъяснение инвесторам требований соблюдения экологическо-технических норм перед началом производственной деятельности и внедрение корпоративной социальной ответственности – деятельности компаний с внедрением инициатив, результат которых несет положительный социальный эффект в обществе;
7. При предоставлении права разработки инвестиционных проектов, уполномоченным органам включать в тендерные условия элементы корпоративной социальной ответственности инвесторов;
8. Разработать программу / инструкцию по ведению иностранных граждан, планирующих пребывать в Кыргызской Республике по рабочей или инвестиционной визе, и работе с местным населением.

3.4.2. Инфраструктурные проекты

Рекомендуется реализация инфраструктурных проектов в социальном и реальном секторах через различные инвестиционные механизмы. В частности рекомендуется:

9. Создать Кыргызский Фонд Финансирования Инфраструктурных Проектов или объединить существующие фонды финансирования на центральном уровне для предоставления долгосрочных заемных средств, номинированных в национальной валюте, в связи с ограниченными возможностями по предоставлению такого финансирования отечественным банковским сектором. В качестве возможных источников финансирования деятельности Фонда могут быть: бюджетные ресурсы; средства финансовых институтов развития; средства пенсионных фондов и фондов социального страхования; рынок капитала и др.;
10. Законодательно закрепить за уполномоченным органом функцию по подготовке бизнес-проектов и ТЭО на инвестиционные проекты, иницируемые и предлагаемые отраслевыми министерствами, государственными учреждениями в привязке с требованиями финансово-кредитных учреждений;
11. Провести инвентаризацию наличия свободных земельных участков по районам и областям и обозначить «свободные» или земельные участки, не имеющие ценность сельскохозяйственного значения для оперативной и немедленной трансформации для реализации какого-либо инвестиционного проекта (промышленности, строительства объектов ВИЭ и т.д.), куда будут привлекаться потенциальные инвесторы. Упростить на законодательном уровне процедуры трансформации земельных участков;
12. Разработать Программу по предоставлению образовательных услуг школьного, профессионально-технического и высшего образования в рамках государственно-частного партнерства.

4. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

4.1. Анализ сектора с 2013 года

4.1.1. Динамика показателей ЦУР 1, 3 и 4 за период с 2013 по 2018 года

Развитие человеческого капитала означает, что граждане должны иметь доступ к услугам, которые улучшают качество жизни и позволяют им развивать навыки. Это особенно касается современных навыков, которые позволят им быть конкурентоспособными и эффективно участвовать в трудовой или иной социально признанной деятельности. В рамках Форума развития сектор человеческого капитала охватывает вопросы образования, здравоохранения и социальной защиты населения.

В общем, необходимо отметить, что темпы роста населения Кыргызстана в 2018 в году составили 1.9 %. Доля детей в возрасте 0-18 лет составляет 42 % от общей численности населения в 6.3 млн человек, 59.8 % составляют лица трудоспособного возраста, а лица старше трудоспособного возраста представляют 7.5 %. Суммарный коэффициент рождаемости составляет 3.9 рождения на женщину, при этом уровень материнства в возрасте до 20 лет в 2018 году составил 5.0 (согласно НСК). По данным ПРООН, Кыргызстан занимает 122 место из 189 стран и входит в группу стран со средним Индексом человеческого развития, тогда как в 2013 году он занимал 125 место среди 186 стран.

ЦУР 1: Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

За период 2013-2018 гг. отмечается положительная динамика по данному показателю: уровень бедности снизился с 37.0 % до 22.4 %; уровень крайней бедности снизился с 2.8 % до 0.6 %; уровень бедности среди занятого населения снизился с 30.2 % до 15.5 %, с показателями у мужчин 16.6 %, а у женщин 13.6 %.

Снизился уровень занятых в неформальном секторе с 72.0 % до 68.5 % (74 % мужчин, 59.7 % женщин), а также уровень детей в возрасте 5-17 лет, вовлеченных в детский труд, с 27.8 % до 26.7 % (мальчики - 33.6 %, девочки - 19.0 %).

Также необходимо отметить повышение производительности труда (валовая добавленная стоимость на одного работника) с 172 247 до 250 827 сомов, снижение уровня общей безработицы с 8.3 % до 6.2 % и увеличение размера номинальной среднемесячной заработной платы на 39%: с 11 341 до 15 778 сомов. Увеличился и размер гарантированного минимального дохода на 40.6 % с 640 до 900 сомов.

ЦУР 3: Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте

За текущий период выросла средняя **продолжительность жизни** населения в Кыргызстане с 70.2 лет в 2013 году до 71.3 года в 2018 году: при ожидаемой продолжительности жизни вероятность дожить до пенсионного возраста у женщин составляет 90 %, а у мужчин более 70 %. Уровень **детской смертности** в возрасте до пяти лет снизился с 23.3 смертных случаев на 1000 живорожденных в 2013 г. до 17.3 случая в 2018 г., и в 2015 году была достигнута ЦРТ по снижению детской смертности на 2/3 по сравнению с 1990 г. **Материнская смертность** на 100 000 живорожденных снизилась с 50.1 случаев в 2014 году до 30.4 случая в 2018 г. При этом 92 % женщин в возрасте 15-49 лет охвачены разными видами медицинского страхования. Снизилась также **младенческая смертность** на тысячу живорожденных с 19.9 случаев в 2013 г. до 14.8 в 2018 г. Вместе с тем основными причинами смерти детей в возрасте до одного года в 2018 году (затрагивающими более 50 % умерших новорожденных) являлись заболевания и состояния, возникающие в перинатальном (послеродовом) периоде.

Уровень **смертности от болезней органов системы кровообращения** снизился с 308.2 случаев в 2013 г. до 265.7 в 2018 г. Заболеваемость **туберкулезом** снизилась с 102.4 случаев на 100 000 населения в 2013 году до 83.0 случаев в 2018 году. Смертность от туберкулеза снизилась с 8.1 случаев на 100 000 населения в 2013 г. до 4.6 в 2018 году. Вместе с тем показатель **ВИЧ** возрос с 8.4 в 2013 до 13 в 2018 г. на 100 000 населения. Отмечается рост случаев полового пути передачи ВИЧ-инфекции, который составляет 46.7 % из всех новых случаев, тогда как парентеральный путь составляет 41.3 %.

ЦУР-4: Обеспечение инклюзивного и справедливого качественного образования и содействие расширению возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех

По данным переписи населения 2009 г., уровень грамотности населения в возрасте 15-24 лет составил 99.3 %, при этом уровень грамотности среди женщин отмечен на 0.1 % выше, чем у мужчин. Тем не менее функциональная грамотность молодежи остается проблемой. Совокупный коэффициент **охвата образованием населения** в возрасте 7-24 лет повысился с 70.4 % в 2013 году до 76 % в 2018 году.

Возросло число детских садов с 819 в 2013 году до 1497 в 2019 году, обеспечивая охват дошкольным школьным образованием с 17.5 % до 26.2 % соответственно. Расширяется число вариативных форм предоставления

дошкольного образования в виде **детских садов** кратковременного пребывания. Внедрена дошкольная подготовка, которой охвачено практически 100 % детей в возрасте 6-7 лет. Итого, всеми формами дошкольного образования охвачено 40 % детей (МИКС).

Начиная с 2013 наблюдается увеличение охвата детей соответствующего возраста **школьным образованием** (1-11 классы) с 90.2 % до 98.8 % в 2018 году, или с 1 012 000 до 1 268 000 учащихся. Чистый показатель посещаемости основной общей школы на уровне гендерной дезагрегации сохраняется на уровне 50/50. При этом, наблюдается снижение посещаемости на уровне старших классов средней школы (в 10-11 кл.) до 87 %, а среди девочек данный показатель составляет 85 %. Начальное **профессиональное образование** посещают 10.2% населения в возрасте 15-17 лет, 70 % из них мужчины и 30% женщины. Среднее профессиональное образование посещают 22.5 % населения в возрасте 17-20 лет, среди которых мужчины составляют 43.8%, а женщины 56.1%. В **высших учебных заведениях** республики обучается 19.6 % населения в возрасте 17-24 года, среди которых мужчины составляют 47.1 %, а женщины 52.8 %.

25.74 % от общей численности населения в стране представляет молодежь (14-28 лет)

4.1.2. Наиболее важные изменения в секторах за период 2013-2018 гг.

В целях смягчения бедности и улучшения положения социально незащищенных граждан Правительством Кыргызской Республики активно используется предоставление государственных социальных выплат и услуг, с учетом реальных возможностей государства. Несмотря на экономические трудности, государство полностью выполняет свои социальные обязательства. Согласно МИКС-2018, различными социальными пособиями охвачено 52 % всех домохозяйств. За период 2013-2018 гг. приняты меры по улучшению государственной поддержки социально незащищенных категорий граждан путем увеличения размеров социальных выплат (пособия по малообеспеченности, пособия для ЛОВЗ), введения новых видов поддержки («персональный ассистент», «балага суйунчу»), развития рынка социальных услуг, создания условий для получения образования и профессиональной подготовки, трудоустройства, социального обслуживания и т.д. Государством была внедрена система социального заказа, при которой государство закупает социальные услуги у негосударственного сектора, продемонстрировавшего уже хорошие результаты в работе с уязвимыми группами населения. За период 2013-2018 годы объем социальных закупок государственного заказа увеличился с 13.8 млн сомов до 36.0 млн сомов.

В 2019 году Кыргызстан ратифицировал Конвенцию ООН о правах инвалидов, что позволит расширить участие ЛОВЗ в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни страны. Разработаны проекты Плана первоочередных мер по реализации положений Конвенции о правах инвалидов на 2019-2022 годы, Программы «Доступная страна». В сфере искоренения гендерного и семейного насилия ужесточено законодательство в отношении ранних и принудительных браков, а также приняты комплексные (включая законодательные) меры по охране и защите от семейного насилия, в том числе работа с виновниками насилия.

В целях создания условий, необходимых для защиты и укрепления здоровья населения, реализована Национальная Программа по реформированию здравоохранения Кыргызской Республики на 2012-2018 годы «Ден соолук». Его цель заключается в охвате всего населения, независимо от социального положения и пола. Принята Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2019-2023 годы.

