

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
ИНСТИТУТ НАУК О ЗЕМЛЕ  
Кафедра геоэкологии и природопользования

Заведующая кафедрой  
Д-р биол. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ А.В. Синдирева  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
(магистерская работа)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

05.04.06 Экология и природопользование

Магистерская программа: «Рациональное природопользование»

Выполнила работу  
Студентка 2 курса  
Очной формы обучения

Абдыкаимова  
Айсулуу  
Нурбековна

Научный руководитель  
Доцент, к.г.н.

Притужалова  
Ольга  
Александровна

Рецензент  
Петров Ю.В.  
ООО «МНП «Геодата»,  
Руководитель службы  
Научно – технического  
центра, к.г.н.

Петров  
Юрий  
Владимирович

г. Тюмень, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	8
1.1. СУЩНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ .....	8
1.2. ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	15
ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ БАЗА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	19
2.1. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ БАЗА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....	19
2.2. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ БАЗА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	33
ГЛАВА 3. СРАВНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	40
3.1. РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	40
3.2. РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	49
3.3. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	56

ГЛАВА 4. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ .....	74
4.1. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	74
4.2. ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	92
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	95

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность. Поддержание экологического порядка – это один из принципов деятельности мирового сообщества, взаимодействия стран в мире. Сохранение биоразнообразия планеты, рациональное использование природных ресурсов, охрана состояния окружающей среды, здоровья и благосостояния населения являются одной из важнейших задач каждого государства. Достижение данных задач возможно только при формировании и реализации продуманной экологической политики государства. Так, в США, передовых странах Европы и Азии на протяжении последних десятилетий разрабатывается и постоянно совершенствуется проводимая государством экологическая политика.

Экологическая политика (от гр. *oikos* — жилище, дом и *politike* — искусство управления государством) – политика, направленная на охрану и оздоровление окружающей среды, рациональное использование и возобновление природных ресурсов, сохранение и развитие социосферы, обеспечивающей нормальную жизнедеятельность и экологическую безопасность человека. Суть экологической политики составляют защита человека, экологический императив его выживания, вобравший в себя множество забот и проблем, в т.ч. социально-экономических, и политических. [Геоэкология и природопользование, с. 89]

Согласно рейтингу Самых экологически чистых стран мира, составленному Центром экологической политики и права при Йельском университете, первую десятку занимают европейские страны с индексом от 88,2 до 90,7. Кыргызская Республика в 2018 году заняла 99 место с индексом 54,9, что показывает ухудшение экологической ситуации, так как в 2016 г. она заняла 71 место с индексом 73,1. После рассматриваемой нами страны идут Нигерия, Самоа, Суринам и другие. Данные по Российской Федерации более положительные – 52 место в мире с индексом 63,79. Однако, и здесь

наблюдается ухудшение ситуации, ведь в 2016 году она заняла 32 место с индексом 83,5. [NONEWS. The top of countries in term of ecology...]

Значительную роль в загрязнении окружающей среды Кыргызской Республики играют: нерациональное использование природных ресурсов, политика управления отходами ограничивается только созданием новых и новых полигонов, отсутствием мусоросортирующих и мусороперерабатывающих заводов, однако главной причиной является низкий уровень личной ответственности перед охраной окружающей среды как производителей, так и населения.

В Российской Федерации к наиболее острым экологическим проблемам относятся загрязнение воздуха и водных объектов, проблемы в области обращения с отходами и снижения уровня накопленного экологического вреда.

Таким образом, возрастает необходимость формирования и введения новейших инструментов и методов регулирования деятельности всех участников экологической среды. Выбор темы исследования обусловлен, прежде всего, значимостью экологической ситуации в целом, и реализации экологической политики в частности для дальнейшего процветания Кыргызской Республики и нормальной жизнедеятельности ее населения.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в разработке предложений по оптимизации экологической политики Кыргызской Республики и Российской Федерации.

В соответствии с целью были выделены следующие задачи:

1. Изучить теоретические основы реализации государственной экологической политики;
2. Провести сравнение структуры органов власти и экологического законодательства в Кыргызской Республике и Российской Федерации;
3. Выделить проблемы реализации экологической политики в Кыргызской Республике и Российской Федерации;

4. Предложить пути решения проблем реализации государственной экологической политики Кыргызской Республики и Российской Федерации.

Объект исследования: экологическая политика Кыргызской Республики и Российской Федерации.

Предмет исследования: организационно-правовые аспекты, проблемы реализации государственной экологической политики Кыргызской Республики и Российской Федерации и пути их решения.

Методика исследования: в данной работе использованы следующие методы:

– анализ – изучение различных сторон, свойств объекта исследования;

– синтез - обобщение собранных данных воедино, приведение к общему знаменателю;

– классификация – для простоты восприятия информации;

– метод исследования литературы был использован при изучении теоретических основ экологической политики; отчетов органов государственной власти и экспертных исследований.

– анализ нормативно – правовых актов был проведен при исследовании законодательной базы государств;

– сравнительно-описательный - чтобы получить представление о сложившейся ситуации на территории исследования.

Защищаемые положения диссертации:

1. Государственная экологическая политика в Кыргызской Республике может быть усовершенствована путем реформы системы органов экологического управления (перераспределения полномочий), повышения доли государственного финансирования экологических программ и мероприятий;

2. В обоих государствах целесообразно дальнейшее развитие методов экономического стимулирования природоохранной деятельности

предприятий, в частности, экологического аудита и экологического страхования, повышение уровня экологической ответственности населения.

Практическая значимость работы состоит в том, что сравнительная оценка проводимой государственной политики в области охраны окружающей среды в Кыргызской Республике и в Российской Федерации указывает на возможные способы усовершенствования такой политики.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, четырех глав основной части, заключения, списка литературы.

Работа выполнена на кафедре геоэкологии и природопользования Института наук о Земле Тюменского государственного университета.

## ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

### 1.1. СУЩНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Существует множество подходов к пониманию сущности экологической политики. Одни исследователи сводят ее к системе конкретных мер, предпринимаемых властными структурами по защите окружающей среды. Другие видят в ней не только действия, направленных на ее защиту, но и рациональное использование природных ресурсов, обеспечение нормальной жизнедеятельности человека. [Пахомова Н.В., Эндрес А., Рихтер К., с. 59] Некоторые ученые, в частности Аксенова О.В., Халий И.А., предлагают дополнить предыдущие подходы к пониманию экологической политики указанием на то, что «это взаимодействие различных экономических, политических и социальных структур, направленных на реализацию стратегии в сфере охраны природы и окружающей среды». В современной трактовке, большую известность приобрела следующая трактовка экологической политики как социальной подсистемы с функцией цели достижения – «это политика, направленная на охрану и оздоровление окружающей среды, обеспечение рационального природопользования и экологической безопасности, соблюдения экологических прав человека».

Субъектами экологической политики могут являться государство, политические партии, социальные движения, общественные организации, отдельные индивиды, транснациональные корпорации и т.п. Однако, необходимо отметить, что основным субъектом, осуществляющим нормотворческую деятельность, является государство или специализированные государственные и муниципальные органы власти.

Целями экологической политики, проводимой государством, должны являться:



- Экологическая безопасность граждан государства;
- Поддержание баланса интересов различных социальных групп и организация контроля за их деятельностью, осуществляемыми для достижения собственных целей и задач.

Экологическая политика может быть детерминирована:

- способом производства материальных благ;
- способом присвоения природных богатств;
- типом государственно – властных отношений. [Официальный сайт международного общественного движения «MOVEGREEN»...]

Западные исследователи выделяют три вида государственной экополитики<sup>4</sup>:

1. Управленческий тип. Для него характерна концентрированность лиц, осуществляющих экополитику, на технических аспектах принятия соответствующих решений. Основная роль отводится экспертам, которые устанавливают как рамки рассмотрения конкретного вопроса, так и степень его значимости.

2. Плюралистический тип. Данный тип характеризуется участием в принятии решения не только экспертов, но и представителей гражданского общества. Механизм построен на основе взаимодействия соответствующих государственных учреждений с неправительственными организациями.

3. Коллективный тип. Базируется на концепции «прав местного населения». Суть ее заключается в том, что государство передает часть своих полномочий в принятии определенных решений группе граждан, которых это решение затрагивает в первую очередь.

Представляется, что в экологической политике отдельного государства должны присутствовать все три вышеперечисленные разновидности. Более того необходимо отметить, что государственные органы в своей деятельности должны находить равновесие между двумя основополагающими уровнями:

- уровень природных факторов (охрана дикой природы и окружающей человека среды);

- уровень социальной активности (механизмы государственного управления социально – экологическими и эколого – экономическими отношениями, экологическая деятельность институтов гражданского общества, процессы методы правового регулирования, бюджетно – финансовые рычаги, механизмы эко-конкурентной борьбы субъектов экономически отношений, деятельность институтов гражданского общества).

Экологическая политика хоть и начала развиваться недавно (с середины XX века), получила бурный подъем из-за сложившейся неблагоприятной экологической ситуацией в мире. Так, рассмотрим сложившиеся классификации основных видов экополитики по критериям.

По критерию «субъект создания и реализации экологической среды» следует выделить:

1. Государственную экополитику, осуществляемую в соответствии с законодательными и иными нормативно – правовыми предписаниями уполномоченными органами государственной и муниципальной власти, а также правоохранительными органами и судами.

2. Негосударственную экополитику, которая осуществляется общественными структурами вне направлений государственной экологической политики. [Теркулов У.К., с.18]

Критерий «стадия осуществления экологической политики» позволяет разделить субъекты разработки и принятия решений (президент, правительство, партии, объединения) экополитики и субъекты ее реализации (органы исполнительной власти, юридические и физические лица).

В зависимости от масштабов реализации экополитика может быть глобальной, национальной, региональной и локальной. По сферам реализации выделяются направления государственной экополитики:

- в области охраны земель;

- охраны и использования водных ресурсов;
- охраны биоразнообразия, иных природных ресурсов и объектов;
- политика обращения с отходами, их переработки и утилизации и тп.

По используемым правовым инструментам выделяют следующие составляющие экополитики: планирование, финансирование, контроль за реализацией экополитических мер и другие. Имеет место быть и нижеприведенная классификация экологической политики.

1. Правовая. Одна из составляющих экополитики, которая охватывает политические решения в сфере законотворчества, образования структур управления, правоприменения.

2. Социально – экологическая. Связана с политическими решениями и действиями, направленными на защиту одновременно интересов отдельных социальных групп (например, малочисленные народы, этнические общности, пострадавшие вследствие радиационных катастроф) и охрану окружающей среды, снижение воздействия неблагоприятных факторов, а также на охрану здоровья населения.

3. Эколога – экономическая. Суть данной составляющей заключается в поиске политических и экономических компромиссов при использовании природных ресурсов.

Подводя итог, можно определить экологическую политику как совокупность стратегий политической системы вообще и отдельных ее компонентов, и институтов гражданского общества, связанных с регулированием отношений в системе «природа – общество».

Экологическую политику по значимости можно разделить на три сферы:

1. Рациональное природопользование, которое характеризуется деятельностью по извлечению полезных свойств природных объектов и их использованию для достижения экономических целей.

2. Охрана окружающей среды – под ней понимается деятельность по сохранению и воспроизводству экосистем, по обеспечению техногенной безопасности.

3. Обеспечение экологической ситуации подразумевает деятельность по обеспечению состояния защищенности от угроз со стороны природно – антропогенных объектов и угроз нехваткой природных ресурсов.

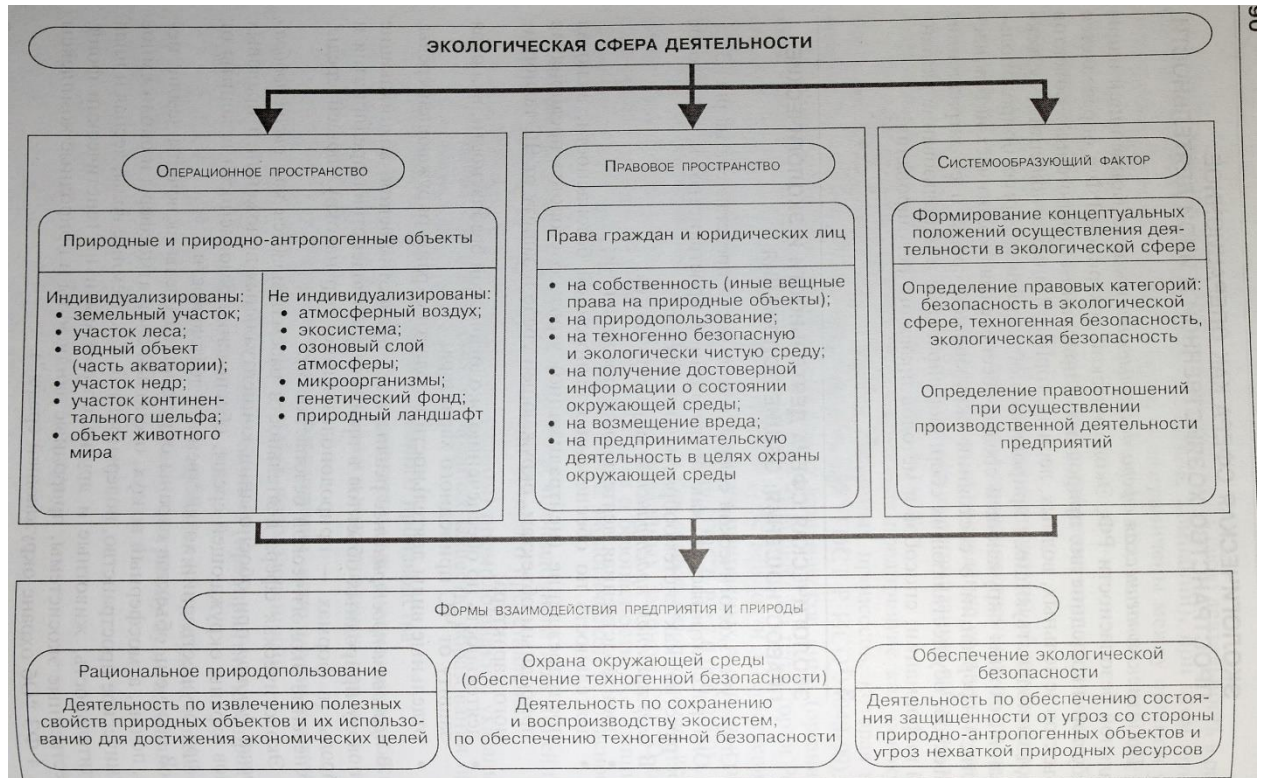


Рис. 1. Схема сфер экологической политики [Серов Г.П., с. 47]

Неотъемлемым компонентом формирования любой экологической политики является глобальное (международное) сотрудничество в области охраны окружающей среды и природопользования. Рассмотрим основные этапы формирования глобальной экологической политики. В конце XX исследователями выделялись две модели реализации экологической политики государства. Это модели «несбалансированного развития» и «устойчивого развития». Основная мысль модели «несбалансированного развития» или эконоцентризма состояла в неравномерном («несправедливом») распределении ресурсов и их потреблении. Следуя данной модели, развитые страны, сохраняя для своего населения высокий уровень потребления,

вынуждены будут военными и экономическими мерами держать остальной мир в зависимом состоянии, сдерживая его промышленное и технологическое развитие и рассматривая в качестве сырьевого придатка и зоны сброса вредных отходов. Так, широкоизвестным был факт, что миллиард, населяющий «постиндустриальный мир», потребляет  $\frac{3}{4}$  ресурсов и выбрасывает в окружающую среду 90% отходов; то есть один бедный человек производит на Землю нагрузку в среднем в 10 раз меньше, чем житель развитых стран. Альтернативной является модель «устойчивого развития». Понятие «устойчивое развитие» трактуется здесь как управляемое сбалансированное развитие человечества, при котором удовлетворение потребностей настоящих поколений должно осуществляться всеми странами без ущерба будущих поколений.