Утверждены государственные образовательные стандарты, основанные на компетентностном подходе, стандарты безопасности образовательной среды и Концепция развития инклюзивного образования в Кыргызской Республике. В целях поддержки молодых людей внедряется программа развития молодежной политики. Ряд инициатив связан с цифровизацией и инновациями, такие как электронная очередь в детские сады, электронная запись детей в 1-й класс, пилотные площадки по многоязычному образованию, инновационные школы, государственная и независимая аккредитации, цифровые образовательные платформы для дополнительного образования школьников, национальный репозиторий открытых образовательных ресурсов. Охват школ Интернетом достиг 94.7 %, охват горячим питанием составил 60 %. Зароботная плата учителей сравнялась со средней зарплатой по стране, а с 1 октября 2019 года она увеличилась еще на 30 %. Частные детские сады и школы освобождены от налога на прибыль, а 50 % учебных заведений начального профессионального образования отремонтировано с учетом потребностей ЛОВЗ. Внедряется электронное лицензирование образовательной деятельности, создано 7 научно-исследовательских институтов при вузах страны для аккумуляции научного потенциала.

4.2. Существующие вызовы в области человеческого капитала

Ключевыми вопросами, которые все еще нуждаются в улучшении, являются ограниченные финансовые ресурсы, коррупционные риски и доступ к основным государственным и социальным услугам.

4.2.1. Управление, координация и финансирование секторов

Важно отметить, что 68.9 % доходов населения формируется за счет трудовой деятельности. Данный показатель связан с высокой долей занятости в неформальном секторе, который характеризуется низким качеством рабочих мест, низкой заработной платой и отсутствием доступа к социальной защите. К сожалению, несмотря на рост производительности труда, его уровень продолжает оставаться достаточно низким, что и объясняет невысокие темпы роста реальной заработной платы, в результате чего бедность среди занятого населения остается все еще проблемой, которую необходимо решать.

Вместе с тем наблюдаются и нарушения трудового законодательства, имеется задолженность по заработной плате. Кроме того, заработная плата работников бюджетной сферы в 2 раза ниже ее общего уровня по экономике. Размер минимальной заработной платы почти в 10 раз ниже аналогичного показателя в других странах СНГ. Уровень общей безработицы среди женщин выше, чем среди мужчин: 8.9 % и 5.6 %, соответственно, а отношение заработной платы женщин по отношению к мужской составляет 71.6 %. Молодые люди составляют значительную часть безработной части населения и не имеют возможностей для достойной работы, что вынуждает многих из них мигрировать в другие страны в поисках работы. Среди работающих более 1000 граждан ежегодно заявляют о нарушении их трудовых прав, также ежегодно расследуются около 130 несчастных случаев на производстве.

Раннее вступление в брак остается проблемой в стране. Согласно результатам МИКС-2018, каждая 11-я девушка-подросток в возрасте 15-19 лет в настоящее время состоит в браке. Около 13 % женщин в возрасте 20-24 лет впервые вступили в гражданский или официальный брак в возрасте до 18 лет. Как показали результаты обследования «Гендер в восприятии общества» 2016 г., похищения невест все еще имеют очень широкое распространение. Остается актуальной проблема насилия в отношении женщин. Согласно результатам МИКС-2018, 35 % женщин в сельской и 22 % женщин в городской местности в возрасте 15-49 лет находят объяснимым избиение жены мужем.

Программа государственных гарантий в сфере здравоохранения (ПГГ) не покрывает всех расходов, которые выполняются за счет наличных выплат населения.

Несмотря на высокий охват детей в учебных заведениях, основными вызовами для сектора образования остаются недостаток финансирования, высококвалифицированных учителей и потребность в повышении эффективности управления сектором. Школы финансируются на 86.6 % от минимальных стандартов нормативного финансирования, что соответствует дефициту в 2 млрд сомов в год. Минимальные потребности школ в компьютерах покрываются на 10%, в профессиональном развитии педагогических кадров на 42.5 %, в текущем ремонте на 24 %, в питании на 84 %. Оснащение школ мебелью и лабораториями не финансируется из средств республиканского бюджета вообще, а в приблизительно 30 % школ, где не введено горячее питание, отсутствуют водопровод и канализация, 30 % профессиональных лицеев нуждаются в новой материально-технической базе.

Объем средств, выделяемых на науку, в процентах от ВВП снизился с 0.12 % от ВВП в 2013 году до 0.08 % от ВВП в 2018 году. В научных институтах финансируются лишь две защищенные статьи расходов в основном: заработная плата и отчисления в соцфонд. Нет средств на оснащение научных лабораторий и проведение качественных исследований.

4.2.2. Доступ и охват услугами в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты

Значительная часть граждан продолжает испытывать трудности с доступом к услугам, особенно в отдаленных районах, а также в неустроенных новостройках. Кроме того, некоторые группы населения, такие как ВИЧ-позитивные лица, сталкиваются со стигмой и дискриминацией при обращении за социальными и/или медицинскими услугами.

Необходимо дальнейшее развитие механизмов привлечения малообеспеченных граждан и малообеспеченных семей к активным мерам по содействию занятости. Здесь за официальной чертой бедности живет больше мужчин, чем женщин (26.3% против 25%, соответственно). Уровень занятости среди лиц в возрасте 15 лет и старше значительно выше среди мужчин, чем среди женщин, и составляет 71.1% и 41.9%, соответственно. Сохраняется негативная динамика доли женщин в экономически активном населении, которая снизилась с 43 % в 2014 г. до 37.1 % в 2017 г. Системы предупреждения и снижения рисков инвалидности все еще нуждаются в совершенствовании. В частности, инвалиды часто не имеют физического доступа к необходимым услугам.

Несмотря на имеющуюся государственную политику по поддержке семей с детьми, обеспечению защиты прав и интересов ребенка, существуют проблемные вопросы, решение которых требует комплексного подхода. Например, исследование МИКС-2018 демонстрирует, что 12 % детей имеют хотя бы одного родителя за границей в числе трудовых мигрантов. При этом 47 % всех преступлений против детей, составляют преступления в отноше-

ние детей, оставленных без попечения трудовых мигрантов, а доля преступлений, совершенных детьми мигрантов, среди всех преступлений, совершенных детьми, составляет 28%. 47.5 % детей подвергались физическому наказанию хотя бы один раз, а 5.4 % детей были подвержены тяжким физическим наказаниям. Одна из проблем здесь связана с децентрализацией, так как в системе защиты семьи и детей районные администрации соответствующих министерств не имеют представителей первичного уровня (в виде социальных работников) на уровне аильного округа. Имеющиеся финансовые и человеческие ресурсы на районном уровне не достаточны для того, чтобы справляться с нагрузкой по выявлению, сопровождению и осуществлению мониторинга ситуации ребенка в трудной жизненной ситуации и его семьи, что затрудняет реализацию мер по охране и защите от семейного и гендерного насилия.

Программа государственных гарантий (ПГГ) не обеспечивает уровня эффективного всеобщего доступа к качественному медицинскому обслуживанию, который требуется для достижения значительного улучшения показателей в области общественного здравоохранения. В частности, до сих пор не создана оптимальная сеть медицинских учреждений с четко определенным взаимодействием первичных, вторичных и третичных уровней. Лекарственные средства в системе здравоохранения недостаточно управляются, что сказывается на здоровье населения и достижении целей по обеспечению финансовой защиты, а также всеобщем охвате услугами здравоохранения. Заболеваемость населения по основным классам болезней с впервые установленным диагнозом выше среди мужчин, чем среди женщин (58.5 % против 41.4 %). Заболеваемость анемией выше среди женщин (64 %), чем среди мужчин (36 %).

По данным исследования МИКС-2018, 12 % детей в Кыргызстане в возрасте до 5 лет имеют низкорослость вследствие хронического либо периодического недоедания, 26.7 % детей привлекаются к детскому труду. При этом распространенность детского труда выше среди мальчиков, представляющих 33.6 %, чем девочек, представляющих 19 %, 73.8 % детей в возрасте 3-5 лет не имеют доступа к дошкольному образованию в силу отсутствия мест в детских садах. Необходимо строительство как минимум 162 детских садов на общую сумму 11.3 млрд сомов. Гендерное соотношение у детей, участвующих в программах раннего обучения, согласно МИКС-2018, представляет 38 % девочек и 40 % мальчиков.

Из 2265 школ республики 385 требуют капитального ремонта, а еще 198 школ квалифицированы как аварийные и требующие нового строительства. С 2012 до 2018 года количество трехсменных школ в стране выросло с 66 до 158 с охватом почти 30 тысяч детей. По оценкам демографов, стабильный прирост населения сохранится как минимум до 2035 года, что будет постоянно увеличивать нагрузку на систему образования. Потребности школ в учебниках покрыты до 73.4 %, в компьютерах – до 57.9 %.

В образовательных организациях отсутствуют условия для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, требующие изменения школьной инфраструктуры, введения штатов медицинских работников, создания учебно-методических, ресурсных центров по вопросам обучения и воспитания обучающихся со специальными образовательными потребностями.

4.2.3. Качество услуг в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты

На качество услуг в сфере социальной защиты, образования и здравоохранения негативно влияют высокая текучесть кадров, следующая из нее слабая институциональная память, а также отсутствие мотивации сотрудников вследствие низких размеров заработной платы и высоких рабочих нагрузок. Необходимо внедрить систему мониторинга и оценки в управлении, но она еще не получила должной реализации во всех государственных органах, хотя в системе образования и в сфере социальной защиты населения произошли некоторые позитивные изменения.

В республике отсутствует специализация социальных работников по защите детей. Данную функцию приходится исполнять социальным работникам, оказывающим услуги на дому престарелым, одиноким гражданам и лицам с инвалидностью, что приводит к ослаблению системы защиты детей.

В области качества услуг здравоохранения имеет место ограниченный доступ к качественным услугам первичной медико-социальной помощи и лабораторно-диагностическим услугам в сельской и отдаленной местности. Показатели материнской смертности остаются одними из самых высоких в регионе. Доступ к контрацептивным средствам и качество услуг по планированию семьи остаются неудовлетворительными.

Несмотря на высокий охват детей в учебных заведениях, качество образования остается одним из основных вызовов для сектора образования. Национальные и международные исследования показывают низкий уровень функциональной грамотности школьников. Это, в частности, касается математики (64.9 % из которых ниже базового), чтения и понимания текста (51.5 % из которых ниже базового) и естественным наук (76.6 % соответственно). Есть также данные о разрыве в качестве обучения в общеобразовательных организациях в различных регионах Кыргызстана, а также между сельскими и городскими школами.

На рынке труда, работа на устаревшем оборудовании, а также отсутствие прочных связей между работодателями и учебными заведениями затрудняет получение необходимых навыков выпускникам. Как результат, существует высокий риск безработицы. Слабость методологии и инструментария исследования рынка труда затрудняет проведение его анализа и прогнозирование потребности в кадрах. Отсутствие Национальной системы квалификаций затрудняет понимание уровня компетенций и их оценку у кандидатов на рабочие места и работников. Более того, это не позволяет сопоставить уровень их квалификаций, особенно у тех, кто уезжает работать за рубеж. Проведение научных исследований в вузах затруднено износом научного оборудования, отсутствием мотивированности ученых, отсутствием совместных с бизнесом центров исследований и разработок.

4.3. Государственные стратегии и программы

В Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы отмечается, что развитие человека является основой государственной политики. В рамках данной стратегии планируются меры, направленные на улучшение рейтинга Кыргызстана в области человеческого развития посредством внедрения мероприятий по целевым задачам ЦУР. Соответственно, в сфере труда и социального развития основное внимание будет направлено на укрепление и развитие института семьи, материнства, отцовства и детства, а также обеспечение минимального базового уровня социальной защиты, гарантированного государством. В этот перечень услуг социальной защиты входят:

- забота о детях и семьях в трудной жизненной ситуации, в том числе оставшихся без попечения родителей, работающих детей, детях мигрантов;
- снижение детской бедности и инвестирование в раннее детство;
- применение более эффективных мер в реализации прав детей на семейное окружение;
- охрану и защиту от гендерного и семейного насилия;
- решение проблем людей с инвалидностью;
- защита прав и улучшение качества жизни пожилых людей;
- оказание содействия качественной занятости населения и создание условий для обеспечения достойным трудом, в том числе за счет снижения доли занятости в неформальном секторе;
- внедрение системы социальных контрактов с получателями государственных пособий, имеющими трудовой потенциал;
- разработка и внедрение новых норм и правил, стандартов по охране и безопасности труда, условий труда, внедрение международной классификации занятий, в том числе занятий в социальном обслуживании.

В сфере образования определены следующие первоочередные шаги:

- расширение охвата дошкольным образованием;
- повышение качества образования и мотивации учителей;
- создание систем "учебное заведение - производство", организация учебного процесса, построенного вокруг научных исследований;
- интеграция в процесс обучения компьютерных технологий, программного обеспечения и онлайн-услуг;
- обеспечение согласованности системы профессионального образования и рынка труда;
- формирование многоязычной среды обучения;
- обеспечение максимальной инклюзивности для лиц с инвалидностью и специальными образовательными потребностями.

Правительство Кыргызской Республики в декабре 2018 года утвердило новую Программу развития здравоохранения до 2030 года в соответствии НСР-2040, «Здоровый человек – процветающая страна», подчеркивающей важность здравоохранения как инвестиции в достижение экономического развития. В Программе определены следующие приоритетные направления с ключевыми задачами.

- обеспечение качества предоставляемых услуг по профилактике, эпидемиологическому надзору, охране и укреплению здоровья;
- развитие первичной медико-санитарной помощи, обновление системы скорой медицинской помощи, усиление охраны материнства и детства. Рационализация и оптимизация больничной системы, лабораторных услуг. Создание системы управления и регулирования цен на жизненно важные лекарственные средства и медицинские изделия;
- повышение обеспеченности медицинскими кадрами отдаленных регионов; увеличение охвата медицинским страхованием, включая занятых в неформальном секторе, более адресное предоставление льгот пациентам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

4.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке

ЦУР охватывают важные элементы человеческого благосостояния и возможностей, лежащих в основе человеческого развития. Кыргызстан добился значительных результатов в этих жизненно важных областях, но для ускорения прогресса он должен решить ряд ключевых проблем путем реализации следующих приоритетов в целях развития.

4.4.1. Обеспечение надлежащего доступа и качества услуг для человеческого развития

Обеспечение надлежащего доступа и качества услуг для человеческого развития подразумевает спектр приоритетных направлений, которые охватывают широкий ряд различных ведомств. Так как сама тема человеческого капитала по своей природе носит межведомственный характер и перекликается с другими темами, такими как цифровизация, региональное развитие или инвестиции, эти реформы также должны быть реализованы на широкой межведомственной основе. В этой связи необходимо упомянуть следующие реформы:

1. Создание **безопасной среды для людей** на широком межсекторальном уровне для сохранения и развития человеческого потенциала, включая окружающую среду, экологию, безопасные дороги, утилизацию отходов и др. и сопутствующее повышение потенциала получателей услуг в части их прав и гарантий, планирования их жизнедеятельности, развитие человеческого потенциала в сфере культуры безопасности и устойчивости к шокам и чрезвычайным ситуациям - природного, социального и техногенного характера, сохранение психологического равновесия населения;
2. Поддержка **инвестиционных проектов, проектов государственно-частного партнерства** в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты, либерализация рынка поставщиков услуг через закупку услуг у частного сектора;
3. Внедрение **инновационных информационных технологий** - электронное образование, здравоохранение и электронные услуги социальной защиты, и повышение ИКТ-компетенций всех, кто должен предоставлять данные услуги;
4. Развитие эффективной и справедливой **системы социальной защиты населения**, особенно действенной при наступлении таких социальных рисков, как утрата трудоспособности и инвалидность, неполная семья, сиротство, помещение в учреждения интернатного типа, старость, и стимулирующей экономическую активность трудоспособного населения, оказывающей содействие в выходе из трудной жизненной ситуации через социальный контракт, развитие рынка социальных услуг исходя из нужд и потребностей населения;
5. Создание условий для **повышения качества услуг** в сфере социальной защиты населения путем регламентации процессов оказания услуг, внедрения принципов «единого окна», повышения уровня информационной открытости и прозрачности, оптимизации организационной структуры;
6. **Предотвращение гендерного насилия, достижение гендерного равенства**, улучшение охвата, качества и расширение сети провайдеров услуг в сфере охраны и защиты от семейного и гендерного насилия, особенно в сельской местности;
7. Расширение обоснованных и экономически эффективных **мер в области общественного здравоохранения**;
8. **Оптимизация и рационализация предоставления медицинских услуг**, включая сети больниц, модернизация стационарной помощи, обеспечение надлежащего охвата населения основными медицинскими препаратами через комплексный подход к лекарственной политике, укрепление первичной медико-санитарной помощи, улучшение заботы о матерях и услуг по материнству, включая планирование семьи, всеобщее применение метода комбинированной профилактики ВИЧ-инфекции;
9. Внедрение мер по обеспечению **доступности безопасной питьевой воды и пищи** для населения, информирование населения о правильном питании, особенно в раннем и репродуктивном возрасте для предотвращения низкорослости и высокого уровня анемии, доведение до 100 % внедрения в школах КР системы горячего питания, что потребует решения проблем с обеспечением школ водой, канализацией и заменой устаревшего оборудования;
10. Расширение **доступа лиц с инвалидностью** к образованию на всех уровнях, особенно к школьному и начальному профессиональному образованию.
11. Повышение качества образования через **внедрение компетентностных стандартов**, внедрение Программы «Новая школа – Школа будущего», секторальные исследования рынка труда по отраслям, создание Центров

передового опыта в регионах для реализации Концепции обучения на рабочем месте, развитие краткосрочного обучения и переобучения взрослых.

12. Предоставление молодым людям **благоприятных возможностей для получения образования**, услуг по здравоохранению и достойной работы, чтобы обеспечить их участие в рынке труда для устойчивого развития страны.
13. Оснащение и обновление **научных лабораторий в вузах** для развития точных наук, чтобы создать возможность для студентов и преподавателей проводить эксперименты и исследования.

4.4.2. Управление, координация и финансирование сектора

Кроме содержательных вопросов, межсекторальный характер сектора человеческого капитала также требует ряда изменений управленческого характера. К этому комплексу можно отнести следующие реформы:

14. Реализация эффективных **механизмов межсекторального взаимодействия** в секторе человеческого развития (здравоохранение, социальная защита, образование и органы местного самоуправления) путем цифровой трансформации управления и финансирования, что позволит обеспечить прозрачность деятельности государственных органов и снизит коррупционные риски, а также позволит широко внедрить процедуры мониторинга и оценки результатов деятельности;
15. Внедрение последовательной политики **управления человеческими ресурсами**, задействованными в социальной защите, образовании и здравоохранении, и усиление административного потенциала соответствующих государственных органов;
16. **Реформа института учительства** через комплекс мер, включая изменение системы начисления заработной платы, системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров;
17. Внедрение **стандартов Достойного труда**, таких как достойная заработная плата, достойная занятость и социальное партнерство, как основы благосостояния человека и развития страны;
18. Укрепление систем **финансирования секторов социальной защиты**, образования и здравоохранения на программной основе с учетом необходимости 100 %-ного покрытия расходов согласно минимальным требованиям;
19. Создание новых подходов для **укрепления профилактики заболеваний**, развития общественного здравоохранения;
20. Усиление **автономии и профессионализации образовательных и медицинских организаций**;
21. Создание национальной **системы квалификаций и профессиональных стандартов** по приоритетным профессиям/специальностям с привлечением ассоциаций работодателей;
22. Внедрение **государственного заказа в науке** на принципах децентрализации, исходя из потребностей регионов и отраслей в развитии и цифровизации.

4.4.3. Стратегическое значение развития человеческого потенциала

В целом существует особая важность обеспечения развития человеческого потенциала, поскольку именно инвестиции в человеческий капитал обеспечивают странам реализацию всех 17-ти Целей устойчивого развития. Социальный сектор должен рассматриваться **как сектор, в который необходимо инвестировать**, а не только с призм расходной части бюджета, так как экономического, регионального, инфраструктурного либо любого иного прогресса не добиться без человеческого ресурса. Только четкое понимание того, что именно сейчас время инвестировать в человеческий потенциал и конкретные шаги в этом направлении позволят достичь устойчивого экономического роста, сформировать контингент работников, готовых занять требующие повышенной квалификации рабочие места будущего и эффективно конкурировать на мировой экономической арене.

5. ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ (ИУВР)

Несмотря на обилие водных ресурсов, около 50.0 км³ в год, Кыргызстан периодически сталкивается с нехваткой воды для сельскохозяйственного, энергетического секторов и для питьевых нужд, а в связи с **нерациональным использованием и загрязнением водных ресурсов** отмечается деградация речных экосистем, снижение гидробиологического разнообразия водных объектов. В связи с важностью водных ресурсов для жизнеобеспечения населения, экосистем, развития государства, уязвимостью водных ресурсов последствиям Глобального изменения климата, данный вопрос включен для рассмотрения на Форуме развития высокого уровня.