Теоретические корни данной концепции восходят к биогеохимической концепции биосферы, ее переходу в ноосферу, разработанной выдающимся ученым В.И. Вернадским, и теологической версией данной концепции, предложенной известным французским мыслителем Т. Де Шерденом. Идеей о ноосфере Вернадский впервые в науке XX века поставил вопрос о переосмыслении роли и значения человеческой деятельности и ее влиянии на окружающую природную среду, что в значительной мере повлияло на формирование современного экологического сознания и явилось теоретической базой природоохранных мероприятий. [Теркулов У.К., с. 62]

Идея «устойчивого развития» получила официальное признание на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и в ее основном документе «Повестка дня на 21 век» была принята рекомендация по разработке всеми странами национальных стратегических документов устойчивого развития. Как отмечалось на конференции, процессы экономического роста, которые порождают беспрецедентный уровень благополучия и мощи богатого меньшинства, ведут одновременно к рискам и дисбалансам, которые в одинаковой мере угрожают бедным и богатым. В

стратегическом плане действия государства при построении новой модели природопользования должны были быть направлены на такое развитие, при котором улучшится благосостояние населения, обеспечивается его экологическая безопасность и сохранение биоразнообразия. Данная стратегия предполагала достижение согласованного развития природы и общества, основанного на следующих принципах:

- знание экологической ситуации;
- обоснование граничных параметров загрязнения окружающей среды и рационального использования природно – ресурсного потенциала;
- разработка экономического механизма, обеспечивающего достижение указанных параметров.

Ориентация на новую стратегию развития экономики, основанную на осознании обществом ограниченности природных ресурсов, предопределяла также необходимость ограничения потребностей, переход к понятию рациональных экологических потребностей. Дальнейшее развитие государственной экологической политики привело к формированию новой модели – «экологического менеджмента». К. Норт под ним понимает «использование и защиту природных ресурсов с помощью экологически приемлемых методов, включая рациональное использование земли, воды и ресурсов атмосферы». Другое определение экологическому менеджменту дают российские ученые Косов Г.В., Харламова Ю.А. и Нефедов С.А.: «экоменеджмент есть управление взаимодействием общества и природы на основе использования экономических, административных, социальных, технологических и информационных факторов с целью достижения качеств (состояний) природной среды, обеспечивающего возможность устойчивого развития общества и природы». [Пахомова Н.В., Эндрес А., Рихтер К., с. 13]

О.В. Аксенова и И.А. Халий определили три причины появления новой модели управления – экологического менеджмента. К ним относятся возрастание роли и влияние экологического движения; появление

экологических ограничителей вследствие экологической модернизации 80-х гг. XX века; развитие новых технологий, которые ведут к возрастанию экологического риска.

Важнейшей подсистемой экологического менеджмента является государственное экологическое управление, организация которой должна строиться в соответствии с принципами:

- разделения государственной власти;
- федерализма;
- самостоятельности местного самоуправления;
- отделение регулирования охраны окружающей среды от природопользования;
- устойчивого развития.

## 1.2. ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Для реализации экологической политики государство использует определенные инструменты и механизмы. Они, как правило, подразделяются на экономические и неэкономические. Рассмотрим их поподробнее. Организация экономического сотрудничества и развития выделяет следующие типы экономических инструментов природоохранной деятельности и управления природными ресурсами: [Серов Г.П., с. 96]

- плата за выбросы/сборы/налоги – прямые платежи, основанные на измерении или оценках количества и качества загрязнителя;
- плата за использование ресурсами/сборы/налоги – платежи на покрытие затрат за коллективные услуги в сфере природопользования;
- продуктовые платежи (налоги) налагаются на продукцию, создающую загрязнение в процессе ее производства, потребления или утилизации;

- плата за экологические нарушения применяется к предприятиям – загрязнителям, не выполняющим требования природоохранного регулирования природными ресурсами;

- система возвратных или возвращаемых депозитов, залоговая цена;

- торговля правами на выбросы. Эта система основана на следующем принципе: любое увеличение количества выбросов или объема использования природных ресурсов в одном месте должно быть сбалансировано эквивалентным (иногда большим) сокращением количества выбросов в другом;

- залоговый депозит используется с целью обеспечения гарантий выполнения экологических требований загрязнителями или природопользователями.

Гражданская ответственность – это выплаты производителя в соответствии с гражданским законодательством для компенсации ущерба, нанесенного вследствие загрязнения окружающей среды, пострадавшим от систематического или случайного загрязнения или государству.

Субсидии – все формы прямой финансовой помощи загрязнителям или природопользователям природных ресурсов, например, в виде гарантий мягких займов, налоговых льгот и т.п.

Стимулирующие налоги и платежи – их основная цель состоит в изменении поведения, наносящего ущерб окружающей среде.

Платежи на покрытие затрат – платежи, идущие на покрытие затрат по предоставлению экологических услуг отдельным потребителям или общественности.

К нематериальным механизмам государственного регулирования экологической политики относятся:

1. Административно – контрольные:

- контроль за соблюдением природоохранного законодательства;

- стандартизация;



- экологический мониторинг;
- лицензирование;
- нормирование природопользования;
- экологическая сертификация;
- оценка воздействия на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;
- экологические и ресурсные целевые программы;
- экологический аудит

2. Технико – технологические характеризуются применением технико – технологических средств и решений для защиты и развития окружающей среды.

3. Экономические:

- планирование природопользования;
- создание целевых программ;
- разработка эколого – экономических систем

4. Законодательно – правовые основаны на разработке и принятии нормативно – правовых актов, направленных на регулирование отношений между обществом и природой.

5. Политические предполагают деятельность (политика, мероприятия и т.п.) политических и других организаций, направленных на защиту окружающей среды.

6. Воспитательно – образовательные методы способствуют формированию экологического сознания и моральной ответственности населения – необходимая предпосылка для экополитики.

При формировании механизмов природопользования важно найти оптимальное сочетание административно – правовых и экономических рычагов и методов. Преобладание тех или иных приводит к неблагоприятным последствиям как для окружающей среды, так и для общества.

Процесс формирования и реализации экологической политики происходит при участии самих природопользователей и субъектов экополитики. Следует подчеркнуть, что эффективность экологической политики зависит от того, насколько налажено взаимодействие всех участников. Степень участия зависит от политических и экономических установок в обществе. Так, в авторитарных и тоталитарных системах государство играет решающую (главенствующую) роль в формировании экологической политики, тем самым подавляя инициативу других участников этого процесса. В демократических обществах, где развита политическая культура и права граждан постоянно расширяются, важную роль играет общественное участие в принятии экологически значимых решений.

## ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ БАЗА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ БАЗА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Нормативно – правовая база, регламентирующая охрану окружающей среды Кыргызской Республики представлена Конституцией Кыргызской Республики, ратифицированными международными договорами и программами, Кодексами республики, законами и подзаконными актами.

Конституция Кыргызской Республики – является высшим правовым актом в законодательной системе республики. В статье 48 закреплены основополагающие экологические права граждан:

«1. Каждый имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду.

2. Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования.

3. Каждый обязан бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру.».

Согласно Конституции и соответствующему закону республики, ратифицированные международные соглашения являются правовой основой международных отношений Кыргызской Республики. Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Кыргызстан с 1991 года является членом Содружества Независимых Государств. В 1992 году вступил в Организацию Объединенных Наций (ООН) и стал членом ряда международных организаций в области охраны окружающей среды, таких как: Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Программа развития ООН (ПРООН), Всемирная Метеорологическая Организация (ВМО), Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация ООН по науке, образованию и культуре (ЮНЕСКО). С 1992 года Кыргызская Республика является членом Европейской Экономической Комиссии ООН и принимает активное участие в процессе «Окружающая среда для Европы». В 1993 году Кыргызская Республика вступила во Всемирную Торговую Организацию (ВТО).

Сотрудничество со странами Центральной Азии осуществлялось в рамках деятельности Евразийского экономического сообщества (ЕАЭС) комиссий Международного фонда спасения Арала (МФСА) – Межгосударственной Комиссии по устойчивому развитию (МКУР) и Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК).

Являясь стороной 19 международных экологических конвенций и четырех протоколов, Кыргызская Республика, с одной стороны, включен в общемировой процесс экологической деятельности, с другой стороны – становится полноправным членом мирового сообщества и имеет право на получение технической и финансовой помощи развитых стран. [Официальный сайт Государственного агентства Кыргызской Республики]

Участие Кыргызской Республики в международных конвенциях,  
касающихся окружающей среды и ее загрязнения.

Конвенция (год принятия/ ратификации)	Основные цели
Парижское соглашение 2015/2016	Борьба с изменением климата и ускорение и активизация действий и инвестиций, необходимых для устойчивого будущего с низким уровнем выбросов углерода.
Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001/2004	Ликвидация или ограничение производства и использования стойких органических загрязнителей.
Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии 2000/2003	Обеспечение безопасной транспортировки, обработки и использования живых измененных организмов (ЖИО), являющихся результатом применения современной биотехнологии, способных оказать неблагоприятное воздействие на биоразнообразие, с учетом также рисков для здоровья человека.
Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998/2004	Продвижение совместной ответственности в отношении импорта опасных химических веществ.
Орхусская конвенция 1998/2001	Предоставление публичных прав в отношении доступа к информации, а также участия и доступа к правосудию по вопросам, касающимся местной, национальной и трансграничной среды.
Киотский протокол 1997/2005	2003 Установление международно обязывающих целей по сокращению выбросов.
Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием 1994/1996	Обращение вспять и предотвращение опустынивания и деградации земель в затронутых районах в целях содействия сокращению бедности и устойчивости окружающей среды.
Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата 1992/1994	Стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, который предотвратил бы опасное антропогенное (вызванное деятельностью человека) вмешательство в климатическую систему.
Конвенция Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии 1992/1993	Сохранение биоразнообразия, устойчивое использование его компонентов и справедливое распределение выгод/доходов (от использования генетических ресурсов).
Конвенция об ОВОС в трансграничном контексте 1991/1997	Включение экологической оценки в государственные планы и программы на самых ранних этапах, чтобы помочь заложить основу для устойчивого развития.

## Продолжение таблицы 1.

Базельская конвенция 1989/1992	Контроль за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.
Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987/1989	Защита озонового слоя путем прекращения производства многочисленных веществ, которые воздействуют на разрушение озонового слоя.
Венская конвенция об охране озонового слоя 1985/1988	Защита здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных воздействий, вызванных деятельностью человека, модифицирующей озоновый слой.
Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979/1983	Защита окружающей среды человека от загрязнения воздуха и постепенное сокращение и предотвращение загрязнения воздуха, включая трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния.
Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979/1983	Сохранение и устойчивое использование мигрирующих животных и мест их обитания.
Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972/1975	Охрана культурного и природного наследия.
Рамсарская конвенция о водноболотных угодьях 1971/1975	Сохранение и разумное использование всех водноболотных угодий посредством местных и национальных действий и международного сотрудничества для достижения устойчивого развития.

В соответствии с распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 16 января 2006 года № 13-р ответственным государственным органом по выполнению обязательств международных природоохранных конвенций и протоколов является Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. Исполнительным органом Конвенции по борьбе с опустыниванием назначено Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики. В рамках выполнения обязательств международных природоохранных конвенций реализуется ряд проектов, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Кыргызстан является стороной Орхусской конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия

решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». В рамках подписанного с ОБСЕ Меморандума о взаимопонимании создан Орхусский Центр в Бишкеке, согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 17 декабря 2014 года № 579-р. на национальном уровне предоставление информации заинтересованным сторонам, включая гражданское общество, регламентируется Законом Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики». Данный Закон обеспечивает реализацию и защиту права на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, и достижение максимальной информационной открытости, гласности и прозрачности в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Национальный доклад о состоянии окружающей среды – является одним из основных систематизированных источников информации, позволяющих повысить информированность широкой общественности о состоянии окружающей среды и ее компонентах.

Следующим звеном в правовой системе являются Кодексы Кыргызской Республики. Так, финансирование экологической политики и иное использование бюджета осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики, регулирование правонарушений в зависимости от степени тяжести регулируются Кодексом об Административной ответственности Кыргызской Республики и Уголовным кодексом Кыргызской Республики. Далее в зависимости от отрасли регулирование осуществляется согласно положениям Водного, Земельного, и Лесного кодексов Кыргызской Республики.

Основным нормативно – правовым актом, регулирующим экологическую сферу, является Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 53 «Об охране окружающей среды». Он определяет политику и регулирует правовые отношения в области природопользования и охраны

окружающей среды в стране. Закон закрепляет основные принципы охраны окружающей среды:

– принцип приоритетности: обеспечение реальных гарантий соблюдения прав человека на благоприятную для жизни, труда и отдыха окружающую среду, обеспечивающую жизнь и здоровье человека;

– принцип равновесия: сохранение устойчивости экологических систем, соблюдение правил охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, воспроизводство природных ресурсов, недопущение необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека;

– принцип комплексности: гармоничное научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества, комплексность решения вопросов ресурсосбережения и охраны окружающей среды;

– принцип сдерживания: нормирование, обязательность экологической экспертизы, обоснованность и ограничение влияния хозяйственной деятельности и других воздействий на окружающую среду;

– принцип ответственности: строгое соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды, неотвратимость ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйствами и гражданами;

– принцип открытости: гласность в решении природоохранных задач при хозяйственной и иной деятельности, имеющей экологические последствия, тесная связь с общественными организациями и населением, поощрение и стимулирование мер, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов, сочетание национальных, региональных и международных интересов в области охраны окружающей среды.



В законе определены подлежащие охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия объекты, к которым относятся: земля и ее недра, почвенный покров, воды, леса, растительный, животный мир и их генетический фонд, атмосферный воздух, иные природные объекты, комплексы и экологические системы, а также климат и озоновый слой Земли и в целом Земля как планета.

В статье 6 закреплены меры по обеспечению охраны окружающей среды:

- государственный учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов;
- нормирование качества окружающей среды (предельно допустимые концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе, воде, почве, недрах и других природных объектах);
- комплексное регулирование хозяйственных и экологических отношений;
- установление экологических требований к хозяйственной или иной деятельности, связанной с воздействием на природу;
- установление нормативов платы за использование природных ресурсов, сбросы, выбросы загрязняющих веществ, физические и иные вредные воздействия, размещение отходов в окружающей среде;
- государственная поддержка при внедрении природопользователями безотходных и малоотходных технологий;
- внедрение экологического предпринимательства;
- проведение экологической экспертизы при проектировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду;

- особая охрана заповедников, заказников, национальных парков, редких видов животных, растений и иных объектов, создание для этих целей специальных экологических правоприменительных служб;
- создание фондов по охране природы;
- возмещение виновным ущерба, причиненного окружающей среде, и проведение мероприятий по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды;
- установление экологических правонарушений и мер ответственности за их совершение;
- привлечение к ответственности правонарушителей в области охраны окружающей среды;
- сохранение и воспроизводство лесных массивов;
- восстановление чистоты природных вод;
- по предупреждению загрязнения атмосферы;
- использование ветровой и солнечной энергии, а также других нетрадиционных ресурсосберегающих источников энергии;
- учет экологических аспектов при строительстве гидроэлектростанций.

Законодательством Кыргызской Республики определено, что решениями местных государственных администраций и органов местного самоуправления могут быть установлены и другие меры по охране окружающей среды.

Далее со второй по четвертую главы определены административные механизмы государственного регулирования экологической сферы.

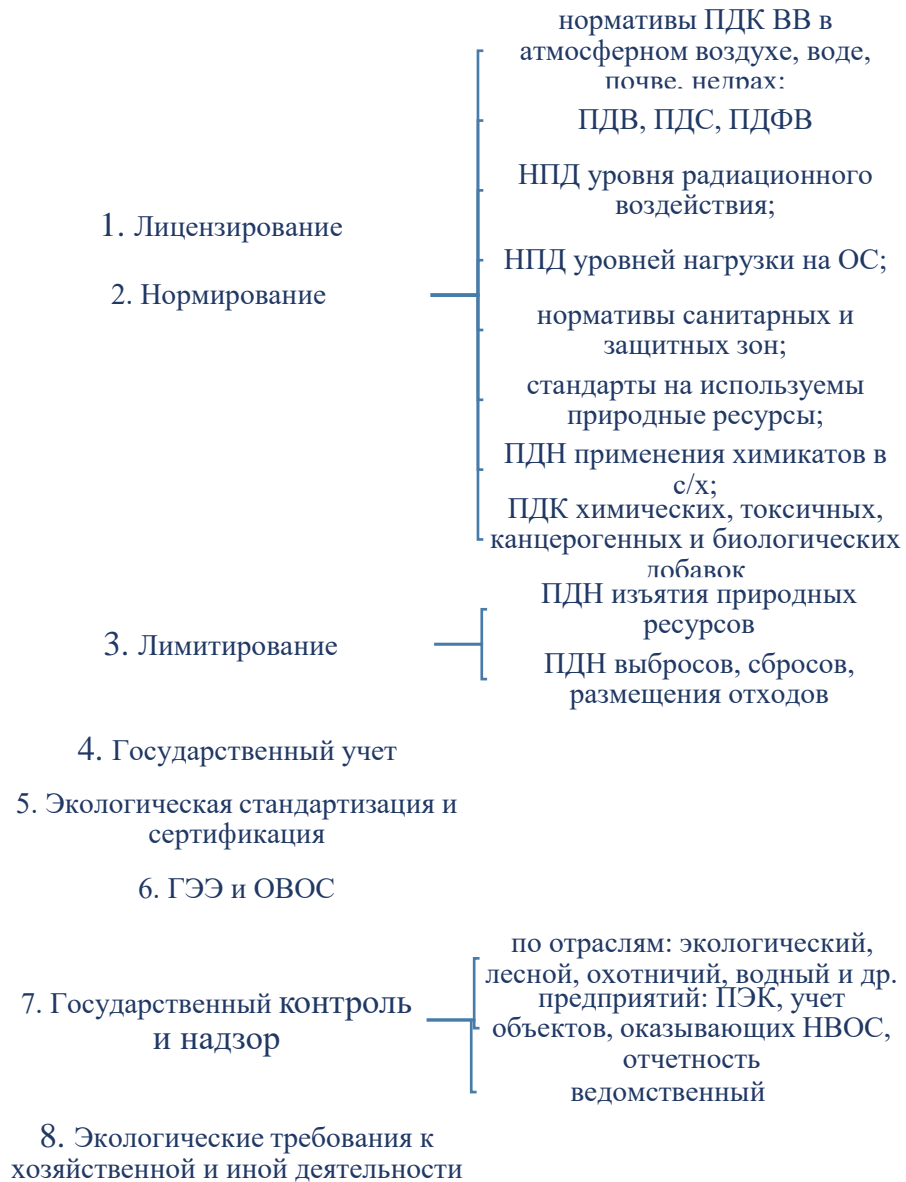


Рис. 2. Административные инструменты государственного экологического регулирования Кыргызской Республики

Административные методы не сильно отличаются от общемировых, в некоторой степени различными являются установленные нормативы. Они указывают на те сферы состояния окружающей среды, на которые приходится большое воздействие в результате деятельности основных добывающих и промышленных производств, на которых построена экономика государства. В области экономического регулирования между рассматриваемыми государствами немного различий. Закон Кыргызской Республики

устанавливает только два вида платы за негативное воздействие на окружающую среду:

1. плата за использование природных ресурсов;
2. плата за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы, размещение отходов) и другие негативные воздействия на природу.

Плата за использование природных ресурсов устанавливается за использование природных ресурсов в пределах установленных лимитов, за сверхлимитное использование природных ресурсов и вносится в государственный бюджет в соответствии с установленным порядком и используется на мероприятия по охране и оздоровлению окружающей среды. Необходимо отметить то, что внесение платы за природопользование не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей среды, возмещения ущерба, причиненного им вследствие нарушения природоохранного законодательства, привлечения к ответственности за совершенное правонарушение. Несмотря на схожесть инструментария в области государственного регулирования охраны окружающей среды различными становятся именно их применение.

В пятом разделе закона дано определение субъектов, осуществляющих контроль за состоянием окружающей среды. К ним относятся:

1. Республиканский и территориальные государственные органы охраны окружающей среды Кыргызской Республики осуществляют государственный, надведомственный контроль за состоянием охраны окружающей среды и использованием природных ресурсов.

2. Министерства и административные ведомства Кыргызской Республики осуществляют ведомственный контроль за состоянием окружающей среды на подведомственных им объектах с целью проверки выполнения мероприятий по охране природы, рациональному использованию, воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды и выполнению требований природоохранного законодательства.

3. Хозяйствующие и иные субъекты, воздействующие на окружающую среду, на соответствующих территориях и объектах осуществляют контроль за состоянием окружающей среды.

К задачам государственного, ведомственного контроля относятся: наблюдение за состоянием и изменением окружающей среды под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверка выполнения мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды, соблюдение требований природоохранного законодательства и нормативов качества окружающей среды.

Раздел шестой посвящен методике финансирования мероприятий по охране окружающей среды. Согласно ему, финансирование производится за счет средств республиканского и местных бюджетов; республиканского и местных фондов охраны природы; кредитов банков; средств предприятий, учреждений, организаций; добровольных взносов юридических и физических лиц; других не запрещенных законодательством источников.

Далее в разделах закреплены такие положения, как определение «зон экологического неблагополучия» с детальной классификацией; экологическое воспитание детей, молодежи и населения, основополагающие критерии ответственности за экологические правонарушения, механизм разрешения споров в области охраны окружающей среды, международные отношения в рассматриваемой нами сфере. Таким образом, в данном законе закреплены ключевые аспекты для функционирования системы государственного экологического регулирования.

Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики от 2009 года с последними изменениями, внесенными в 2012 году, устанавливает основные принципы экологической политики и определяет глобальные, национальные и местные экологические проблемы; приоритеты в области

охраны окружающей среды на национальном уровне, а также инструменты обеспечения экологической безопасности.

Закон об экологической экспертизе 1999 года, в который в последний раз были внесены поправки в 2015 году, обеспечивает законодательную базу для Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства Кыргызской Республики по проведению государственных экологических экспертиз и утверждению проектов оценки воздействия на окружающую среду.

Помимо общего природоохранного законодательства, упомянутого выше, существует большой объем правовых документов, касающихся конкретных вопросов, таких как загрязнение воздуха и воды, чистой питьевой воды и других, имеющих непосредственное отношение к охране окружающей среды. Таким образом, в приведенной ниже таблице 2 перечислены только наиболее значимые отдельные законодательные акты в этих областях.

Таблица 2

**Основное национальное природоохранное законодательство  
Кыргызской Республики**

<b>Законодательство</b>	<b>Цель/Содержание</b>
Водный кодекс Кыргызской Республики, 2005	Устанавливает единую правовую базу, регулирующую использование, охрану и развитие водных ресурсов для обеспечения достаточного и безопасного снабжения и сохранения окружающей среды.
Закон об охране атмосферного воздуха, 1999	Регулирует качество атмосферного воздуха (включая стандарты) и управление качеством воздуха.
Закон о недрах, 1997	Регулирует отношения, возникающие между правительством и физическими лицами, юридическими лицами или другими государствами при использовании недр.
Закон о водных ресурсах, 1994	Регулирует использование и охрану водных ресурсов. Предотвращает негативное воздействие на водные ресурсы, например, путем регулирования количества и качества воды, сбрасываемой в окружающую среду, и путем создания водоохраных зон, где запрещена деятельность, которая может негативно повлиять на качество воды.

## Продолжение таблицы 2.

Закон о промышленной безопасности опасных производственных объектов, 2016	Обеспечивает безопасную эксплуатацию опасных производственных объектов. Обеспечивает защиту от особых опасностей путем введения требований промышленной безопасности в соответствии со стандартами, касающимися санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны окружающей среды, экологической безопасности, охраны труда и других.
Закон о государственном регулировании и политике в области эмиссии и поглощения парниковых газов, 2007	Этот закон определяет основы государственного регулирования, порядок деятельности, права, обязанности и ответственность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в сфере эмиссии и абсорбции парниковых газов на территории Кыргызской Республики.
Закон об охране озонового слоя, 2006	Направлен на охрану озонового слоя и предотвращение неблагоприятных последствий для здоровья, вызванных разрушением озонового слоя.
Закон об устойчивом развитии эколого-экономической системы Иссык-Куля, 2004	Обеспечивает основу для регулирования сохранения, использования и устойчивого развития озера Иссык-Куль, включая меры контроля за использованием природных ресурсов и экономическим развитием.
Закон об отходах производства и потребления, 2001	Регулирует переработку отходов, предотвращает негативное воздействие отходов и их обработки на здоровье, а также поддерживает безотходную экономику и использование отходов как ресурса.
Закон о санитарноэпидемиологическом благополучии населения, 2001	Направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Закон закрепляет государственные гарантии конституционных прав всех граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.
Закон «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики», 1999	Определяет правоотношения в области обеспечения радиационной безопасности населения и защиты окружающей среды от вредного воздействия источников ионизирующего излучения

Интересным представляется Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2007 года № 116 «Об охране традиционных знаний», который устанавливает правовой режим охраны традиционных знаний на территории Кыргызской Республики. Под традиционными знаниями понимаются знания, методы и способы, в том числе с использованием генетических ресурсов, применяемые в различных областях человеческой деятельности, которые передавались из одного поколения в другое в определенном порядке и значении.

Следующую категорию нормативно – правовых актов можно сгруппировать по определению статуса и защите особых территорий:

1. Закон о горных территориях Кыргызской Республики;
2. Закон о биосферных территориях в Кыргызской Республики;
3. Закон о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах;
4. Закон об устойчивом развитии эколого-экономической системы Иссык-Куль;
5. Закон об особо охраняемых природных территориях;
6. Закон о хвостохранилищах и горных отвалах;

Далее рассмотрим 8 специализированных законов, регулирующих области антропогенного воздействия человека: Закон об отходах производства и потребления; Закон о безопасности питьевой воды; Закон об энергосбережении; Закон о возобновляемых источниках энергии; Закон о радиационной безопасности населения Кыргызской Республики; Закон о переводе (трансформации) земельных участков; Закон о химизации и защите растений; Закон о промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Более того необходимо отметить группу из 8 регламентирующих законов, более подходящих для функционирования деятельности государственных и ведомственных органов власти: Закон о государственном регулировании и политике в области эмиссии и поглощения парниковых газов, Закон и Технический регламент «О радиационной безопасности», Закон и общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике, Закон об экологической экспертизе, Закон о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, Закон о запрещении рубки, транспортировки, приобретения и сбыта, заготовки и использования, экспорта особо ценных (ореховых и арчовых) древесных пород в Кыргызской



Республике, Закон о введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий, Закон о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства.

Третью ступень в правовой системе занимают подзаконные акты – постановления Правительства Кыргызской Республики, общее количество которых составило 458 актов.

Таким образом, в результате проведенного анализа было выявлено разделение законодательной базы Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды на три уровня:

- 1) 7 высших основополагающих законодательных актов: Конституция Кыргызской Республики и Кодексы Кыргызской Республики;
- 2) 1 ключевой и 33 отраслевых законов Кыргызской Республики;
- 3) 458 подзаконных актов, постановлений Правительства Кыргызской Республики.

## 2.2. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ БАЗА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье 2 Конституции Российской Федерации определено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Каждый, согласно статье 42, имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Земля и другие природные ресурсы, как это предусмотрено статьей 9 Конституции, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей

территории, при этом указанные природные объекты могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природным ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Предусмотрено также (ст. 36), что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Важное значение для правового регулирования экологических отношений имеют и конституционные положения, касающиеся разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации. Так, в статье 72 п. «д» предусмотрено, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры.

Основой экологического законодательства Российской Федерации является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который можно характеризовать как комплексный, головной законодательный акт прямого действия. Закон регулирует природоохранные отношения, которые включают выполнение трех задач: сохранение природной среды; предупреждение вредного влияния хозяйственной деятельности на природу и здоровье человека; оздоровление и улучшение качества природной среды. В отличие от соответствующих отраслевых законов он формулирует экологические требования, обращенные не к природным объектам, а к источникам вредного воздействия на природу и здоровье человека. Данный закон закрепляет механизмы исполнения его предписаний, т.е. состоит из системы, включающей экономическое стимулирование хозяйствующего субъекта к охране окружающей среды в сочетании с мерами административно-правового воздействия на нарушителей эколого-правовых предписаний. Так,

в нем предусмотрены аспекты экономического механизма охраны природной среды, экологической экспертизы, экологического контроля, правомочий по ограничению, приостановлению, прекращению деятельности экологически вредных объектов, административная и уголовная ответственность, возмещение вреда, экологическое воспитание и образование.

Глава IV устанавливает экономический механизм выполнения экологического законодательства, который включает в себя установление платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка их исчисления, а также предусматривает экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции.

Законодательством предусматриваются требования к нормированию в области охраны окружающей природной среды — разработке экологических нормативов, или предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность населения, сохранение генетического фонда, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов.

Предельно допустимые нормы воздействия включают:

- предельно допустимые концентрации вредных веществ;
- предельно допустимые выбросы (ПДВ) и предельно допустимые сбросы (ПДС) вредных веществ;
- предельно допустимые уровни (ПДУ) вибраций, радиации и других вредных воздействий;
- предельно допустимые нормы (ПДН) применения ядохимикатов в сельском хозяйстве;
- предельно допустимые остаточные количества химических веществ в продуктах питания;
- нормативы санитарных и защитных зон.

Все это отражено в государственных стандартах в виде нормативных документов.

Для определения соответствия предприятий и организаций требованиям экологически безопасного воздействия на окружающую природную среду все они должны проходить государственную экологическую экспертизу (глава VI ФЗ №7-ФЗ), цель которой — проверка соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды. Основные принципы — обязательность проведения экспертизы, законность выводов, независимость, вневедомственность, гласность и участие общественности.



Рис. 3. Административные и экономические методы управления природопользованием Российской Федерации

Субъекты права собственности на природные объекты, их правомочия.

Классификация основных форм собственности на природные ресурсы проводится по его субъектам, в качестве которых могут выступать государство

(Российская Федерация и ее субъекты), муниципальные образования (городские и сельские поселения), граждане и юридические лица.

Крупнейшим собственником природных богатств нашей страны является российское государство. В соответствии с законодательством ему принадлежат большая часть земельного фонда (кроме земельных участков, находящихся в муниципальной и частной собственности), лесной фонд, водный фонд, недра, дикий животный мир, особо охраняемые природные территории (кроме лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения).

Понятие и состав фондов природных ресурсов как объектов права государственной собственности раскрываются в земельном, лесном, водном законодательстве, законодательстве о недрах и т. д. и рассматриваются в соответствующих темах данного учебного пособия.

Наиболее важная часть природных объектов находится в федеральной собственности. Экологическое законодательство разграничивает объекты права собственности Российской Федерации и ее субъектов исходя из признака их общегосударственной значимости. К объектам права федеральной собственности, как правило, относятся природные объекты и комплексы, представляющие общенациональную ценность, связанные с осуществлением функций федеральных органов государственной власти, либо расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также относящиеся к естественным богатствам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. В частности, такими объектами являются:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставленные для нужд обороны и безопасности, охраны государственных границ и осуществления других функций федеральных органов государственной власти;

- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи,

метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;

- земельные участки и другие природные объекты государственных природных заповедников, национальных, природных парков, государственных природных заказников, лечебно-оздоровительных зон и курортов, других особо охраняемых территорий федерального значения;

- виды растений и животных, занесенные в Красную книгу Российской Федерации;

- виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров;

- месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение;

- лесной фонд Российской Федерации и леса на землях обороны;

- водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, пограничные и трансграничные водные объекты, внутренние морские воды, территориальное море Российской Федерации;

- естественные ресурсы морской экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

- иные природные ресурсы по взаимной договоренности Российской Федерации и ее субъектов.