5.1. Анализ сектора с 2013 года

5.1.1. ИУВР - определение и актуальность для Кыргызстана

Водные ресурсы и экосистемы находятся под нагрузкой, в основном, вследствие антропогенных факторов. Это представляет собой серьезную проблему, требующую решения путем межсекторального взаимодействия и сотрудничества как на национальном, так и на местном уровнях. ИУВР - «это комплексная система мер, норм и правил, обеспечивающих развитие, рациональное использование, охрану водных ресурсов и окружающей среды, охрану здоровья людей, а также защиту населенных пунктов, промышленных территорий и всех видов собственности от опасного влияния вод».

Слово "интегрированный" в этом контексте относится к интеграции различных аспектов управления одними и теми же ресурсами в рамках общего подхода. Сфера применения данного документа - ИУВР в Кыргызской Республике. Обсуждение ИУВР здесь не связано с другими вопросами управления, такими как управление ресурсами в трансграничном контексте.

Актуальность применения ИУВР в республике возрастает вследствие следующих угроз.

- **Последствия изменения климата.** Прогнозируется изменение режима выпадения, аккумуляции и распределения атмосферных осадков, снижение их количества, что снизит доступность населения к воде и может ограничить экономическое развитие страны. Также рост количества паводков и оползней может привести к экономическому ущербу. Так, ежегодно от селевых паводков страдают около 80 тыс. человек, а ожидаемые годовые экономические потери, связанные селевыми паводками, оцениваются в 70 млн долларов США;
- **Водная безопасность.** Ожидается повышение температуры воздуха, уменьшение ледников и снижение стока рек, что вкуче повлечет дефицит воды для орошения, сельского хозяйства, гидроэнергетики и экосистем;
- **Энергетическая безопасность.** Уязвимость богатого гидроэнергетического потенциала от изменений гидрологического режима рек. Гидроэнергетика удовлетворяет более 90 процентов внутренних потребностей, при этом энергетика характеризуется высокими потерями (установленная мощность гидроэлектростанций (ГЭС) примерно 3030 МВт);
- **Продовольственная безопасность.** Рост спроса на водные ресурсы из-за увеличения численности населения и развития отраслей экономики на национальном и региональном Центрально-Азиатском уровнях. Необходимость решения задач по обеспечению питьевой и поливной водой;
- **Износ инфраструктуры и нерациональное пользование водными ресурсами.** Износ инфраструктуры доходит до 70 % что снижает эффективность и повышает потери. Соотношение объемов забранной и использованной воды говорит о большом **объеме потерь (до 40 %)**, который может рассматриваться в качестве дополнительного объема водных ресурсов. За последние пять лет общий водозабор из поверхностных водных объектов по республике составил 7.30-8.32 км³ и 0.108-0.344 км³ (согласно НСК) из подземного горизонта, общий объем использования - 4.67-5.20 км³ в год или 64 % от объема водозабора.

5.1.2. Водный кодекс на основе ИУВР – основные элементы

Несмотря на принятие Водного кодекса в 2005 г., замедленные темпы его осуществления привели к использованию фрагментарного отраслевого подхода (питьевая вода, орошение, снижение рисков бедствий, ледники, Гидромет, качество и количество, гидроэнергетика). Хотя сама вода и её круговорот в природе и вездесущность во всех сферах человеческой жизни подразумевает невозможность управления этим ресурсом с помощью фрагментарного подхода. Больше нельзя откладывать внедрение комплексного подхода к управлению водными ресурсами, поскольку риски, связанные с изменением климата в краткосрочной и долгосрочной перспективе, становятся все более актуальными.

Принятие Водного кодекса КР создало правовую базу внедрения ИУВР, предусматривающую:

1. Создание **Государственного органа по управлению водными ресурсами** и его бассейновых структур. Важно, что создание Государственного органа по управлению водными ресурсами позволит эффективно осуществлять координацию деятельности министерств и ведомств, участвующих в управлении водным фондом и более эффективно использовать инвестиции и финансовые ресурсы, направленные в сектор. В рамках реализации положений Водного кодекса, планируется разработка и принятие **Национальной водной стратегии 2040**, что позволит определить основные необходимые направления деятельности во всех сферах государства, связанных с водными ресурсами на долгосрочный период;
2. **Внедрение бассейнового подхода** (бассейновые администрации, бассейновые общественные советы, бассейновые планы) будет способствовать комплексному подходу в управлении водными ресурсами, а значит, рациональному управлению, использованию, улучшению качества водных ресурсов и состояния экосистем, снижению ущербов от последствий селевых паводков, оползней, а также предотвращению конфликтов из-за водных ресурсов. По сути бассейновый подход означает отход от фрагментарного подхода, когда зачастую один спектр водных вопросов может решаться в ущерб другому, что особенно неприемлемо в условиях изменения климата. Также немаловажным условием внедрения ИУВР является привлечение общественности в процесс принятия решений через создание Бассейновых советов, в которых женщины представлены в пределах 10 % от общего состава, что является показателем недостаточного учета гендерного потенциала.
3. Практика водопользования на основе **разрешительной системы и на принципах экономической ценности воды** как природного ресурса, что будет способствовать рациональному и экономному использованию вод и учету водных ресурсов. В этом контексте ведутся работы над созданием единой информационной системы о воде, которая также имеет цель повышения информированности всех слоев общества.

5.1.3. Почему не реализован Водный кодекс Кыргызской Республики?

Недостаточные темпы реализации положений Водного кодекса объясняются тем, что цели и задачи, поставленные на тот период времени положениями Водного кодекса, отличались амбициозными задачами в противоположность недостаточной осведомленности о ИУВР и изменении климата, слабой политической воли и отсутствием уполномоченной структуры, а также недостатком кадровых ресурсов.

Как следствие в Кыргызской Республике продолжают применять фрагментарный, отраслевой подход к водным ресурсам, которые рассматриваются в основном через призму инфраструктуры, хотя Водный кодекс, основанный на принципах ИУВР, обеспечивает соответствующую основу.

Исполнение функций по управлению водными ресурсами возложено на **недавно созданное Государственное Агентство водных ресурсов** при Правительстве КР (ГАВР, ППКР от 30 июля 2019 г. за №383), в рамках деятельности которого планируется ввести заново разрешительную систему водопользования и установить плату за использование поверхностных водных ресурсов, как природный ресурс. На основании того, что ГАВР является Секретариатом Национального совета по воде, планируется координация необходимых работ по мониторингу поверхностных и подземных вод, климатическим параметрам, совершенствованию разрешительной системы на использование водных ресурсов.

5.1.4. ИУВР в документах Форума развития и в повестке реформ

На Конференции высокого уровня в 2013 году водные ресурсы рассматривались с точки зрения состояния инфраструктуры. Было отмечено, что Кыргызстан занимает второе место в Европе и Центральной Азии среди стран, наиболее уязвимых к изменению климата. Также высказана необходимость укрепления институтов по управлению водными ресурсами: Национального совета по воде и Кыргызгидромета. На момент проведения **конференции концепция ИУВР не была интегрирована полномасштабно** в документах развития страны, еще отсутствовало четкое понимание о необходимости внедрения принципов ИУВР.

В последние годы в Кыргызстане был реализован ряд проектов при поддержке партнеров по развитию, в рамках которых были подготовлены стратегические документы. **Большинство этих документов по-прежнему демонстрируют секторальный подход**, который был обусловлен также секторальным подходом **партнеров по развитию**.

5.2. Существующие вызовы в области управления водными ресурсами

5.2.1. Правовые и стратегические рамки

Основными действующими нормативно-правовыми документами в области водных ресурсов являются Водный кодекс, Законы «О воде», «О недрах», «О питьевой воде», «Об АВП», «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений КР», Указ Президента КР «Об основах внешней политики КР в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств» и др. В связи с переходом на принципы ИУВР **назрела необходимость регулирования положения действующего законодательства** с положениями Водного кодекса, **либо разработать новый единый Кодекс** с охватом всех отраслей и исправлением противоречий и спорных положений Водного кодекса и некоторых его формулировок. Необходимо предусмотреть **как в НПА, так и в стратегических документах** механизм участия **женщин** в процессе принятия решений и оценки потребностей **наиболее уязвимых групп населения** в воде.

В качестве основных документов по управлению водными ресурсами в республике рассматриваются разрабатываемая Национальная водная стратегия, Дорожная карта по реализации водного кодекса и **Бассейновые планы по развитию, использованию и охране водных ресурсов (БП)**, охватывающие все аспекты водных ресурсов.

5.2.2. Институциональная основа

Создание **Государственного Агентства Водных Ресурсов (ГАВР)** при Правительстве КР 30 июля 2019 г. позволит решать накопившиеся вопросы охраны, планирования, использования водных ресурсов с учетом прогнозов изменения стока рек в связи с Глобальным изменением климата и в полном объеме выполнять роль Секретариата Национального совета по воде. В состав ГАВР был включен Департамент питьевого водоснабжения. Важно, чтобы деятельность ГАВР была также направлена на реализацию ЦУР (это цели 1.5, 2.4, 3.3, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6). В будущем статус ГАВР необходимо повышать с тем, чтобы исполнительские функции охватывали все аспекты водных ресурсов. Данное видение потребует продолжения дискуссий и соответствующих решений.

В настоящее время Кыргызгидромет, ГП ККГЭ ГКПЭН финансируются по остаточному принципу, что не позволяет осуществлять необходимые ключевые функции в водном секторе, такие как мониторинг и прогноз, в полном объеме. Поэтому необходимо, чтобы мандат и оснащенность этих организаций были усилены.

Недостаточное финансирование всех институтов в секторе имеет отрицательные последствия на качественный и **количественный состав кадрового потенциала**.

5.2.3. Инфраструктура

Относительно инфраструктуры следует отметить недостаточное ее количество, неудовлетворительное состояние, а также **слабую оснащенность материально-технической базы**.