В муниципальной собственности - собственности муниципальных образований (городов, районов, поселков и т. д.) - могут находиться земельные участки, обособленные водные объекты, леса (на землях городов), лечебно-оздоровительные местности, курорты и другие природные объекты.

Гражданам и юридическим лицам может принадлежать право частной собственности на земельные участки. Оно распространяется также на все, что расположено на этих земельных участках: обособленные водные объекты

(замкнутые водоемы), то есть искусственного происхождения непроточные и небольшие по площади водоемы, а также древесно-кустарниковую растительность – деревья и кустарники, находящиеся на дачных, садовых, приусадебных участках, участках для жилищного строительства, предпринимательской деятельности и др.

Данные виды природных объектов являются неотъемлемой принадлежностью земельных участков, на которых они расположены, поэтому их оборотоспособность определяется в соответствии с нормами земельного и гражданского законодательства.

Таким образом, при анализе нормативно – правового обеспечения реализации экологической политики обоих государств не было выявлено особых отличий: и конституционные основы охраны окружающей среды, и законодательное регулирование использования основных компонентов природной среды были схожи.

## ГЛАВА 3. СРАВНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 3.1. РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Основы государственной политики в области охраны окружающей среды были заложены в Концепции экологической безопасности, утвержденной указом Президента Кыргызской Республики от 23.11.2007г. № 506. В ней были определены на ближайшую перспективу (до 2020 года) основные направления государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в контексте устойчивого развития. В Концепции выделены как глобальные, так региональные экологические проблемы и механизмы их решения. Однако, со времен принятия указанной Концепции в стране произошли серьезные перемены в общественном развитии. Приняты стратегические документы развития государства, создана основа природоохранного законодательства, подписан ряд новых международных соглашений по вопросам охраны окружающей среды, создана система управления природоохранной деятельностью, которую мы рассмотрим в следующем пункте.

С исторической точки зрения в процессе реализации государственной экологической политики в Кыргызской Республике можно выделить три значительных периода.

Начнем с 1991 года – Кыргызская Республика вышла из состава СССР и получила суверенитет. На данном этапе были разработаны основополагающие нормативно – правовые акты: Конституция Кыргызской Республики, кодексы, ключевые республиканские законы, методики. Конституция, законы, международные договора и президентские указы, Правительственные



постановления, Министерские приказы и указы, Положения и решения местных органов власти (местный кенеш). Однако, единой системы государственной охраны окружающей среды не было сформировано. Первая экологическая программа была принята только в 1999 году. Она включала в себя принципы государственного регулирования экологии страны, основополагающие параметры, цели. Преобладали рамочные законы, часто требующие правительственных положений для их применения и соблюдения. Новое экологическое законодательство не всегда заменяло соответствующие юридические инструменты, которые применялись в бывшем Советском Союзе, так что новые юридические инструменты могли быть дополнены к старым инструментам, которые еще оставались в силе. Советская практика все еще оказывала заметное влияние на новое законодательство. Большинство экологических законов, принятых в 1999, часто были пересмотренными законами, которые были приняты в начале 1990-х гг.

Второй этап начинается с 2010 года по 2016 и характеризуется следующими аспектами:

1. Реформирование государственной экологической политики и законодательства. Начиная с 2010 г. законодательно была проведена работа по разделению разрешительной политики и контрольной системы, по разработке и пересмотру национальных экологических стратегических документов. Разработана новая система Стратегической Экологической Оценки. На 12% была улучшена система информирования и вовлечение гражданского общества в процесс разработки и реализации экологической политики и нормативных правовых актов.

2. Разработка национальной политики по изменению климата. Был разработан план действий по адаптации, смягчению последствий изменения климата, включающий в себя продвижение низкоуглеродного развития, принципы «зеленой экономики» и улучшение энергоэффективности зданий.

3. Повышение эффективности мер по сохранению биоразнообразия и рациональному использованию природных ресурсов. Было организовано лесоустройство единого лесного фонда и на особо охраняемых природных территориях (ООПТ), инвентаризация охотничьих угодий, а также произведена посадка лесных культур на территории Государственного лесного фонда и вне этих земель. Однако, по причине отсутствия достаточного финансирования, деятельность по сохранению биоразнообразия ведется только в ООПТ.

4. Развитие международного сотрудничества для решения национальных экологических проблем. Достигнуто повышение привлекательности инвестиционного климата страны через улучшение прозрачности механизма привлечения финансовых ресурсов Глобального экологического фонда (ГЭФ) и других доноров, продвижение межгосударственного механизма «Обмен внешнего долга на устойчивое развитие». В практике уже реализованы проекты обмена внешнего долга на устойчивое развитие: Правительство Германии простило половину внешнего долга Кыргызской Республики на решение социальных вопросов (туберкулеза) в пеницитарной системе республики. На данный момент ведутся переговоры с Германией по использованию этого механизма по вопросам энергоэффективности и лесовосстановлению.

Результаты второго этапа можно представить в виде диаграмм, показывающих степень достижения тех параметров, которые были включены в Концепцию «Об экологической безопасности Кыргызской Республики». Данные были получены из отчетов Национального статистического комитета Кыргызской Республики по реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) государства. [Официальная статистика Национального Статистического комитета Кыргызской Республики...]

На рисунке 4 представлены показатели по направлению экологизации экономики Кыргызской Республики. Согласно представленной диаграмме

значение большинства показателей больше 60 %, из этого следует, что был создан и успешно функционирует Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики, экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду проводятся в 87 % случаях реализации инвестиционных, хозяйственных, промышленных проектах. Кроме того, 91 % достиг показатель учета экологических издержек в структуре ценообразования и достаточно высоким остается показатель привлечения внутренних и внешних инвестиций (в большей степени внешних) в предотвращение и устранение последствий влияния экономической деятельности на состояние окружающей среды. Однако, до сих пор низок показатель рационального природопользования.



Рис. 4. Основные направления экологизации экономики



Рис. 5. Основные направления совершенствования экономических механизмов природопользования.

Данные показывают, что четыре из семи показателей находятся на довольно высоком уровне (более 70 %), в то же время страдает система внедрения налогов и пошлин, стимулирующих использование и ввоз экологически чистых товаров и услуг; до сих пор не был внедрен единый экологический налог; на критически низком уровне (около 49 %) находится система стимулирования повторного использования и вторичную переработку промышленных отходов.

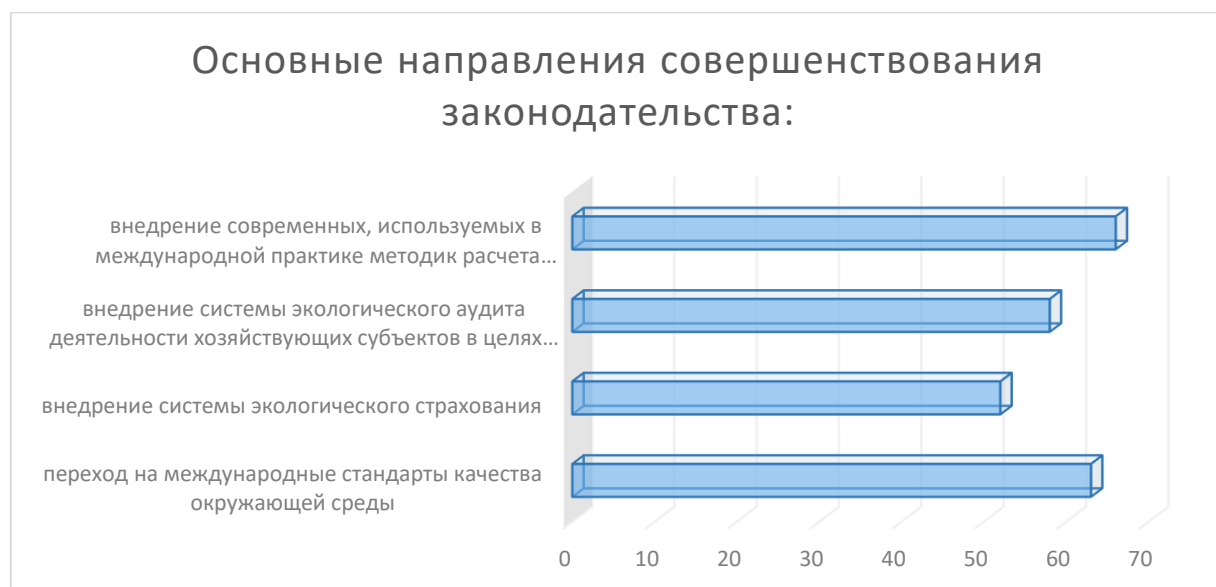


Рис. 6. Основные направления совершенствования законодательства

Результаты данного блока показателей неутешительные. Так, в Кыргызской Республике внедрение систем экологического страхования и экологического аудита находятся на отметке чуть выше 50 %. Переход на международные стандарты качества (63 %) и внедрение современных, используемых в международной практике методик расчета вреда от негативного антропогенного воздействия (66 %) сравнительно выше.

Результаты следующего направления более оптимистичны – более 70 % каждый, кроме достаточного технического обеспечения (59 %). В результате реформирования системы, были устранены дублирование функций и процедур в деятельности государственных органов, были четко разграничены функции хозяйствующих и контролирующих органов. (рис. 7.)



Рис. 7. Основные направления совершенствования контроля в области охраны окружающей среды и рационального природопользования



Рис. 8. Основные направления совершенствования разрешительной системы

Согласно результатам по данному направлению, необходимо дальнейшая работа над комплексным подходом к охране окружающей среды. Причиной низкого показателя является общая раздробленность

государственной системы экологического мониторинга и разрешительной системы. По остальным показателям виден значительный прогресс.

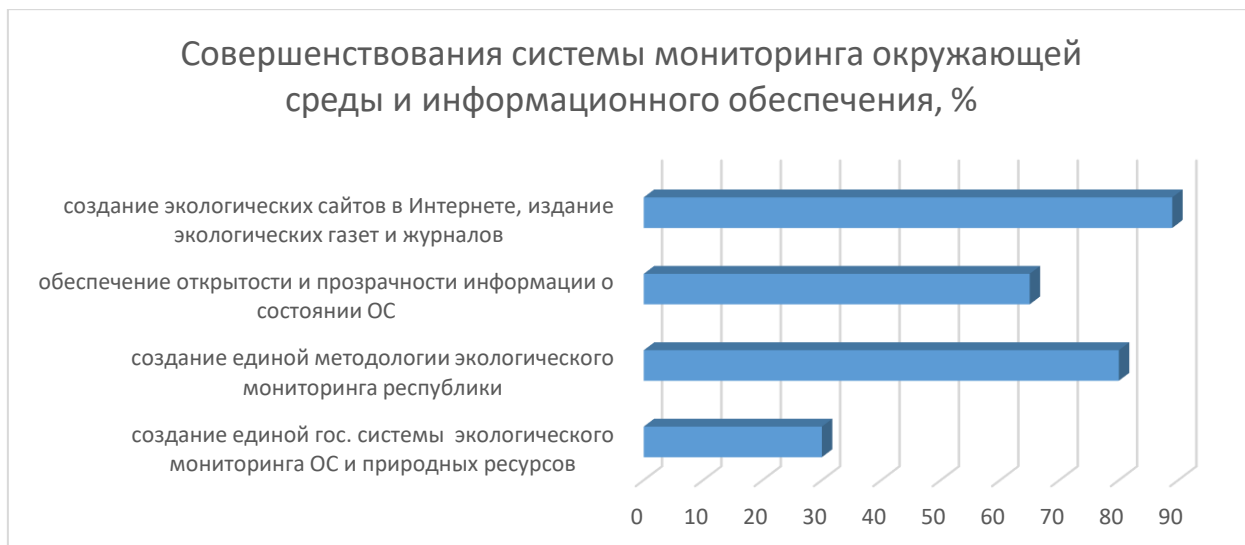


Рис. 9. Совершенствования системы мониторинга окружающей среды и информационного обеспечения

Значение реализации индикаторов данного блока значительно разнятся. Как отмечалось выше, в стране не сформирована единая система экологического мониторинга окружающей среды и природных ресурсов (30%), на уровне 65 % - находится обеспечение открытости и прозрачности информации о состоянии окружающей природной среды. В противовес вышеперечисленному, на просторах Интернета действуют множество веб-сайтов об экологическом состоянии. Однако, данные в них различны, по большей мере в них отсутствует единообразие.



Рис. 10. Степень участия общественности в принятии экологически значимых решениях

Степень участия общественности в принятии экологически значимых решениях находится на достаточно высоком уровне – более 75 %. Однако, при расчете данных значений был избран только количественный метод, т.к. количество фактов участия представителей общественности в общей совокупности проведения данных мероприятий. Это ставит под сомнение достоверность результатов. Так, можно предположить, что участие в засчитываемых мероприятиях принимали только определенная группа людей (круг людей), что никак не сказывается на общей массе населения.

Таким образом, были выявлены слабые и сильные стороны реализации плановых значений Концепции «Об экологической безопасности Кыргызской Республики».

Третий этап (с 2017г. – н.в.) определяется следующими особенностями:

1. Исходя из Национальных стратегий, больший упор делается на развитии отдельных отраслей, например, орехоплодных культур, лесной отрасли, сохранение биологического разнообразия (в частности снежного барса).



2. Совершенствование процесса по надлежащему управлению химическими веществами, утилизации твердых бытовых отходов и очистке сточных вод.

3. Совершенствование механизмов межсекторального и межмуниципального взаимодействия.

4. Формирование более эффективного механизма борьбы с прогрессирующей урбанизацией, которая сопровождается снижением доступности к качественной питьевой воде и адекватным системам канализации, значительным ростом загрязнения воздуха выбросами от стационарных источников и автомобильного транспорта.

Таким образом, третий этап характеризуется качественно новыми подходами к системе охраны окружающей среды.

### 3.2. РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За минувшие 20 лет испробованы различные способы организации управления, не единожды уточнялись функции органов государственной власти, осуществлялось перераспределение полномочий среди них, а постоянная смена системы и структуры федеральных органов исполнительной власти стала притчей во языцех. Так, главный экологический орган менял свое название и структуру с 1991 по 2020 год пять раз:

- В 1991—1992 гг. Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации.
- В 1992—1996 гг. Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.
- В 1996—2000 гг. Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды.

– В 2000—2008 гг. Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

– С 2008 г. – наст. вр. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

В Российской Федерации новый этап реализации экологической политики начался с утверждением Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». В нем определены стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и механизмы их реализации. [Утверждение «Основ государственной политики...»]

Стратегической целью государственной политики в области экологического развития – является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

При решении задачи формирования эффективной системы управления в области охраны окружающей среды, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, закреплено использование следующих механизмов реализации государственной политики в области экологического развития:

а) совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды;

б) установление такого критерия оценки эффективности деятельности органов государственной власти, как состояние окружающей среды и

экологической безопасности на соответствующих территориях, определяемого на основе системы объективных показателей и индикаторов;

в) повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях;

г) внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений.

Для решения задач в области совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды будут использованы следующие механизмы:

а) создание структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

б) создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;

г) усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения.

При решении задачи развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды планируется использовать следующие механизмы:

а) установление платы за негативное воздействие на окружающую среду с учётом затрат, связанных с осуществлением природоохранных мероприятий;

б) замена практики взимания платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды на практику возмещения вреда, причинённого окружающей среде;

в) стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий, а также обеспечение широкого применения государственно-частного партнёрства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью;

д) осуществление поддержки технологической модернизации, обеспечивающей уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду, неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;

е) развитие рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

з) стимулирование привлечения инвестиций для обеспечения рационального и эффективного использования природных ресурсов, уменьшения негативного воздействия на окружающую среду, производства экологически чистой продукции, внедрения ресурсосберегающих технологий, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды;

и) поэтапное внедрение системы декларирования соблюдения экологических требований и проведения экологического аудита;

к) повышение экологической и социальной ответственности бизнеса;

л) стимулирование деятельности по сбору, сортировке и использованию отходов в качестве вторичного сырья и энергоносителей;

В Основах перечислены механизмы достижения и по иным закреплённым задачам, в том числе для предотвращения и снижения негативного воздействия на окружающую среду, для обеспечения экологически безопасного обращения с отходами производства и потребления и других.

Немаловажным является принятие в 2014 году поправок в Федеральных законах «Об охране окружающей среды» [Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»] и «Об отходах производства и потребления». Данные поправки были направлены на совершенствование системы нормирования в области охраны окружающей среды и введение мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших доступных технологий. Основной их целью являлось предотвращение и снижение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ, которым были внесены изменения, были введены такие понятия, как технологические и технические нормативы, технологические показатели, наилучшие доступные технологии, на их основе регламентируется переход к системе нормирования уровня загрязнения окружающей среды на основе НДТ для отдельных категорий объектов. Применение НДТ было направлено на совершенствование существующего правового регулирования в области охраны окружающей среды и предусматривало усиление контроля за крупнейшими предприятиями - загрязнителями окружающей среды. Одновременно были сняты излишние административные барьеры. Планировалось, что внедрение передовых технологий позволит модернизировать российскую промышленность, повысит ее конкурентоспособность и существенно снизить антропогенную нагрузку на окружающую среду.

К наиболее актуальным направлениям экологической политики данного этапа относится также построение эффективной отходоперерабатывающей отрасли. От решения проблем в сфере обращения с отходами зависит экологическая ситуация в местах массового проживания людей, особенно в крупных городах. Модернизация системы обращения с отходами связана с принятием Федерального закона № 458-ФЗ. При этом декларируемые

положения об использовании вторичных ресурсов не подкрепляются нормативной правовой базой: до сих пор не сформирована действенная система учета образования вторичных ресурсов и их использования в виде товарной продукции, что является одним из основных препятствий к вовлечению отходов в хозяйственный оборот.

Другим препятствием реализации государственной политики в Российской Федерации в области взаимодействия государственных органов с населением была и остается низкий уровень предоставления информации населению о результатах выполнения планов деятельности, государственных программ и иных стратегических документов. Так, после принятия «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Постановление Совета Федерации...] Правительством Российской Федерации был разработан План ее реализации, который включает в себя количественные и качественные показатели, предложения по совершенствованию. Однако, в открытом доступе на официальных сайтах федеральных исполнительных органов отсутствует информация о достигнутых показателях реализации данного плана, представлены данные в большей степени по общей деятельности государственных органов.

Были получены данные о заслушивании отчета Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О мерах по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» за 2018 год Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. [Постановление Совета Федерации...] По информации Министерства, в рамках реализации Основ была проведена значительная работа по совершенствованию природоохранного законодательства: принято более 60 федеральных законов и 180 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, направленных в том числе на

установление правовых основ технологической модернизации экономики, создание эффективной системы обращения с отходами, ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, восстановление нарушенных естественных экологических систем. Эффективно функционируют единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, государственная наблюдательная сеть за состоянием и загрязнением окружающей среды, проводятся мероприятия по сохранению природной среды, в том числе объектов животного и растительного мира, существенно расширена сеть особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Вместе с тем требуется создание нормативно-правовой базы для развития институтов экологического аудита, экологического страхования и стратегической экологической оценки, а также совершенствование нормативно-правовой базы в части организации и использования особо охраняемых природных территорий, экологической экспертизы.

Нуждаются в совершенствовании и гармонизации с международными договорами Российской Федерации правовые основы организации оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Необходима гармонизация законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях выработки единых подходов к классификации отходов.

Наличие городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха определяет необходимость выработки мер, направленных на снижение выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу.

Несмотря на предпринятые меры по реализации политики в области обращения с отходами: строительстве заводов по ликвидации и утилизации отходов, введения системы региональных операторов и другие меры, фактическая ситуация в стране остается неутешительной. Так, по данным статистики, общая площадь мусорных полигонов и свалок в Российской Федерации остается в пределах 4 млн га, причем ежегодно этот показатель увеличивается на 0,4 млн га. В результате, при сохранении темпов образования отходов к 2026 году площадь свалок может увеличиться вдвое.

### 3.3. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Экологическое законодательство Кыргызской Республики и Российской Федерации образуют Конституции государств, законы и иные нормативно – правовые акты в области природопользования и охраны окружающей среды, указы и распоряжения Президента и иных государственных органов, нормативные решения органов местного самоуправления. Однако, законодательством обоих государств определено, что местное самоуправление не входит в систему государственного управления, а является самостоятельной подструктурой, обладающей определенной территорией, местным бюджетом и кругом полномочий.



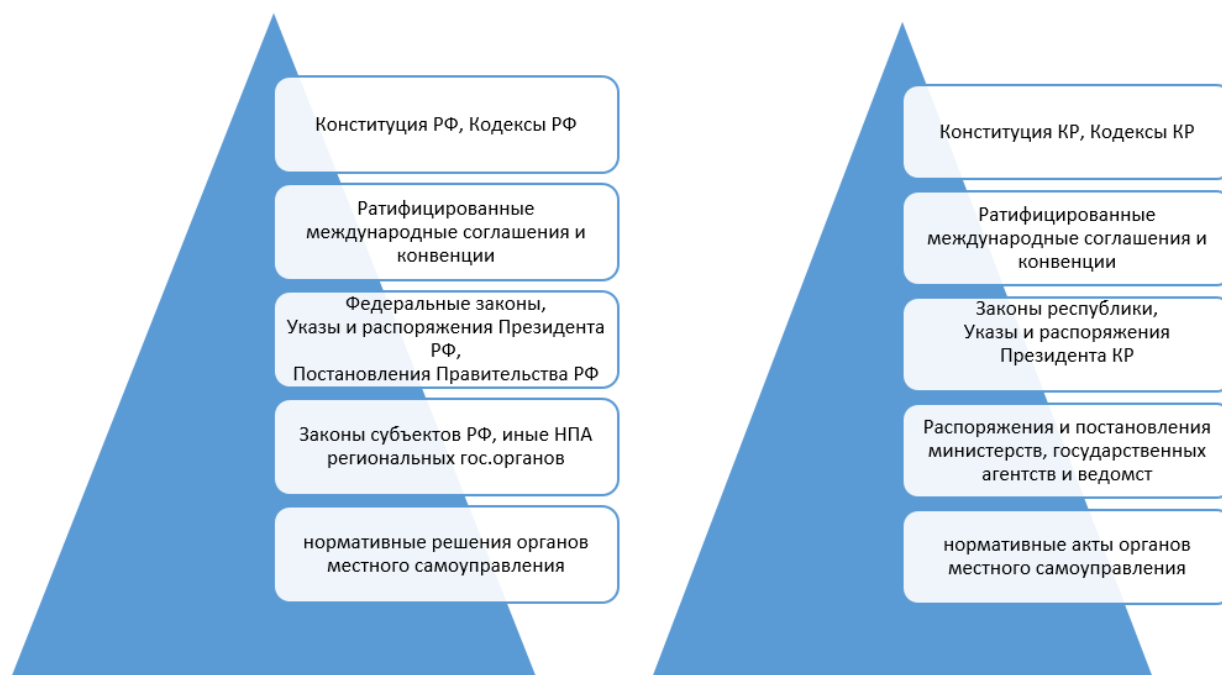


Рис. 11. Пирамида законодательных актов Российской Федерации и Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды

В Российской Федерации региональные органы власти имеют определенную самостоятельность в принятии нормативных актов, формировании и реализации региональной экологической политики, при условии их преемственности государственной.

Конституциями обеих стран определено, что каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Также закреплено, что охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия подлежат объекты, к которым относятся: земля и ее недра, почвенный покров, воды, леса, растительный, животный мир и их генетический фонд, атмосферный воздух, иные природные объекты, комплексы и экологические системы, а также климат и озоновый слой Земли и в целом Земля как планета. Таким образом, рассматриваемые страны отличаются подходом к рассмотрению собственности государства от США и

стран Европы, где при обнаружении залежей полезных ископаемых на частной территории, они принадлежат собственнику участка.

Основой экологического законодательства традиционно выступает закон «Об охране окружающей среды», принятый в Кыргызской Республике в 1999 году, а в Российской Федерации в 2002 году. Их можно характеризовать как комплексные, головные законодательные акты прямого действия. Закон регулирует природоохранные отношения, которые включают выполнение трех задач: сохранение природной среды; предупреждение вредного влияния хозяйственной деятельности на природу и здоровье человека; оздоровление и улучшение качества природной среды.

В отличие от соответствующих отраслевых законов он формулирует экологические требования, обращенные не к природным объектам, а к источникам вредного воздействия на природу и здоровье человека. Данный закон закрепляет механизмы исполнения его предписаний, т.е. состоит из системы, включающей экономическое стимулирование хозяйствующего субъекта к охране окружающей среды в сочетании с мерами административно-правового воздействия на нарушителей эколого-правовых предписаний.

Административные механизмы, в основном, носят разрешительный или надзорный характер и с помощью них государственные органы регулируют количественные показатели. (рис.12.)



Рис. 12. Административные инструменты государственного экологического регулирования Российской Федерации.

Инструментарий экономического механизма включает в себя набор экономических методов экологического регулирования воспроизводственной деятельности. Целью подавляющих методов является мотивация субъектов хозяйствования к поиску природосберегающих вариантов производства и потребления, поскольку в ином случае экономические агенты будут нести дополнительные издержки. Эти методы эффективны лишь тогда, когда несут в себе угрозу материального наказания. Однако, согласно результатам научных исследований данной области, в Российской Федерации были определены несколько негативных моментов. В областях где есть производители монополисты сумма издержек включается в стоимость конечного продукта компании, т.е. в итоге изымается от населения. Другим отрицательным моментом может явиться нецелевое использование полученных денежных средств, если данные потоки не разделены в бюджетной системе. Установленные меры платежей несоизмеримы с наносимым природной среде ущерба и затратами, необходимыми на проведение природоохранных и восстановительных мероприятий.

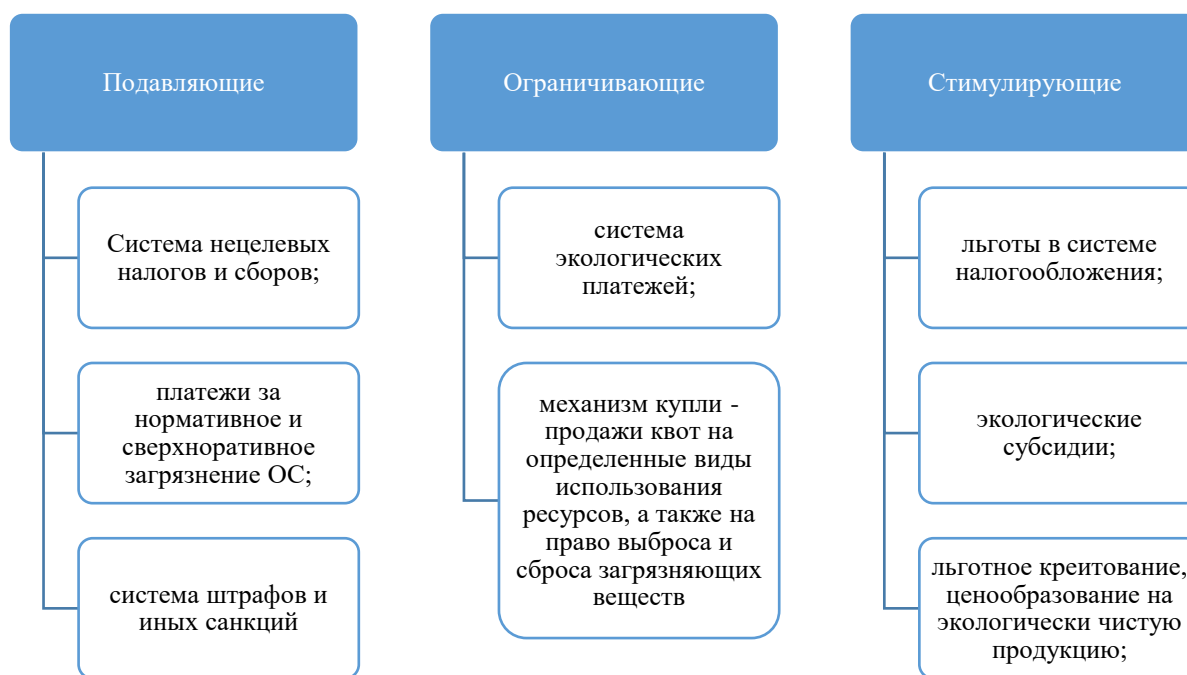


Рис. 13. Методы экономического регулирования эколого - экономических систем.

Исходя из результатов проведенного сравнительного анализа, был определен низкий уровень отличий между инструментарием экологической политики двух государств. В обоих случаях, как основа государственной политики любых государств, используются методы нормирования, проведение государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду, государственный надзор и экологические требования в областях строительства и эксплуатации различных видов сооружений. В некоторой степени различными являются установленные нормативы. Они указывают на те сферы состояния окружающей среды, на которые приходится большое воздействие в результате деятельности основных добывающих и промышленных производств, на которых построена экономика государства.

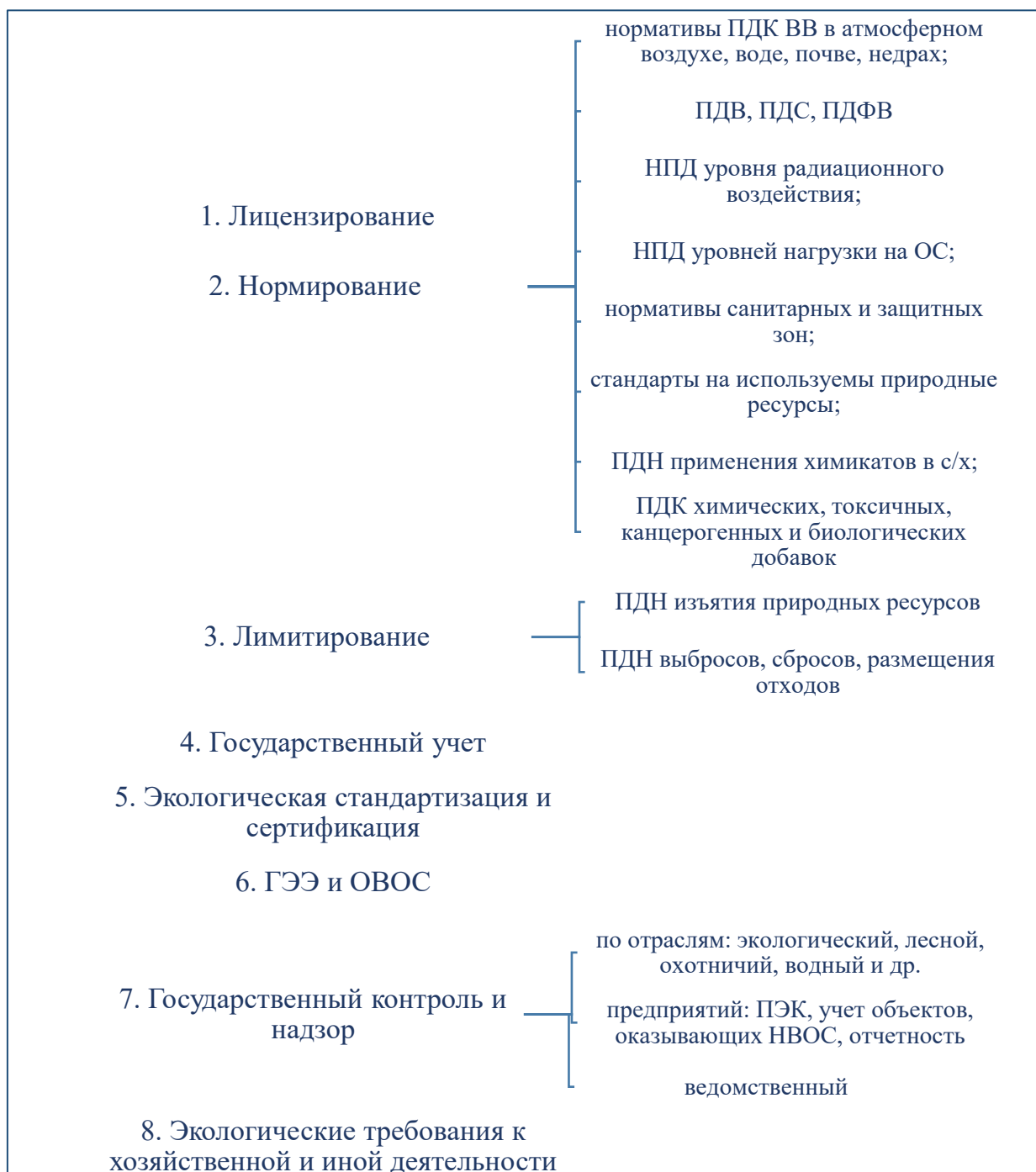


Рис. 14. Административные инструменты государственного экологического регулирования Кыргызской Республики.