5.2.3.1. Питьевое водоснабжение

Во всех рассматриваемых сферах все объекты были построены до 80-ых годов прошлого века и **имеют высокую степень износа**: системы водоснабжения - более 70 %, до 40 % сельских водопроводов находятся в критическом состоянии, 226 систем питьевого водоснабжения (21 %) не соответствуют требованиям санитарных норм; 14 - не располагают комплексами очистки и водоподготовки; на 178 из них не проводится обеззараживание подаваемой населению питьевой воды; неисправно более 4 тыс. (13.3 %) водоразборных колонок. В целях обеспечения питьевых нужд на территории республики были пробурены более 15 тысяч скважин, закаптивано тысячи родников и подрусовых дрен, из которых используется около 4.0 тыс. скважин, **80 % из которых требуется реабилитация** и перебурка.

Минздрав осуществляет **мониторинг качества источников централизованного водоснабжения**, лабораторная база которого также требует дополнительного оснащения, регулярного снабжения необходимыми приборами, расходными материалами, реактивами.

Сточные воды. Современное состояние объектов сточных вод и канализации остается крайне неудовлетворительным, так как только 21 % населения страны обеспечен центральными системами канализации. Очень остро стоит вопрос эффективности работы очистных сооружений, на сегодняшний день муниципальные очистные сооружения городов нуждаются в реабилитации и реконструкции. В связи с тем, что в малых городах и районных центрах республики очистные сооружения вообще отсутствуют, существует потребность в их строительстве. Нарастающей проблемой является загрязнение подземных вод вследствие строительства придомовых септиков, строительство которых должно регулироваться нормативной базой, которая в настоящее время в республике отсутствует.

5.2.3.2. Ирригация

Существующий государственный ирригационный фонд республики направлен на обеспечение поливной водой орошаемых земель, около 1.02 млн га. Несмотря на принимаемые меры, все еще существует острая необходимость в проведении капитальных ремонтов, работ по реабилитации и модернизации ирригационной инфраструктуры. Для орошения ранее эксплуатировались порядка 1700 скважин, в настоящее время 70-80 % из них не работают, это колоссальный резерв для орошения, особенно в тех районах, где нет поверхностной воды.

5.2.3.3. Мониторинг поверхностных вод

Система мониторинга Гидрометслужбы до 1992 года состояла из 148 гидропостов на реках, 7 - на озерах и водохранилище; 78 метеостанций. К настоящему времени действующими являются 78 (53 %) гидропостов на реках; 5 - на озерах и водохранилище, из 78 гидрологических постов на реках 8 (10 %) требуют полного восстановления; постовые сооружения и устройства 20 гидрометрических постов (26 %) находятся в аварийном состоянии, порядка 30 % служебных помещений требуют полного восстановления. Также требуется возведение новых гидропостов. Из республиканского бюджета не выделяются средства на ежегодный текущий ремонт и приобретение приборов, **а выделяемые средства на капитальный ремонт составляют менее 1 % от потребностей.**

5.2.3.4. Качество воды

Мониторинг **качества поверхностных вод** Кыргызгидрометом производится только на р.Чу и по неполной программе ввиду недостатка расходных материалов, ГСМ и транспортных средств. Центральная лаборатория не аккредитована ввиду аварийного состояния здания. Лаборатории в г. Ош и г. Чолпон-Ата на научно-исследовательском судне пришли в полный упадок. Требуется реабилитация всей инфраструктуры Кыргызгидромета, расширение сети, переоснащение и стабильное финансирование для поддержания технической и технологической базы в соответствии с техническими требованиями ВМО, финансирование в достаточном объеме выполнения выездных видов работ и текущих расходов, обеспечение в достаточном объеме расходными материалами лабораторной базы Кыргызгидромета.

Мониторинг **загрязнения водных ресурсов**, проводимый ГАООСилХ, также охватывает в основном бассейны р.Чу и озера Иссык-Куль, так как на сегодняшний день полноценно работают всего 2 лаборатории в г.Бишкек и Чолпон-Ата. Для полноценной работы экологической лаборатории г.Ош требуется переоснащение и капитальный ремонт здания лабораторного корпуса. Кроме того, необходимо восстановление экологической лаборатории в г. Джалал-Абад.

Мониторинг **состояния подземных вод** проводится ГП «ККГЭ», объектами мониторинга являются 15 тысяч скважин и более 1000 участков естественного выклинивания подземных вод в пределах 147 месторождений пресных питьевых и минерально-термальных вод. Из-за недостаточного финансирования 90 % наблюдаемой сети требуется реабилитация, чистка, прокачка, перебурка. Необходимость усиления мониторинга подземных вод связана с загрязнением подземных вод в пределах ряда наиболее эксплуатируемых месторождений, особенно в столицах КР. Действующей является всего одна аналитическая лаборатория ГКПЭН КР, есть потребность в открытии аналогичных лабораторий в регионах, отсутствует лаборатория по определению пестицидов. Экспресс-лаборатории мало перспективны при больших объемах проб воды и большого перечня определяемых химических ингредиентов. Среди проблем мониторинга следует отметить высокие цены за производство химических анализов и транспортные затраты, отсутствие автотранспорта в необходимом количестве, слабый приток молодых специалистов и недостаточный потенциал специалистов.

5.2.4. Экономическая устойчивость секторов и услуг

Практически во всех отраслях отмечается **хронический дефицит финансирования и инвестиций**, что обуславливает:

- неустойчивость органов управления и их структурных подразделений;
- ухудшение состояния инфраструктуры, что отрицательно сказывается на качестве поверхностных и подземных вод, состоянии экосистем, здоровье населения;
- использование и применение устаревших, несовершенных технических средств и технологий;
- слабую лабораторную и материально-техническую базу, недостаточное обеспечение расходными материалами (фильтры, запасные части и т.д.), ГСМ и транспортными средствами;
- низкий уровень зарплат, высокую текучесть кадров, недостаточную квалификацию персонала, слабый приток молодых специалистов;
- слабое развитие информационных систем;
- недостаточность сети мониторинга за состоянием поверхностных и подземных вод, их качеством, климатическими параметрами;

- слабые темпы реформирования системы управления водными ресурсами;
- слабое развитие научных исследований и др.

5.2.4.1. Финансирование отраслей

Для **поддержания и развития водоснабжения** в 2014-2018 гг. из средств республиканского бюджета по статье «Капитальные вложения» было выделено 9.83 млн долларов США (688 млн сомов.) В настоящее время для строительства и реабилитации систем питьевого водоснабжения для сел КР привлечены и привлекаются финансовые средства зарубежных доноров в объеме 510.0 млн долларов США. Для строительства и реабилитации СВС городов привлечены и привлекаются финансовые средства в объеме 275.0 млн долларов США (19227.85 млн сомов).

Фактическое финансирование из государственного бюджета **Департамента водного хозяйства и мелиорации** последние пять лет составило 10.7- 19.3 млн долларов США (0.751 -1.349 млрд сомов) в год. С другой стороны, экономисты, участвующие в этих проектах, считают, что объем требуемого финансирования фактически должен быть в три раза выше и составлять более 50.0 млн долларов США в год. Помимо государственной внехозяйственной ирригационной сети была сделана оценка необходимых средств для реабилитации внутрихозяйственной системы, и ее потребность составила около 250 млн долл. США, в том числе находящейся на балансе Ассоциаций водопользователей в размере 180 млн долл. США. Для эксплуатации внутрихозяйственной сети ежегодно АВП выделяется около 4 млн. долл. США, а по оценкам экспертов необходимо в 3 раза больше.

Финансирование ККГЭ до 2017 года осуществлялось из бюджета республики, последние 2 года – за счет спецсредств развития и воспроизводства минерально-сырьевой базы КР. Всего на 2019 год выделено 0.21 млн долларов США (15.0 млн сомов) на 10 направлений в соответствии с действующими проектами в соответствии с геологическими заданиями, выдаваемыми ГКПЭН. Донорские же инвестиции в отрасль не привлекались. Необходимые объемы финансирования для развития отрасли составляют порядка 6.0-7.0 млн долларов США (450-500 млн. сомов), т.е. в 33 раза выше, чем фактическое.

Общий объем бюджетного финансирования **Агентства по гидрометеорологии** за 2013-2017 гг. составил 9.7 млн долларов США (681.8 млн сомов), общий объем инвестиций – 4.06 млн долларов США (284.3 млн сомов). Необходимый объем финансирования Агентства Гидрометеорологии составляет порядка 10-12 млн. долларов США ежегодно.

Фактический годовой бюджет **ГАООСИЛХ** за 2013-2017 гг. составил 9.0-12.0 млн долларов США (627.3 - 829.0 млн сомов), необходимый – 14.0 млн долларов США (960.0 млн сомов)

5.2.4.2. Тарифная политика

В целом по отраслям недостаточность финансирования отчасти объясняется **уровнем тарифов** за оказание услуг по поставке поливной, питьевой воды, а также на электрическую энергию. Следует также отметить, что практически не проводится систематический анализ эффективности использования финансовых средств.

Тарифы остаются политически чувствительной темой, поскольку они должны обеспечить возмещение затрат, но они также должны быть социально приемлемыми. В секторе питьевого водоснабжения себестоимость подачи питьевой воды в 1.5 раза выше существующих тарифов. В ирригационном секторе годовой сбор за услуги по поставке поливной воды составляет за последние пять лет 6-10 % от фактически выделяемых средств из бюджета страны.

Водный кодекс содержит в себе **экономические инструменты управления**, которые в полной мере не внедрены. Не установлена плата за пользование водными ресурсами как за природный ресурс. В недавно утвержденной Дорожной карте реализации Водного кодекса отмечается, что правильно функционирующая разрешительная система может генерировать до 328.0 млн долларов США (2.3 млрд сомов) ежегодно в среднесрочной перспективе.

В качестве примера следует отметить **опыт Франции**, где экономические инструменты обеспечивают устойчивость отраслей. Так, 6 Бассейновых администраций во Франции формируют свой бюджет в размере 12.6 млрд евро на 5 лет только на основе платы за водопользование и загрязнение воды без субсидий из национального и местных бюджетов. Французские Бассейновые администрации финансируют научную и международную деятельность в дополнение к софинансированию муниципальной инфраструктуры.

5.3. Государственные стратегии и программы

17 Целей устойчивого развития (ЦУР), которые нашли отражение в НСР 2040 КР, и с основными направлениями которой совпадает Программа Правительства на период 2018-2022 годы "Единство. Доверие. Созидание", составляют основу государственных стратегий и программ в данной сфере. **Кыргызстан не представил данные**

по исполнению индикатора продвижения ИУВР в рамках ЦУР за 2018 год, что, по-видимому, связано с отсутствием единого государственного органа по управлению водными ресурсами. С созданием нового Агентства ожидается более активное продвижение принципов ИУВР и обеспечение отчетности по ЦУР.