В области экономического регулирования также немного различий. Закон об охране окружающей среды Кыргызской Республики устанавливает только два вида платы за негативное воздействие на окружающую среду:

3. плата за использование природных ресурсов;

4. плата за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы, размещение отходов) и другие негативные воздействия на природу.

Плата за использование природных ресурсов устанавливается за использование природных ресурсов в пределах установленных лимитов, за сверхлимитное использование природных ресурсов и вносится в государственный бюджет в соответствии с установленным порядком и используется на мероприятия по охране и оздоровлению окружающей среды. Необходимо отметить то, что внесение платы за природопользование не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей среды, возмещения ущерба, причиненного им вследствие нарушения природоохранного законодательства, привлечения к ответственности за совершенное правонарушение.

Полномочия государственных органов регулируют Конституции государств, Указы Президента Российской Федерации и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Положения о деятельности государственных органов и иные нормативно – правовые акты. В области планирования и реализации государственной экологической политики свою деятельность ведут несколько полномочных государственных органов: Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики, Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства, Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования, Государственное агентство водных ресурсов. Контрольно – надзорные функции осуществляет Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики. Каждый государственный орган обладает определенными полномочиями в своей сфере деятельности согласно Положению.

**Полномочия государственных органов Кыргызской Республики в области реализации экологической политики**

<b>Государственный орган</b>	<b>Полномочия</b>
Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации	Разрабатывает и реализует государственную политику в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, рыбоводство (аквакультуры), растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, земельные, водные ресурсы, ирригационную и мелиоративную инфраструктуры, пищевую и перерабатывающую промышленность.
Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования	Осуществляет государственную политику в области промышленности (кроме пищевой промышленности), ТЭК и недропользования. Выдает лицензии на право пользования недрами, право производства взрывных работ, ведение горных работ. Ведет реестр месторождений. Проводит государственную экспертизу горной и проектной строительной документации, связанных с эксплуатацией опасных производственных проектов. Осуществляет мониторинг геологической изученности и использования водно – энергетических ресурсов. Контроль за геологической документацией и отчетностью.
Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства	Реализует государственную политику в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования, а также охоты, охотничьего хозяйства, управления лесным хозяйством и ООПТ. Осуществляет государственную экологическую экспертизу. Выдает лицензии по установленным видам хоз. деятельности. Ведет учет объектов природы природных комплексов. Устанавливает сроки охоты, лимит, квоты на добычу объектов животного мира, рыбного промысла. Взимает плату за использование объектов животного мира и загрязнение ОС.
Государственное агентство водных ресурсов	Регулирует отношения в сфере управления и использования водных ресурсов. Реализует государственные программы по развитию ирригационной инфраструктуры, питьевого водоснабжения и водоотведения.
Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики	Осуществляет государственный надзор и контроль в области экологической и технической безопасности, в том числе в сфере обращения с отходами.

Структура органов государственной власти Российской Федерации по реализации экологической политики представлена на рисунке 15.

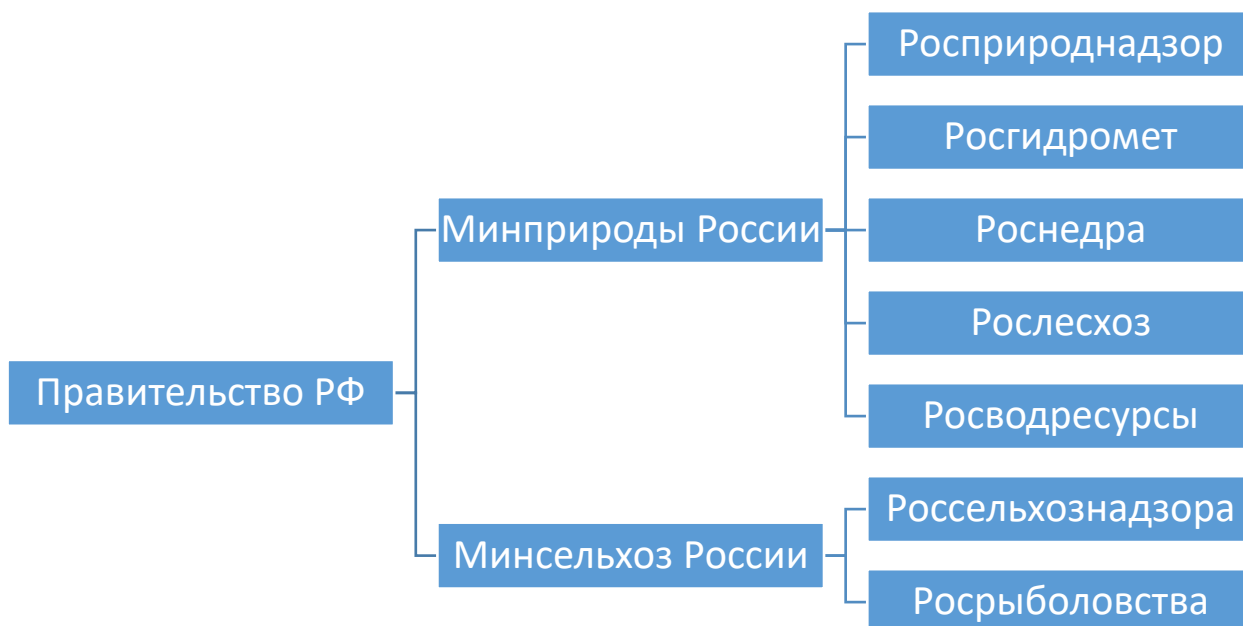


Рис. 15. Структура органов государственной власти Российской Федерации по реализации экологической политики

Главным государственным органом по осуществлению экополитики является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, который имеет широкий круг полномочий и методов воздействия, представленных в таблице 4. Во ведении Минприроды России находятся Росприроднадзор, Росгидромет, Роснедра, Рослесхоз и Росводресурсы, полномочия которых распределены в различных областях регулирования природоохранной деятельности.

Таблица 4

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области реализации экологической политики

Государственный орган	Полномочия
Министерство природных ресурсов экологии Российской Федерации и	осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов



## Продолжение таблицы 4.

(МИНПРИРОДЫ РОССИИ)	(в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (РОСПРИРОД-НАДЗОР)	осуществляют функции по надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы. Осуществляют прием отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров, отчетности об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля, выдачу комплексного экологического разрешения, прием декларации о плате за НВОС.
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (РОСГИДРО-МЕД)	осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы. Осуществляет лицензирование деятельности по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления и деятельности в области гидрометеорологии, государственный учет поверхностных вод; государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы; государственный мониторинг атмосферного воздуха; континентального шельфа.
Федеральное агентство водных ресурсов России (РОСВОД-РЕСУРСЫ)	осуществляют функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Осуществляют ведение государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования; владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности; гидрографическое и водохозяйственное районирование территории России.

## Продолжение таблицы 4.

Федеральном агентстве по недропользованию (РОСНЕДРА)	осуществляют функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. К полномочиям относится проведение экспертизы проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр; геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами; выдачу лицензий на пользование недрами, принятия решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр; установление конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование; выдачу разрешений на строительство; ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых.
Федеральное агентство лесного хозяйства России (РОСЛЕСХОЗ)	осуществляет функции федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального пожарного надзора в лесах при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны); рассмотрение в установленном порядке ходатайств о переводе земель из одной категории в другую, ходатайств о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую.
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (МИНСЕЛЬХОЗ РОССИИ)	осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (РОССЕЛЬХОЗ-НАДЗОР)	осуществляет функции по контролю и надзору в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, земельных отношений; государственную регистрацию лекарственных средств для ветеринарного применения.
Федеральное агентство по рыболовству (РОСРЫБОЛОВСТВО)	осуществляет функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах России; оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов.

Кроме основных государственных органов, в реализации экологической политики свою деятельность ведут Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, гидротехнических сооружений.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка и находится в ведении Правительства Российской Федерации.

В результате проведения сравнения полномочий и областей деятельности государственных органов данных государств, была получена сравнительная таблица 5, на которой можно увидеть, что подавляющее большинство позиций из второй колонки относятся к ведению Министерства природных ресурсов Российской Федерации непосредственно, либо через подведомственные федеральные агентства и службы.

Таблица 5

Сравнительная таблица полномочий ключевого органа государственной власти Кыргызской Республики и Российской Федерации

Государственные органы Кыргызской Республики	Области деятельности	Государственные органы Российской Федерации
Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации	Земельные ресурсы Агропромышленный комплекс Мелиорация земель Животноводство Рыбоводство (аквакультура) Водные ресурсы Перевод земель	Министерство сельского хозяйства и мелиорации  Росрыболоводства

Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования	ТЭК	Министерство энергетики	Министерство природных ресурсов и экологии
	Ресурсы недр Управление недропользованием Развитие горных территорий Гос. экспертиза проектной строительной документации	Роснедра Министерство строительства и ЖКХ	
Государственное агентство ООС и лесного хозяйства	Разработка и реализация в области ООС		
	Лесное хозяйство Охотничье хозяйство Регулирование охотничьей деятельности	Рослесхоз	
	Регулирование рыболовства ООПТ	Росрыболовства	
	ГЭЭ, Декларации о воздействии на окружающую среду Учет объектов природы (Красная книга) Климат	Росгидромет	
Государственное агентство водных ресурсов	Водные ресурсы Водоснабжение и водоотведение	Росводресурсы	
Государственная инспекция экологической и технической безопасности	Регулирование ТБО, выбросов и сбросов	Росприроднадзор	
	Государственный надзор в области экологической и технической безопасности	Ростехнадзор	

В Российской Федерации сформированы специально уполномоченные органы также и на региональном уровне, к полномочиям которых относятся:

— участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации, а также право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;

— принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии

с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

— участие в осуществлении государственного экологического мониторинга с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга;

— осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;

— утверждение перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный экологический надзор (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации);

— установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;

— право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации;

— обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;

— предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

— ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

— ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

— право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;

— участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

— право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории. [Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, ст. 6.]

В Кыргызской Республике регионального уровня нет, вся территория страны находится в ведении центральных органов управления, муниципальных образований и подведомственных учреждений.

При рассмотрении расходов государственных бюджетов обеих стран были определены следующие диаграммы.

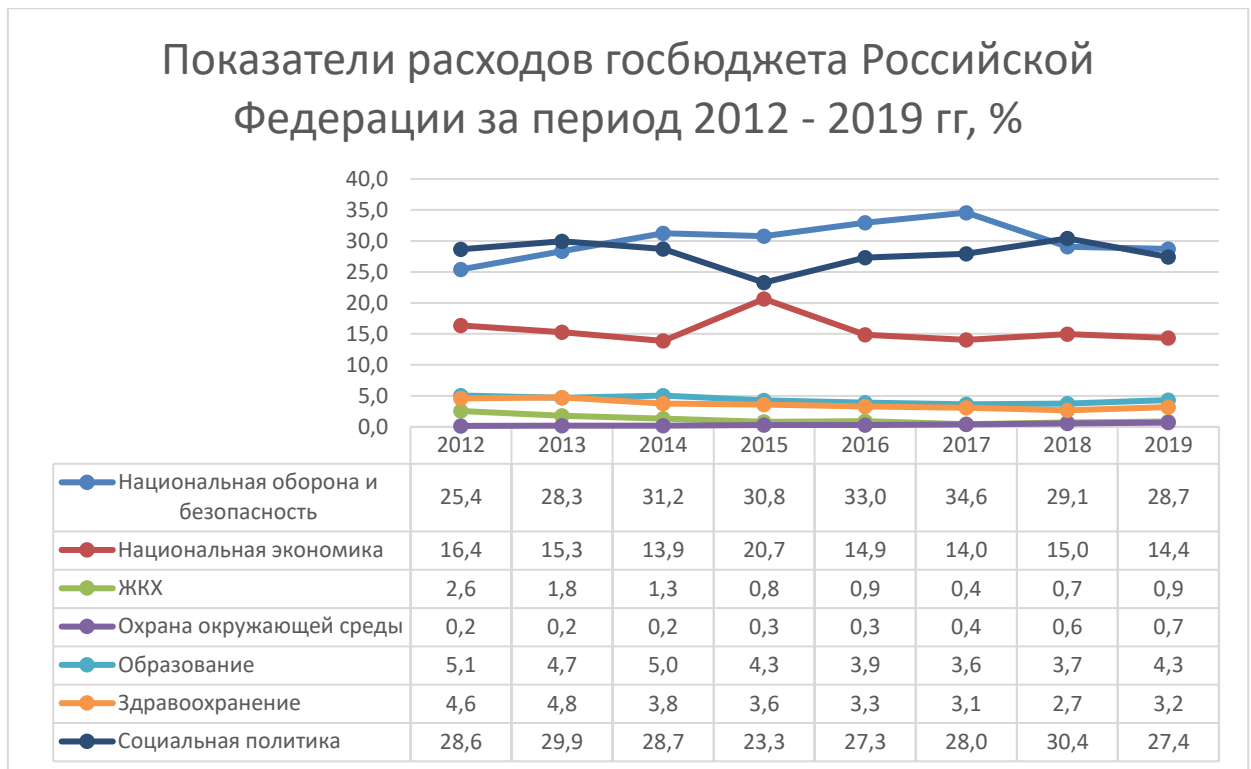


Рис. 16. Показатели расходов госбюджета Российской Федерации за период 2012 - 2019 гг, % [Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации]



Рис. 17. Строчки расходов госбюджета Кыргызской Республики [Официальная статистика Национального Статистического комитета Кыргызской Республики]

Согласно показателям, расходы на охрану окружающей среды составляли с 2012 по 2019 годы в Кыргызской Республике 0,5 %, а в Российской Федерации увеличились с 0,2 до 0,7%. Это показывает, что в России обратили внимание на значение государственного финансирования природоохранной деятельности, что привело к значительному повышению затрат на реализацию экологических программ. В Кыргызской Республике значение осталось неизменным, даже сократилось. В результате анализа строчек расходов выяснилось, что 60% были направлены на выплату заработной платы работников. Выделение средств на обновление технического оборудования колебалось на уровне 6 – 8 %, что составляет всего лишь 20% от выделенных средств на соответствующие цели в Российской Федерации.



Таким образом, были выявлены существенные различия в структуре органов власти обоих государств. В структуре Российской Федерации отражается главенство одного основного органа – Министерство природных ресурсов Российской Федерации, которому поручены широкий круг ответственности, что с одной стороны отображает важность регулирования экологической ситуации в стране. Совершенно другая структура сформирована в Кыргызской Республике. Там экологические вопросы разделены между несколькими государственными органами, что в результате усложняет и нагромождает деятельность по регулированию смежных областей. Так, для решения вопросов, которые затрагивают области полномочий нескольких государственных органов необходимо формирование отдельного проекта и соответствующей сборной команды из различных подразделений.

В Российской Федерации, в отличие от Кыргызской Республики, кроме федерального и муниципального выделен региональный уровень, которому определен широкий круг полномочий в области реализации государственной экологической политики.

## ГЛАВА 4. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

### 4.1. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В ходе проведенного исследования, изучения организационно – функциональной структуры органов государственной власти Кыргызской Республики и Российской Федерации, рассмотрения этапов и механизмов реализации государственной экологической политики были выявлены следующие проблемы.

По результатам сравнительного анализа выявлено, что в сфере государственной организации экологической политики основным правовым актом в Кыргызской Республике и Российской Федерации является закон «Об охране окружающей среды». Но для реализации экологической политики, в Кыргызской Республике нет определенного министерства. Данным вопросом занимается Государственное Агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства, полномочия которого ограничены лицензированием и нормированием лесного и охотничьего хозяйства, рыболоводства, регулированием деятельности особо охраняемых природных территорий, проведением государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду. У рассматриваемого Агентства нет полномочий и рычагов воздействия в областях недропользования, водного и сельского хозяйства, по другим вопросам касательно охраны окружающей среды. Контрольно – надзорные полномочия принадлежат Государственной инспекции по экологической и технической безопасности.

Сравнительно с Кыргызской Республикой в Российской Федерации главным государственным органом в области охраны окружающей среды является Министерство природных ресурсов, у которого сформирован широкий круг полномочий. Свою деятельность оно ведет через подведомственные организации, но в то же время он имеет рычаги контроля качества выполнения поставленных задач.

Экономический механизм является неотъемлемой частью проводимой экологической политики. Результативность экологической политики во многом определяется и уровнем выделяемого объема государственного финансирования. Для этого было проведено сравнение государственных расходов на охрану окружающей среды. Согласно показателям, указанные расходы Кыргызской Республики с 2012 по 2019 гг. менялись незначительно и составляли около 0,5 % от всего объема расходов, а в Российской Федерации - увеличились с 0,2 до 0,7 %. Это показывает, что в России обратили внимание на значение государственного финансирования природоохранной деятельности, что привело к повышению затрат на реализацию экологической политики. В Кыргызской Республике значение осталось неизменным, даже сократилось. В результате анализа целей расходов, выяснилось, что 60% средств были направлены на выплату заработной платы служащих. Выделение средств на обновление технического оборудования колебалось на уровне 6 – 8 %, что составило в 2019 году лишь 20% от выделенных средств на соответствующие цели в Российской Федерации. Однако, при сравнении государственного финансирования экологической политики в Российской Федерации выясняется, что показатель 0,7% намного ниже чем в других развитых странах.

В нормативно – правовой сфере выявлены проблемы отсутствия или недостаточной регламентированности таких составляющих экологической политики, как экологическое страхование и экологический аудит. Конкретно по ним не принято ни одного закона, они регулируются только в рамках одного

закона – «Об охране окружающей среды». Хотя использование обоих названных инструментов выгодно для государства, потому что таким образом оно переносит потенциальную часть возможных крупных убытков с федеральных и региональных бюджетов на коммерческий сектор, собственно на виновников. По причине недостаточного законодательного регулирования данных сфер, они до сих пор еще не были введены повсеместно в практику и не используются широким кругом лиц. Возникают проблемы при судебном рассмотрении дел в данной области.

В Российской Федерации и Кыргызской Республике за причинение вреда окружающей среде превалирует принцип денежной компенсации. То есть виновники (загрязнители окружающей среды) просто оплачивают экологический ущерб по таксам и методикам, предусмотренным государством. В Европе виновники восстанавливают окружающую среду со всеми вытекающими последствиями – они не платят денежные компенсации, какую-то конкретную сумму за погибшее животное, а восстанавливают всю экосистему. Причем если они не могут восстановить экосистему в данном конкретном месте, то обязаны сделать это в каком-то другом. В случаях их уклонения от своих обязанностей, компетентные органы сами проводят ликвидацию последствий и выставляют нарушителям огромный счет. Так в мировой практике была развита система экологического страхования, как один из механизмов защиты государства от возможных финансовых потерь на ликвидацию экологических катастроф. Такого ни в одной из рассматриваемых нами стран нет. Если бы у нас в стране сейчас был введен режим ответственности по натуральному восстановлению окружающей среды, все бы поняли масштаб расходов и компенсаций, которые они вынуждены были бы понести и стимулов для страхования было бы гораздо больше. На данный момент экологическое страхование используют только 18% организаций в Российской Федерации, в основном в нефтегазодобывающем секторе, а в

Кыргызской Республике доля застрахованных организаций составляет лишь 6%. [Отчет ООН «Обзор результативности...»]



Рис. 18. Доля экологически застрахованных организаций на 2019 г., %

Экономический механизм включает в себя не только финансирование государственных органов, но и деятельность субъектов предпринимательства. Так, экономический инструментарий Кыргызской Республики включает в себя платежи за пользование компонентами природной среды, штрафы за превышение нормативов загрязнения и иные виды стимулирования. В Российской Федерации разработаны и используются механизмы предоставления налоговых льгот, экологических сборов. Общие расходы на природоохранные мероприятия в России, согласно данным Федеральной службы государственной статистики, в 2015 и 2016 годах составляли 0,7% от ВВП страны, или порядка 600 млрд руб. ежегодно. Более 70%, или свыше 400 млрд руб., финансирования на охрану окружающей среды в России, по данным Росстата, фактически приходится на коммерческий сектор.

Как показатель уровня эффективности государственной политики автором был проведен сравнительный анализ государственной структуры в области управления отходами. В Российской Федерации видно четкое разделение полномочий. Так, на федеральном уровне закреплено формирование нормативной базы по управлению отходами, на региональном

уровне регулирования деятельности региональных операторов, установление такс и нормативов, контрольно – надзорные функции. Муниципальный уровень занимается сбором отходов и проведением мероприятий с населением.

В Кыргызской Республике нет четкой государственной структуры по регулированию данного вопроса. На республиканском уровне находятся работы по разработке стратегий и иных нормативно – правовых актов. Базовыми законами являются Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» (определяет основополагающие принципы и меры охраны окружающей среды и общие требования к безопасному обращению с отходами производства и потребления) и Закон Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления». Положения последнего закона не отвечают сегодняшним требованиям, в них отсутствуют системное управление, обеспечивающее весь цикл обращения с отходами и механизмы экономического регулирования в области стимулирования предприятий при внедрении природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий и обязательства производителей и импортеров продукции по безопасному удалению после утраты ими потребительских свойств. Законом не охвачены такие виды отходов как медицинские, биологические, строительные, электронные и др. отходы; данный законодательный акт не обеспечен необходимыми отсылочными нормами на другие нормативные правовые акты, которые в той или иной мере обеспечивают регулирование различных видов отходов.

Согласно законодательству Кыргызской Республики вся деятельность по управлению отходами возложена на уровень органов местного самоуправления. К их полномочиям в области обращения с отходами относятся:

- осуществление мер по предотвращению и ликвидации катастроф, аварий, связанных с отходами;

- разработка и реализация региональных, а также выполнение государственных программ в области обращения с отходами;
- контроль деятельности предприятий и организаций, находящихся на их территории, в области обращения с отходами;
- организация сбора средств юридических и физических лиц, местного бюджета и внебюджетных фондов для финансирования строительства новых, расширения и реконструкции действующих объектов по обработке, переработке и захоронению отходов;
- организация рациональной системы сбора отходов;
- обеспечение населения информацией по обращению с отходами, о состоянии их хранения и переработке в регионе.

Таким образом, все полномочия и ответственность возложена на муниципальные органы, без адекватного государственного финансирования, нормативно – правового обеспечения.

Как показывает практика, такой подход является неэффективным. По результатам инвентаризации, по состоянию на 2019 год установлено 406 свалок по республике, из которых санкционированы лишь 107 и в совокупности они занимают площадь около 616,306 га. Большая часть (почти 96%) находится на не предназначенных для этого категориях земель, т.е. они не трансформированы в соответствующую категорию земель, необходимую для размещения отходов. Особо ценные сельхозугодия, занятые свалками используются не по целевому назначению, что противоречит Земельному кодексу Кыргызской Республики.

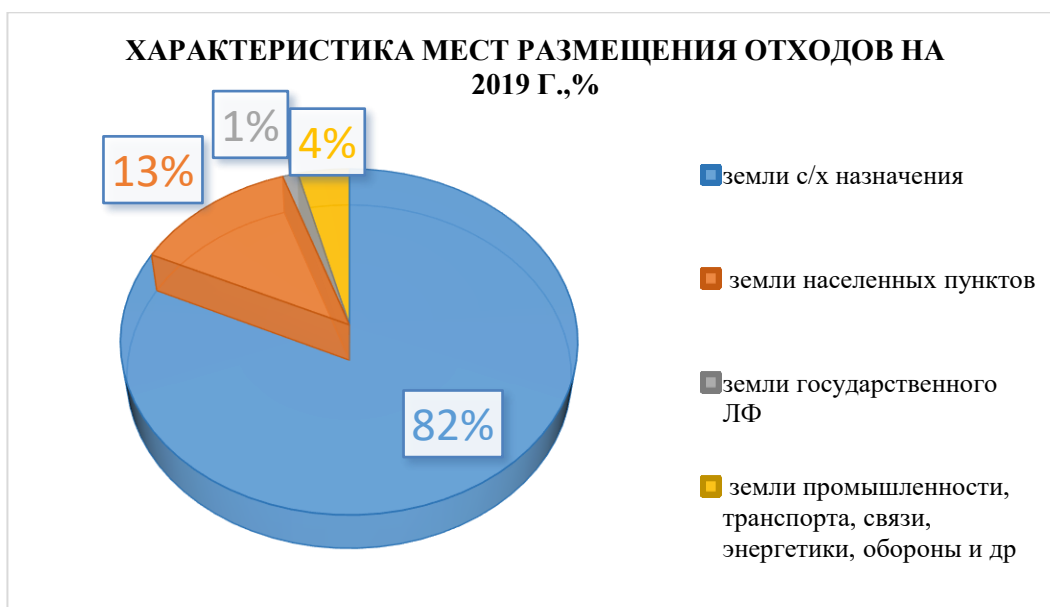


Рис. 19. Характеристика мест размещения отходов в Кыргызской Республике на 2013 г., % [35. Отчет ООН «Обзор результативности...»]

В Российской Федерации проблемой реализации политики управления отходами является низкий уровень организации инфраструктуры обращения с ними, также как и в Кыргызской Республике. По данным аналитической службы «Реального времени», в России 95 % отходов на 2018 год находятся на открытых свалках, и только 5 % подлежат переработке. В Кыргызской Республике данная ситуация еще хуже.

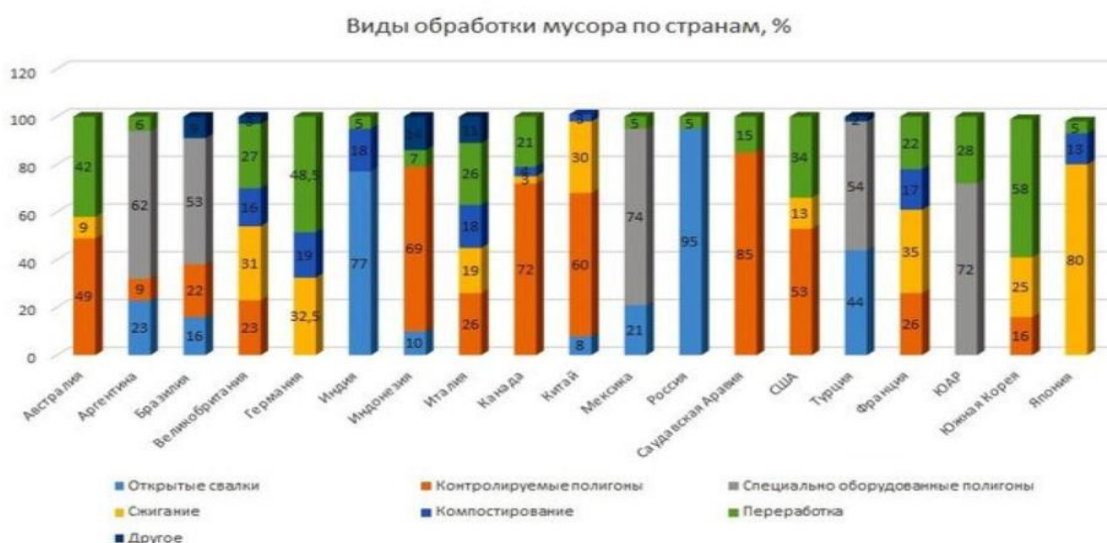


Рис. 20. Виды обработки отходов по странам за 2018 г., % [26. Глобальная статистика генерации]



На рисунке 19 четко прослеживается тенденция обращения с отходами в различных странах мира: развитые страны используют методы компостирования, сжигания с переработкой в энергию, вторичной переработки отходов, а доля открытых свалок сведена на 0%. Более отсталые страны практикуют захоронение на контрольных и специально оборудованных полигонах.

Организационно-правовой механизм в Российской Федерации, действующий в сфере охраны окружающей среды, в настоящее время, не решает все поставленные перед ним задачи, и соответственно, возникают различные правовые проблемы. Реализация права человека на благоприятную окружающую среду и защиту экологических прав, на сегодняшний день, слабо притворяется в жизнь. Так, например, конституционное право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическим правонарушением практически не реализуется, и граждане редко могут защитить собственные экологические права. Проблемы в сфере возмещения вреда здоровью человека, причиненного загрязнением окружающей среды в результате хозяйственной или иной деятельности субъектов, прежде всего, связаны с определением ухудшения состояния здоровья и установлением суммы компенсации на его восстановление. Вся сложность заключается в том, что физические лица, обратившись в суд, обязаны представить доказательства причинения вреда здоровью, а также наличие причинно-следственной связи между причиненным вредом и хозяйственной деятельностью предприятия, загрязняющей окружающую среду. Так как влияние вредных веществ на организм человека и воздействие негативной экологической обстановки протекает в течение длительных сроков, то и доказать, что конкретное заболевание возникло непосредственно от хозяйственной деятельности предприятия практически невозможно. Происходит нарушение прав человека

и в сфере возмещения вреда окружающей среде при совершении экологических правонарушений, в частности, реальное восстановление компонентов природной среды не происходит, при рассмотрении вопросов возмещения вреда используются разные методы его подсчета, а также сложно обосновать размер причиненного вреда. Перечисленные проблемы в дальнейшем влияют на результаты рассмотрения судебных дел в экологической сфере, так как судами не выработана единая практика применения эколого-правовых норм по этому вопросу.

Следует отметить, что неурегулированность некоторых вопросов охраны окружающей среды и использования природных ресурсов существует и в федеральном законодательстве, в частности, отсутствует важная терминология, которая вызывает разногласия в правоприменительной практике. Проблемы правовой охраны и использования отдельных компонентов природной среды состоят не только в содержании, но и в их отсутствии соответствующих нормативных правовых актов. Примером пробела в действующем законодательстве можно назвать отсутствие Федерального закона «Об охране почв». Многие субъекты Российской Федерации решают эту проблему в результате регионального законотворчества, в частности, в Москве были установлены требования по охране и рациональному использованию почв города (Закон г. Москвы «О городских почвах»).

Таким образом, проблемы федерального и регионального законодательства в экологической сфере порождают нарушение или ущемление экологических прав человека.

Следующей проблемой взято распределение ответственности за состояние окружающей среды среди населения. На данный момент, в рассматриваемой нами Кыргызской Республике решение экологических проблем и обеспокоенность населения состоянием окружающей среды вышли на передовую позицию. Так, согласно проведенному исследованию, в 2018 г.