Одной из задач ЦУР (6.8) является дополнительное введение новых орошаемых земель на площади 27 тыс. га, повышение водообеспеченности существующих орошаемых земель на площади 40 тыс. га, перевод условно орошаемых в орошаемые земли на площади 2.80 тыс. га, строительство 12 аккумулирующих емкостей и др. (Глобальная ЦУР 2.4).

Задача (7.19) состоит во внедрении ИУВР на всех уровнях и развитии системы Бассейнового управления водными ресурсами. Будут внедрены технологии эффективного использования водных ресурсов, повышающие эффективность водопользования, использование аккумулирующих емкостей (Глобальная ЦУР 1.5).

Задача 7.16. состоит в полном обеспечении чистой питьевой водой населения, строительстве и реабилитации систем водоотведения в 653 селах, включая строительство и реабилитацию систем водоснабжения и водоотведения в 26 районных центрах и 22 городах (Глобальная ЦУР 6.1).

В целях улучшения экологического состояния природных систем, сохранения водных и земельных ресурсов, в рамках адаптации к Изменению климата предусматривается увеличение лесонасаждений с 5.6 % до 6 % от всей площади территории (Глобальные ЦУР 1.5, 6.6).

Постановлением Правительства КР от 21.07.2017 года за № 440 принята **Государственная программа развития ирригации КР** на 2017-2026 годы. Реализация Госпрограммы позволит (при финансировании около 1.0 млрд долларов США (58.8 млрд сомов) ввести 66.5 тыс. га новых орошаемых земель, на 51.08 тыс. га повысить водообеспеченность земель, 9.5 тыс. га перевести с машинного на самотечное орошение, на 50 тыс. га улучшить мелиоративное состояние земель.

Постановлением Правительства КР от 28 марта 2016 года № 155 принята «**Стратегия развития систем питьевого водоснабжения и водоотведения** населенных пунктов КР до 2026 года» и План ее реализации в четырех направлениях. Согласно предварительной оценке объем требуемых инвестиций для реабилитации систем питьевого водоснабжения городов республики (за исключением городов Бишкек и Ош) превышает 140.0 млн долларов США (9.79 млрд сомов), объем необходимых инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и водоотведения сельской местности – в пределах 0.92 млрд. долларов США (64.7 млрд сомов). Таким образом, общий объем необходимых инвестиций оценивается около 1.1 млрд долларов США (80.0 млрд сомов).

5.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке

Приоритетные направления развития ИУВР в республике разделены по срокам и определяются следующими основными документами.

5.4.1. Долгосрочные задачи

Всеобъемлющей концептуальной основой для стратегического управления является **Стратегия развития Кыргызской Республики до 2040 года**, в которой определены следующие приоритетные задачи:

- рациональное управление водными ресурсами;
- управление земельными ресурсами;
- обновление ирригационной инфраструктуры и новые орошаемые площади;
- развитие регионов и инфраструктуры.

Национальная стратегия по воде и План Действий, которые будут разработаны в предстоящем году, будут определять, каким образом будут реализованы приоритеты Стратегии 2040 года в области водных ресурсов. Национальная водная стратегия будет посвящена, в частности, следующим темам:

- Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы;
- Совершенствование системы управления водным фондом и водохозяйственной деятельностью;
- Реабилитация и развитие водохозяйственной инфраструктуры;
- Развитие инфраструктуры и технологий мониторинга водных ресурсов;
- Совершенствование экономической политики регулирования водных отношений, водопользования и водохозяйственной деятельности как на национальном, так и межгосударственном уровнях;
- Предупреждение и ликвидации последствий негативного воздействия водных ресурсов;
- Развитие межгосударственных водных отношений.

5.4.2. Краткосрочные меры

Краткосрочные приоритеты связаны с созданием институциональной и экономической базы ИУВР в рамках Дорожной карты внедрения Кодекса на 2019-2022 годы и предстоящей Национальной водной стратегией. Дорожная карта, одобренная на втором заседании Национального совета по воде (14 мая 2019 г.), предусматривает деятельность в следующих направлениях:

- Изменение структуры водного сектора;
- Бассейновое управление водными ресурсами;
- Внедрение системы разрешений на водопользование и заключение контрактов, финансирование операций водного сектора;
- Управление, эксплуатация и техническое обслуживание (УЭТО) ирригационных систем;
- Информационная система по воде, защита водных ресурсов и окружающей среды.

5.4.3. Приоритеты и резюме

На основе указанных выше стратегических документов (Стратегия 2040, Дорожная карта реализации Кодекса и Национальная водная стратегия) можно выделить следующие приоритеты:

1. Начатые реформы должны быть продолжены в предстоящие годы и должна быть оказана **поддержка недавно созданному Водному агентству при Правительстве КР и его структурам**: наращивание кадрового, технического, информационного потенциала **для внедрения бассейнового подхода в управлении водными ресурсами**, что позволит отойти от административного, фрагментарного подхода к решению вопросов использования, планирования и сохранения водных ресурсов, особенно актуальных в условиях Глобального изменения климата, для чего необходимо соответствующее финансирование со стороны государства, а также помощь инвесторов;
2. Реализация мероприятий **Бассейновых планов** (привлечение финансирования бассейновых планов), как главных речных бассейнов, так и малых рек, и рассмотрение в качестве стратегических ориентиров для мероприятий, направленных на улучшение качественного и количественного состояния водных ресурсов, экосистем, мер адаптации к последствиям Глобального изменения климата;
3. **Устойчивое финансирование всех отраслей и институтов**, занятых в водном секторе, для чего необходимо **и внедрение экономических инструментов** водопользования как на национальном, так и межгосударственном уровнях, что позволит рационально использовать водные ресурсы;
4. В целях рационального использования водных ресурсов необходима работа по установлению **адекватных производимым затратам тарифов** по подаче воды в секторах питьевого водоснабжения, ирригации, гидроэнергетики.
5. И не менее значимым является планирование и реализация мер по **улучшению мониторинга количественного и качественного состояния** поверхностных и подземных вод, климатическими параметрами, а также учету объемов использования вод. Такие меры предполагают финансирование эксплуатационных и капитальных затрат.
6. **Ухудшающееся качество поверхностных и подземных водных ресурсов** на сегодняшний день имеет более низкий приоритет, чем количество воды. Однако качество становится все более важной проблемой, и ее необходимо решать. Необходимо принять меры для устранения загрязнения поверхностных водных объектов и подземных водоносных горизонтов промышленными и бытовыми сточными водами, а также загрязнителями, агрохимикатами и городскими сточными водами, которые негативно влияют на здоровье населения, устойчивость и развитие.
7. **Гендерные аспекты и ЦУР** должны быть более четко выражены в правовых, институциональных и стратегических рамках данной области. Роль гендерного фактора в управлении игнорируется и недооценивается. Ответность по гендерным вопросам в основном ограничивается рассмотрением женщин в качестве пользователей / бенефициаров, но не в качестве руководителей. Необходимы дополнительные исследования по эффективной интеграции гендерных аспектов в области управления водными ресурсами в предстоящей национальной водной стратегии.

6. ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА И СНИЖЕНИЕ РИСКОВ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Кыргызстан является горной, не имеющей выхода к морю страной в Центрально-Азиатском регионе с ограниченными экономическими возможностями и богатыми природными экосистемами. Относительно низкий уровень социально-экономического развития, ухудшающаяся инфраструктура и сильная зависимость от чувствительных к климату секторов обуславливают чрезвычайную уязвимость страны к последствиям изменения климата, экстремальным погодным явлениям и стихийным бедствиям. Хотя другие существующие экологические проблемы, такие как загрязнение воздуха и воды и управление отходами, должны приниматься во внимание в этом контексте, работа данной рабочей группы сосредоточена на вопросах изменения климата и снижения рисков стихийных бедствий.

Изменение климата ставит под угрозу выполнение всех Целей устойчивого развития. Помимо непосредственно Цели 13 по изменению климата, 12 из 17 целей также предусматривают принятие мер по предотвращению изменения климата. Проблема изменения климата будет иметь непосредственное влияние на достижение 10 целей устойчивого развития. Таким образом, переход к устойчивому развитию делает необходимым включение климатического фактора и вопросов адаптации к изменению климата в систему основных экономических показателей развития и интеграции во все аспекты планирования.

По оценкам, к 2050 году 6.6 млн человек в Кыргызской Республике будут подвержены риску от их воздействия. Как следствие, миграция за границу и внутри страны может возрасти. В рамках подготовки Третьего национального сообщения Кыргызской Республики в 2016 г. по Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) была проведена оценка ожидаемых экономических потерь в результате изменения климата при отсутствии действий по адаптации для каждого приоритетного сектора. В соответствии с оценкой наиболее подверженными негативному воздействию секторами будут водный сектор, сектор гидроэнергетики, сельского хозяйства и здравоохранения. При этом ущерб оценивается в более чем 1.2 млрд долларов США.

Температура постоянно повышалась в течение последних лет. Прогнозы на будущее указывают на продолжающееся потепление примерно 2.0-5.7° C в среднегодовых температурах к 2085 году в регионе. Ожидается, что в стране уменьшатся летние осадки, а засухи могут ускорить процесс опустынивания. Общая площадь ледников в регионе за последние 40 лет уже уменьшилась более чем на 10 %. Эта тенденция будет ускоряться и угрожать водным ресурсам региона. Нехватка водных ресурсов в результате изменения климата может привести к деградации земель сельскохозяйственного назначения, нанести удар по выращиванию сельскохозяйственных культур, к дефициту чистой питьевой воды. Это создает угрозу продовольственной и энергетической безопасности страны.

Изменение климата окажет воздействие на богатый природный капитал, лесные экосистемы и биоразнообразие Кыргызстана. Деградация природных ресурсов и утрата биологического разнообразия сокращают способность экологических систем к самовосстановлению. Восстановление и сохранение природных ландшафтов, экосистем и биологического разнообразия является основой благоприятной для жизни человека окружающей среды. Естественные экосистемы и леса Кыргызстана являются мощными очагами стабилизации климата. В Бишкеке негативные последствия неадекватного производства и потребления энергии становятся заметными каждую зиму, что следует признать чрезвычайной ситуацией. Уголь оказывает существенное влияние на выбросы углекислого газа и изменение климата и способствует загрязнению воздуха.

За последние несколько десятилетий увеличение числа стихийных бедствий природного характера, таких как землетрясения, сели, наводнения, лавины, крупные пожары и оползни, может быть обусловлено сейсмическими явлениями, изменением климата и ростом населения. Общий ежегодный ущерб населению и экономике составил 60 миллионов долларов США в результате ущерба от наводнений и 2.6 миллиона долларов США в результате ущерба от оползней. Уязвимые группы, такие как женщины и дети, в наибольшей степени страдают от изменения климата, деградации окружающей среды и стихийных бедствий.

В настоящее время существующая социально-экономическая система в Кыргызской Республике не является устойчивой ни к изменению климата, ни к растущему риску стихийных бедствий. Таким образом, реализация мер по смягчению и адаптации к изменению климата становится все более актуальной и необходимой задачей. Необходимо срочно предпринять превентивные меры, изменить поведение и адаптировать все секторы экономики к последствиям изменения климата.

Существуют огромные возможности финансирования из международных источников, но доступ к ресурсам требует структурных изменений и решительных действий со стороны Правительства Кыргызской Республики. Некоторые необходимые реформы могут показаться дорогостоящими или болезненными в краткосрочном периоде, но они необходимы и экономически выгодны в долгосрочной перспективе.

6.1. Анализ сектора с 2013 г.

На предыдущей Конференции высокого уровня по вопросам развития в июле 2013 года вопросы изменения климата не рассматривались напрямую. Однако была отмечена высокая уязвимость Кыргызской Республики к изменению климата и обсуждены многие вопросы, тесно связанные с изменением климата, такие как сельское хозяйство, продовольственная безопасность, водоснабжение, готовность к стихийным бедствиям.

6.1.1. Изменение климата

В ноябре 2012 года Постановлением Правительства была создана Координационная комиссия по проблемам изменения климата (ККПИК), Председателем которой является Первый вице-премьер-министр, курирующий в числе прочих вопросы охраны окружающей среды. Рабочим органом Координационной комиссии является Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР (ГАООСилХ). Основной целью ККПИК является осуществление руководства и координация деятельности министерств, ведомств и организаций по выполнению обязательств Кыргызской Республики по Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

Парижское соглашение Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) было подписано Кыргызской Республикой в сентябре 2016 года и ратифицировано Жогорку Кенешом Кыргызской Республики в октябре 2019 года. В реализацию выполнения обязательств по отчетности перед РКИК ООН подготовлены и представлены в Секретариат Конвенции три национальных сообщения об изменении климата. В настоящее время ведется работа по разработке Четвертого национального сообщения об изменении климата. Кыргызская Республика в рамках Парижского соглашения берет на себя добровольные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов к 2030 году. Так, в 2015 году были разработаны Предполагаемые национально-определяемые вклады (ПНОВ) Кыргызской Республики, которые были одобрены решением ККПИК. В ПНОВ страной взяты обязательства сократить выбросы парниковых газов на 11.49-13.75 % собственными силами. При международной поддержке есть возможность осуществить меры по сокращению выбросов на 29.00-30.89 % относительно сценария «бизнес как обычно» по отношению к базовому 2010 году. В 2017 году Кыргызская Республика присоединилась к Партнерству NDC. В связи с недавней ратификацией Парижского соглашения Предполагаемые национально-определяемые вклады (ПНОВ) необходимо заменить на Национально-определяемые вклады (НОВ), устанавливающие новые цели по сокращению выбросов парниковых газов.

Что касается финансирования из международной системы климатического финансирования, Кыргызская Республика приложила некоторые усилия, чтобы лучше использовать этот огромный потенциал. В мае 2015 года Кыргызская Республика присоединилась к Пилотной программе по климатической устойчивости (ППАИК) Климатических инвестиционных фондов (КИФ). В рамках ППАИК в 2017 году разработана Климатическая инвестиционная программа (КИП), которая была утверждена ККПИК. При этом КИП не имеет статуса нормативного правового акта. Учитывая большой объем ожидаемой деятельности в сфере изменения климата, а также объективную необходимость в усилении институционального потенциала, Правительством Кыргызской Республики в августе 2017 года был официально учрежден Центр по климатическому финансированию (ЦКФ). Национальным уполномоченным органом (НУО) от Правительства Кыргызской Республики по взаимодействию с Зеленым климатическим фондом (ЗКФ) определен ГАООСилХ. ЗКФ является основным фондом климатического финансирования в мире. С сентября 2017 года в рамках проекта ФАО «Поддержка Кыргызской Республики по укреплению потенциала и разработке стратегических рамок взаимодействия с Зеленым климатическим фондом» проводится работа по укреплению потенциала Национального уполномоченного органа (НУО), разработке координационного механизма климатического финансирования и Страновой стратегической программы, которая предполагает перечень проектов в приоритетных секторах и разрабатывается с учетом правил и процедур ЗКФ.

В 2018 году ЗКФ одобрил первый проект по адаптации к изменению климата, который будет реализован в Кыргызской Республике совместно с ВПП (9.8 млн долларов США). Другие заявки большего размера находятся на рассмотрении ЗКФ.

Разработаны Концепция зеленой экономики и Программа развития зеленой экономики в Кыргызской Республике на 2019-2023 годы. Мероприятия, предусмотренные Программой развития зеленой экономики, охватывают и климатические мероприятия, такие как управление водными ресурсами, адаптивное сельское хозяйство, энергоэффективность, образование и повышение осведомленности и многие другие. В настоящее время создан Координационный Совет по зеленой экономике. Кыргызская Республика на данный момент проводит необходимую работу по вступлению во Всемирную организацию зеленой экономики (WGEO) и Соглашению об учреждении Глобального института зеленого роста (GGGI).

В конце 2018 года были введены нормы и правила для низкоуглеродного развития и повышения энергоэффективности в строительстве и других областях. В июле 2019 года внесены изменения в Налоговый кодекс КР и в

Закон КР о возобновляемых источниках энергии (ВИЭ). Эти изменения касаются государственной политики в области поддержки использования ВИЭ, а также налоговых и тарифных преференций и установления льготного периода для стимулирования использования ВИЭ. Проект Экологического Кодекса Кыргызской Республики, который обсуждается с 2009 года и предусматривает принятие предупредительных мер и принципы материальной ответственности виновника загрязнения, до сих пор не принят.

Процесс реформирования лесного сектора был начат в июне 2015 года ГАООСиЛХ при поддержке нескольких партнеров по развитию. Он направлен на увеличение общей площади лесов, их экологических функций, а также экономических выгод за счет устойчивого управления лесами и пастбищами. В мае 2019 года Правительство Кыргызской Республики утвердило Постановлением Концепцию развития лесной отрасли Кыргызской Республики на период до 2040 года.

6.1.2. Снижение рисков чрезвычайных ситуаций

Кыргызская Республика участвует в процессе реализации Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы посредством серии из 54 мероприятий, направленных на снижение риска бедствий.

Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики при поддержке партнеров по развитию реализовало ряд проектов по снижению риска бедствий. Большое внимание уделяется при этом формированию и развитию «культуры безопасности» среди населения страны посредством лекций, тренингов и симуляционных учений по снижению риска бедствий. Кроме того, выпускаются плакаты, брошюры и видеоролики о чрезвычайных ситуациях.

Были предприняты важные шаги по внедрению и развитию Единой информационно-управляющей системы Кыргызской Республики в чрезвычайных и кризисных ситуациях (ЕИУС), компонентами которой являются:

1. Центр управления в кризисных ситуациях;
2. Общегосударственная комплексная система информирования и оповещения населения (ОКСИОН);
3. Единая государственная дежурно-диспетчерская служба 112 (система 112).

Эти мероприятия позволили среагировать на 889 случаев ЧС и спасли 156 жизней.

В целях совершенствования предоставления качественных гидрометеорологических услуг и раннего прогнозирования стихийных бедствий, обусловленных гидрометеорологическими явлениями, были проведены ряд мероприятий по институциональному укреплению и усилению потенциала гидрометеорологической службы. Проведена автоматизация метеорологических станций, планируется совершенствование гидрологической службы и увеличение количества гидропостов, совершенствование агрометеорологической службы.

В настоящее время проводятся мероприятия по созданию и развитию системы комплексного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, которая объединит усилия всех служб республики, занимающихся вопросами мониторинга и прогнозирования природных, техногенных и экологических процессов. Разработаны проекты нормативно-правовых актов, регламентирующих функционирование системы комплексного мониторинга и прогнозирования ЧС. Ведется работа по созданию Центра обработки данных, интернет-портала по обмену данными мониторинга и прогнозирования опасных природных процессов. А также вводятся мобильные пункты мониторинга опасных природных процессов на базе автомобилей с измерительными приборами и улучшенные средства автоматизации, связи и передачи данных.

В 2018 году по инициативе Кыргызской Республики принята обновленная Резолюция Генеральной ассамблеи ООН «Роль международного сообщества в предотвращении радиационной угрозы в Центральной Азии» и создан Счет экологической реабилитации, которые призывают международное сообщество помогать государствам Центральной Азии в решении проблем, связанных с урановыми хвостохранилищами.

Принимаются меры по развитию страхования от риска бедствий и стимулированию внутренних инвестиций в снижение риска бедствий. В целях совершенствования системы своевременного реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера созданы пожарно-спасательные службы, оснащенные современной пожарной, специальной и аварийно-спасательной техникой для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ.

6.2. Существующие вызовы в области изменений климата и снижения риска стихийных бедствий

Несмотря на прогресс, достигнутый с 2013 года, все еще существует множество проблем для эффективного осуществления мер по смягчению последствий и адаптации к изменению климата и управлению рисками стихийных бедствий.

- 1. Низкий уровень осведомленности и понимания серьезности изменения климата и его возможных последствий.** Важность и серьезность проблемы не в полной мере признаются на всех уровнях государственного управления, а также в частном секторе, в средствах массовой информации и среди населения. Исследования, образование и повышение осведомленности являются наиболее важными предпосылками для решительных действий и принятия населением болезненных реформ.
- 2. Отсутствие систематического, комплексного и скоординированного подхода.** Учитывая, что вопросы изменения климата носят сквозной, межсекторальный характер и затрагивают практически все секторы экономики, необходимо структурировать государственную политику в сфере изменения климата в комплексной, целостной и систематической форме, аналогично подходу интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) в КР.

В документе конференции 2013 года уже было отмечено, что существует проблема фрагментарности и несогласованности политик в области изменения климата, устойчивого развития и снижения рисков чрезвычайных ситуаций. На сегодня функции по выработке единой государственной политики в области изменения климата не закреплены ни за одним государственным органом. Меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним все еще рассматриваются с узкой отраслевой точки зрения, а мероприятия осуществляются точно и фрагментарно. **Это отражается в недостаточной согласованности между различными отраслевыми стратегиями и программными документами.**

Координация работы ключевых министерств и ведомств по вопросам изменения климата все еще слаба.

Существующие механизмы отбора, утверждения и мониторинга проектов по изменению климата неэффективны. Каждое министерство и ведомство продвигает узковедомственные интересы, что приводит к низкой эффективности реализации проектов, дублированию и непоследовательности деятельности, а также ограниченному обмену информацией. В то же время вопросы межсекторального характера остаются нерешенными. Платформа Координационной комиссии по проблемам изменения климата (ККПИК), сформированная для межотраслевой и межведомственной координации правительственных органов и учреждений, используется недостаточно.

В настоящее время для решения данных проблем Правительство Кыргызской Республики приступило к реализации ряда инициатив, направленных на усовершенствование и оптимизацию институциональной структуры управления и механизма координации вопросов климатического и зеленого финансирования. Так, планируется объединить Координационную комиссию по зеленой экономике и Координационную комиссию по проблемам изменения климата и образовать единый Координационный Совет по изменению климата и зеленой экономики с более высоким статусом под председательством Премьер-министра Кыргызской Республики. Рабочим органом, обеспечивающим деятельность Совета, станет ЦКФ. Кроме того, принято решение определить Министерство экономики КР Национальным уполномоченным органом (НУО) в ЗКФ, а ЦКФ – Секретариатом НУО и Контактным лицом в ЗКФ.

- 3. Подотчетность и прозрачность.** При реализации мер не всегда обеспечивается эффективное и целевое использование средств. Для предотвращения проявлений коррупции необходимо поощрять прозрачность и открытость, обеспечить доступ к информации для населения и партнеров по развитию.
- 4. Финансовые ресурсы и бюджетирование.** Кыргызская Республика отстает в привлечении климатического финансирования из существующих глобальных источников. Основные причины слабого использования возможностей международного климатического финансирования также имеют структурный характер. Использование и мониторинг расходов собственных средств для реализации мер также не всегда является достаточным и эффективным. При формировании, рассмотрении и утверждении ведомственных бюджетов следует учитывать критерии, связанные с изменением климата и окружающей средой.
- 5. Недостаточный потенциал.** Серьезным препятствием являются также недостаточная компетентность и знания сотрудников государственных органов. В целом существует нехватка специальных знаний в области изменения климата. Даже при наличии данных, из-за технических или институциональных недостатков, проведение качественного анализа является затруднительным.
- 6. Тарифная политика, финансовые стимулы и экологические стандарты.** Существующая тарифная политика и слабое финансовое управление в водном и энергетическом секторе являются проблематичным. Тарифная политика на электрическую и тепловую энергию не обеспечивает возмещение затрат и препятствует развитию энергетического сектора страны, который в значительной мере субсидируется. Низкие тарифы не стимулируют экономное потребление энергии и воды или инвестиции в новые технологии и возобновляемые источники энергии. У частного сектора также отсутствуют экономические и финансовые стимулы для внедрения новых инновационных, энергоэффективных, «зеленых» технологий. Эффективность инструментов контроля деятельности экономических субъектов с точки зрения оценки их потенциального воздействия на окружающую среду крайне низкая. Экологические стандарты, нормы и правила также не отвечают потребностям и международным требованиям.

Все эти проблемы могут быть решены на национальном уровне. Вместе с тем, учитывая, что проблема изменения климата и чрезвычайные ситуации имеют региональное и глобальное измерение, для достижения устойчивых результатов необходимо усиливать региональное и трансграничное сотрудничество.

6.3. Государственные стратегии и программы

Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы признает и предлагает пути решения экологических проблем, адаптации к изменению климата и снижения риска стихийных бедствий. В соответствии с национальной стратегией разработана программа развития на период 2018-2022 годов «Единство, Доверие и Созидание», которая была одобрена в 2018 году. В данной программе экологический аспект развития, включая вопросы изменения климата, определяется как сквозное направление.

В январе 2018 года была принята Концепция защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на 2018–2030 годы и первый этап плана действий по реализации концепции до 2022 года.

Водный кодекс Кыргызской Республики, утвержденный в 2005 году, реализован не в полной мере (смотри раздел 5.1.3. выше). Кодекс регулирует водные отношения в области использования, охраны и развития водных ресурсов для гарантированного, достаточного и безопасного водоснабжения населения, охраны окружающей среды и рационального использования водных ресурсов страны.

Программа и план действий по адаптации сельского и водного хозяйства к изменению климата на 2016-2020 годы находятся в стадии реализации. Адаптационные планы других секторов были разработаны в прошлом, но устарели.

Заявка на финансирование и разработку Национальной адаптационной программы (НАП) и планов адаптации двух секторов (чрезвычайные ситуации и сельское хозяйство) были направлены на одобрение ЗКФ в 2017 году. Заявка находится на рассмотрении. Ожидаемый период реализации проекта: 2019-2022 годы.

На основе принятой Концепции зеленой экономики в Кыргызской Республике в ближайшее время будет принята Программа зеленой экономики на период 2019-2023 годы, которая определяет переход к «зеленой экономике» в семи областях, напрямую связанных с проблемой изменения климата.

6.4. Приоритетные программные направления, нуждающиеся в поддержке

6.4.1. Изменения климата

1. Необходимо **создание благоприятных политических и институциональных условий для привлечения климатического финансирования** и эффективной реализации мер по адаптации и смягчению последствий изменения климата в стране.

Для комплексного решения структурных проблем необходимо переосмыслить, в какой мере существующие институты могут эффективно решать проблемы изменения климата в Кыргызской Республике. Отправной точкой для трансформации структур и процессов является стратегическое видение вопросов устойчивого развития, изменения климата и продвижения зеленой экономики. Необходимо оптимизировать координационные механизмы взаимосвязанных сквозных вопросов: достижение целей устойчивого развития, изменение климата, управление водными ресурсами и внедрение зеленой экономики. Применение интегрированного подхода, аналогичного сфере управления водными ресурсами, является примером возможного пути решения данного вопроса. Предлагается установить обязательное требование для интеграции вопросов изменения климата и экосистемного подхода по адаптации к изменению климата в стратегические и программные документы. Механизм отбора, утверждения и координации проектов в области изменения климата и охраны окружающей среды должен быть пересмотрен.

Не менее важным является также улучшение координации, взаимодействия и согласованности в деятельности партнеров по развитию при разработке и реализации мер политики в области изменения климата.

2. Требуется **повышение осведомленности и информированности по вопросам изменения климата** как населения, так и лиц, принимающих решения.

Крайне важным является реализация системных мер по повышению осведомленности и укреплению потенциала сотрудников государственных органов, органов местного самоуправления, бизнеса и населения

с особым акцентом на образовательные институты. Население примет болезненные реформы, только если осознает серьезность и важность проблем и вызовов.

3. Есть потребность в **реформе регуляторных систем для стимулирования зеленых инвестиций и технологий**: устойчивое финансирование, тарифная и фискальная политика, пересмотр политики субсидирования, зеленые государственные закупки, строительные и производственные нормы и правила и т.п. Чтобы способствовать улучшению и прогрессу, все эти области должны создавать стимулы и привлекательную среду для государственных органов, частного сектора и населения.
4. Нужно усилить **стратегическую ориентацию**. Для четкой стратегической ориентации важно, чтобы национальные и отраслевые программы были разработаны и успешно реализованы, с учетом существующей взаимосвязи между ними. Правительство Кыргызской Республики и партнеры по развитию должны объединить усилия по эффективной реализации следующих программ:
 - a. Национальная адаптационная программа (НАП) и отраслевые планы адаптации: сельское хозяйство, водные ресурсы, чрезвычайные ситуации, энергетика, здравоохранение, лес и биоразнообразие. Важна институционализация процесса национального адаптационного планирования;
 - b. Национально-определяемый вклад (НОВ) страны в рамках обязательств по Парижскому соглашению;
 - c. Дорожная карта для реализации Водного кодекса, а также принятие и реализация Национальной водной стратегии;
 - d. Программа зеленой экономики Кыргызской Республики на период 2019-2023 годы;
 - e. Климатическая инвестиционная программа (КИП).

6.4.2. Снижение рисков чрезвычайных ситуаций

1. Необходимо дальше развивать **систему комплексного мониторинга и прогнозирования опасных природных процессов и явлений**, которая будет включать:
 - a. совершенствование нормативно-правовой основы, направленных на определение долгосрочных целей в области мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, интеграцию снижения рисков бедствий в планирование устойчивого развития;
 - b. создание службы гляциологических исследований и мониторинга прорывоопасных озер и системы мониторинга и прогнозирования медленно развивающихся угроз (засуха и маловодье и т.д.);
 - c. системы раннего оповещения о прорывоопасных озерах, связанные друг с другом в сеть раннего оповещения в режиме онлайн, с участием местных общин;
 - d. системы раннего оповещения об атмосферной засушливости, засухе, селях и деградации сельскохозяйственных земель;
 - e. селе-паводковый мониторинг. Мониторинг, типизация и каталогизация селеопасных очагов для выбора способа защиты и минимизации георисков на наиболее опасных опорных бассейнах рек Кыргызстана;
 - f. мониторинг подтопления территорий. Инвентаризация территорий высокого уровня подъема подземных вод и создание основ сети мониторинга и кадастра зон подтопления территорий в КР.
2. Нужна разработка **механизмов перераспределения рисков**, в том числе страхования от стихийных бедствий, расширение механизма использования финансово-гуманитарной помощи, выработка механизмов стимулирования внутренних инвестиций.
3. Также требуется снижение рисков от **радиоактивного и химического загрязнения** и деградации земель в прилегающих зонах, реабилитации **хвостохранилищ** бывшего уранодобывающего производства.
4. Необходима поддержка по снижению рисков от **склоновых процессов, от деградации земель в условиях адаптации к изменениям климата** и по снижению рисков бедствий на территории Кыргызстана.
5. Также необходимо **усиление технического потенциала** сил реагирования на ЧС.