46% кыргызов считают, что за последние 10 лет состояние окружающей среды заметно ухудшилось, 20% замечают улучшение ситуации в стране. 23% респондентов считают, что экологическая ситуация не изменилась, тогда как остальные 11% воздержались от ответа. Это следует из итогов опроса Национального статистического комитета Кыргызской Республики, посвященного экологической ситуации в стране, результаты которого были опубликованы в отчете на официальном сайте комитета. Согласно мнению респондентов были выделены наиболее острые экологические проблемы:

1. Загрязнение воздуха (30%);
2. Несанкционированные мусорные свалки (46%);
3. Загрязнение водных объектов (13%);
4. Несвоевременный вывоз мусора (29%);
5. Проблемы с озеленением парков и лесов (6%).

Пятая часть респондентов не видят значительных экологических проблем на сегодня.



Рис. 21. Результаты опроса граждан Кыргызской Республики за 2018 год, % [Экологическая ситуация в Кыргызстане...]

Второй частью исследования было определение ответственных сторон по регулированию экологического состояния страны, по которому выявлен низкий уровень личной ответственности населения страны, т.е. большая часть

населения возлагает ответственность на государство. Всего 9 % населения чувствуют ответственность за состояние окружающей среды. Согласно мнению 67 % опрошенных, за экологическую ситуацию в стране несут ответственность государственные и муниципальные органы власти. Кроме того, выявлена незаинтересованность 13 % населения экологической ситуацией в стране.

В Российской Федерации большая часть населения придерживаются мнения, что экологическая ситуация в стране не изменилась – 44 %. Увеличилась доля заметивших улучшения состояния окружающей среды до 23 %, а доля респондентов, которые отметили ухудшение экологической ситуации составила 31 %. Воздержались от ответа 2% населения, в противовес 6% в 2009 году. Данные показывают, о повышении заинтересованности населения экологической обстановкой в стране, и улучшении ее состояния по мнению населения.



Рис. 22. Результаты опроса граждан Российской Федерации за 2019 год, % [Экологическая ситуация в России...]

В Российской Федерации отмечается более высокий уровень личной ответственности населения – 21 %. На органы государственной и муниципальной власти возлагают ответственность по 30 % респондентов, что в общем составляет 60 %. Оценки их работы по решению экологических проблем неоднозначны: так, 36% граждан считают, что результаты есть, но не

очень значимые, 33% - что их нет. В то же время отображается достаточно высокий уровень незаинтересованности населения состоянием окружающей среды – 16 %.

Среди наиболее острых экологических проблем респонденты называют:

- загрязнение воздуха (22%),
- мусорные свалки (16%),
- грязные реки и озера (13%),
- несвоевременный вывоз мусора (11%),
- плохое качество водопроводной воды и проблемы с озеленением парков и лесов (по 6%).

Вместе с тем 21% всех опрошенных считают, что первоочередных экологических проблем на сегодняшний день нет.

Таким образом, были выявлены проблемы в области реализации государственной экологической политики Кыргызской Республики и Российской Федерации. Изученные проблемы реализации экологической политики государств имеют причины:

1. Недостаточности нормативно – правовой базы;
2. Недостаточного государственного финансирования;
3. Не координированность межведомственных и межсекторальных взаимодействий;
4. Низкая разработанность системы экономического стимулирования;
5. Низкая общественная ответственность.

#### 4.2. ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К предложенным вариантам решения выявленных проблем с целью повышения эффективности реализации государственной экологической политики относятся:

Для Кыргызской Республики: усовершенствование системы управления по вопросам охраны окружающей среды на государственном уровне. Передать Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству Кыргызской Республики полномочия и статус «Министерства по природопользованию» с расширением прав и обязанностей по управлению и разработке нормативно – правовой базы по вопросам охраны окружающей среды, пересмотру действующих законов и разработке рычагов и механизмов реализации путем адекватного распределения прав и обязанностей на республиканские и областные уровни управления, с разгрузкой органов местного самоуправления.

Министерство природопользования будет являться государственным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, государственного экологического мониторинга, выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления (далее - отходы), охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий, горных ресурсов и государственной экологической экспертизы.

Структуру Министерства будут входить следующие департаменты:

- Департамент государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности
- Департамент государственной политики и регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления
- Департамент государственной политики и регулирования в сфере лесного и охотничьего хозяйства
- Департамент государственной политики и регулирования в области геологии, недропользования и горных ресурсов
- Департамент государственной политики и регулирования в области водных ресурсов и водного хозяйства
- Департамент финансово-экономического обеспечения и международного сотрудничества

Предложить структуру реализации государственной экологической политики на примере политики управления отходами. Департамент государственной политики и регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления ведет свою деятельность через территориальные подразделения на уровне областей, районов и местного самоуправления.

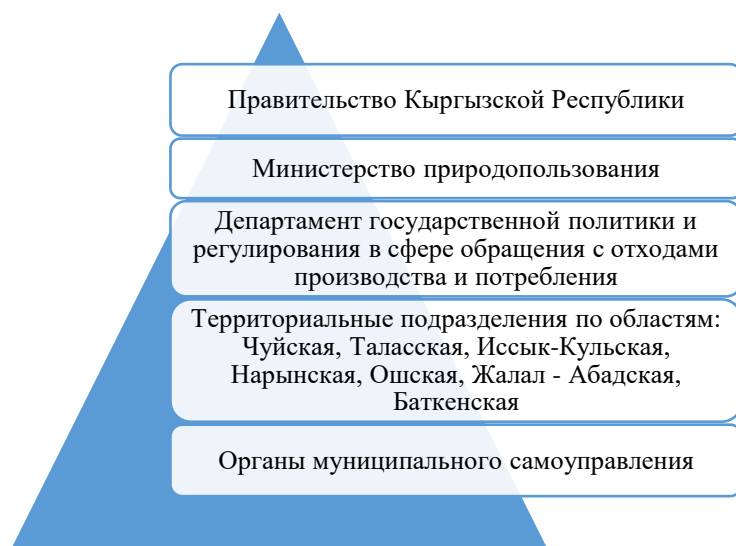


Рис. 23. Предлагаемая структура реализации государственной экологической политики на примере политики управления отходами для Кыргызской Республики

Представить организационно – функциональную схему взаимодействия государственных и муниципальных органов на примере политики управления отходами по выявленным проблемам.

Таблица 6

Проблемы и пути их решения на разных уровнях государственного управления в области обращения с отходами в Кыргызской Республике

Проблемы	Пути решения
<b>Министерства природопользования Кыргызской Республики</b>	
<p>1) в нормативных правовых актах в области обращения с отходами существуют противоречия с Законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и с Бюджетным кодексом КР;</p> <p>2) наличие в Законах КР «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», «О лицензионно-разрешительной системе КР» дублирующих положений, устаревших отсылочных норм, коллизий и правовых пробелов.</p> <p>3) в части использования понятийного аппарата проведенный анализ выявил большое количество терминов, которые не имеют определений, либо в различных законодательных актах трактуются иначе;</p> <p>4) отсутствуют механизмы экономического стимулирования развития рынка вторичного сырья;</p> <p>5) слабое государственное финансовое обеспечение, отсутствие финансовой устойчивости;</p> <p>6) размытые границы раздела ответственности между ведомствами, осуществляющими регулирующую деятельность и контрольно-надзорные функции;</p>	<p>Пересмотреть и исправить пробелы в представленных законодательных актах в соответствии с современными требованиями.</p> <p>Разработать механизмы экономического стимулирования и адекватного финансирования.</p> <p>Разработать механизмы межведомственного взаимодействия и инструментов мониторинга реализации политики в области обращения с отходами.</p>
<b>Департамент государственной политики и регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления</b>	
<p>1) список и порядок получения лицензий и разрешений в области обращения с отходами не гармонизированы с нормативно-правовой базой Евразийского экономического союза;</p> <p>2) отсутствуют требования к объектам обезвреживания и утилизации отходов и к использованию приемлемых видов технологий обезвреживания и утилизации отходов;</p> <p>3) недостаточный институциональный потенциал, необходимый для осуществления планирования, организации и внедрения комплексной системы управления отходами на всех уровнях (национальном и региональном);</p>	<p>Разработать соответствующий порядок к получению лицензирующих документов и требований в соответствии с нормами ЕАЭС.</p> <p>Обеспечение кадровым потенциалом по вопросам охраны окружающей среды.</p>



<b>Территориальные подразделения Департамента</b> (организация и контроль за реализацией схемы передвижения отходов от муниципальных образований до объектов размещения, утилизации и обезвреживания)	
1) недостаточный уровень координации, корпоративности и коммуникаций между компетентными органами; 2) отсутствие института, отвечающего за регулирование и развитие системы вторичных ресурсов; 3) материально-техническая база существующей системы обращения с отходами недостаточна, в значительной степени устарела и требует модернизации и обновления.	Контроль взаимодействия между ведомствами. Организация и контроль взаимодействия ОМС с соответствующими организациями.
<b>Муниципальные самоуправления</b> (проведение работ с населением по обучению их методам сортировки, организация сбора отходов)	
1) низкий уровень участия общественности в действующей системе управления отходами, в том числе в раздельном сборе отходов; 2) отсутствие системы раздельного сбора отходов; 3) ненадлежащий контроль, который создает основу для образования несанкционированных свалок.	Проведение образовательных программ с населением; Контроль в области сбора и сортировки отходов, подлежащих утилизации и обезвреживанию.

Эффективная система комплексного управления отходами может быть создана при разработке единого подхода к системе обращения с отходами, включающей сбор, утилизацию, обезвреживание, транспортировку, хранение, захоронение и контроль за этими операциями на всех уровнях власти.

Пути решения выявленных проблем для обоих государств.

1. Пересмотреть на государственном уровне долю общего государственного финансирования в сторону повышения, а также адекватного распределения негосударственной доли инвестиций на охрану окружающей среды за счет партнеров по развитию (гранты, внешние инвестиции).

2. Совершенствование нормативно – правовой базы, которая включала бы в себя дополнительные методы экономического стимулирования, на примере мировой практики (система возврата задатка, принудительные стимулы, прямые инвестиционные субсидии, которые покрывают часть расходов на разработку новых природоохранных технологий, предоставление гос. низкопроцентных, беспроцентных и гарантированных ссуд на

приобретение оборудования, предоставление долгосрочных займов с низкими процентными ставками, снижение базы налогообложения и др.); экологического страхования с целью перехода от принципа денежной компенсации к натуральному восстановлению экологического ущерба. Решение проблем в экологической сфере возможно путем создания новых, а также устранения противоречий между действующими нормативными правовыми актами, систематизацией законодательства и установлением единой практики применения норм. В этой связи реализация экологических прав человека зависит от качества нормативных правовых актов и эффективного их применения.

3. В области обращения с отходами: формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления. При решении проблем управления отходами перенять мировую практику развитых стран, где используют различные методы обращения с отходами, как сжигание с переработкой в различные виды энергии, вторичная переработка, рециклинг и компостирование, которые представлены на рисунке 24.

**Структура обращения с отходами в Европе в 2016 г.**

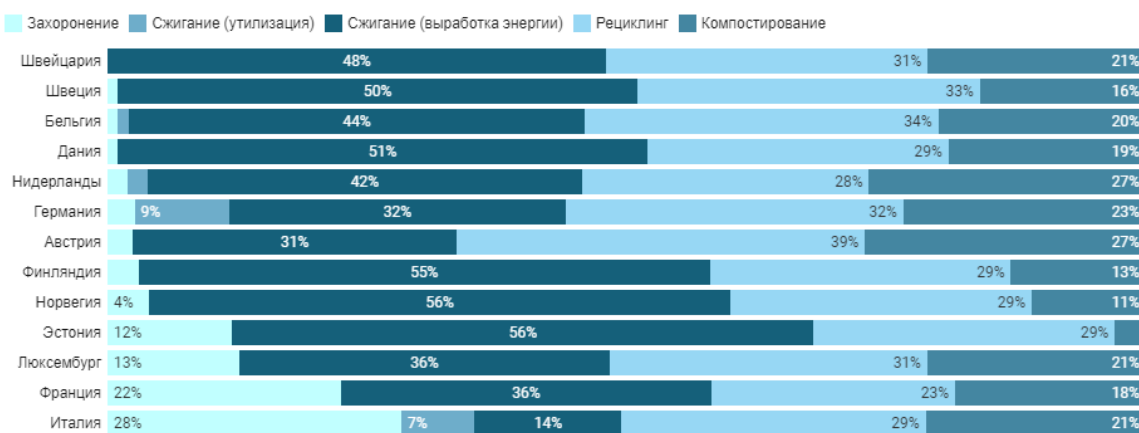


Рис. 24. Структура обращения с отходами в Европе в 2016 г., % [26. Глобальная статистика генерации]

4. При реализации государственной экологической политики учитывать конституциональное право гражданина и общества в целом на охрану здоровья от негативного воздействия загрязненной окружающей среды.

5. Повышение уровня ответственности населения к состоянию экологической ситуации в стране путем внедрения образовательных программ, направленных на поднятие активной позиции населения в вопросах охраны окружающей среды. Создание и эффективное функционирование в обоих государствах системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В нормативно-правовом обеспечении реализации экологической политики Кыргызской Республики и Российской Федерации нет принципиальных отличий, однако, существенно отличается структура органов власти обоих государств. В структуре Российской Федерации отражается главенство одного основного органа – Министерство природных ресурсов Российской Федерации, которому поручены широкий круг ответственности, что с одной стороны отображает важность регулирования экологической ситуации в стране. Совершенно другая структура сформирована в Кыргызской Республике. Там экологические вопросы разделены между несколькими государственными органами, что в результате усложняет и нагромождает деятельность по регулированию смежных областей. Так, для решения вопросов, которые затрагивают области полномочий нескольких государственных органов необходимо формирование отдельного проекта и соответствующей сборной команды из различных подразделений. В Российской Федерации, в отличие от Кыргызской Республики, кроме федерального и муниципального выделен региональный уровень, которому определен широкий круг полномочий в области реализации государственной экологической политики.

В результате проведенного сравнительного анализа, были выявлены проблемы в области реализации государственной экологической политики Кыргызской Республики и Российской Федерации. К ним относятся недостаточное регламентирование нормативно – правовой базы, низкий уровень государственного финансирования, не координированность межведомственных и межсекторальных взаимодействий, низкая разработанность системы экономического стимулирования и низкая общественная ответственность за состояние окружающей среды.

К предложенным вариантам решения выявленных проблем с целью повышения эффективности реализации государственной экологической политики относятся:

1. Для Кыргызской Республики - усовершенствование системы управления по вопросам охраны окружающей среды на государственном уровне. Передать Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству Кыргызской Республики полномочия и статус «Министерства по природопользованию» с расширением прав и обязанностей по управлению и разработке нормативно – правовой базы по вопросам охраны окружающей среды, пересмотру действующих законов и разработке рычагов и механизмов реализации путем адекватного распределения прав и обязанностей на республиканские и областные уровни управления, с разгрузкой органов местного самоуправления.

В дальнейшем для обоих государств:

2. Совершенствование нормативно – правовой базы, которая включала бы в себя дополнительные методы экономического стимулирования, экологического страхования с целью перехода от принципа денежной компенсации к натуральному восстановлению экологического ущерба.

3. Пересмотреть на государственном уровне долю общего государственного финансирования в сторону повышения, а также адекватного распределения негосударственной доли инвестиций на охрану окружающей среды за счет партнеров по развитию (гранты, внешние инвестиции).

4. В области обращения с отходами: формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления. При решении проблем управления отходами перенять мировую практику развитых стран, где используют различные методы обращения с отходами, как сжигание с

переработкой в различные виды энергии, вторичная переработка, рециклинг и компостирование

5. При реализации государственной экологической политики учитывать конституциональное право гражданина и общества в целом на охрану здоровья от негативного воздействия загрязненной окружающей среды.

6. Повышение уровня ответственности населения к состоянию экологической ситуации в стране путем внедрения образовательных программ, направленных на поднятие активной позиции населения в вопросах охраны окружающей среды. Эта рекомендация адресована обоим государствам.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

**Нормативно – правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Электронный ресурс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/).
2. Конституция Кыргызской Республики (принята всенародным голосованием 27.06.2010 г.) // Электронный ресурс. URL: <http://www.stat.kg/media/files/1bfbed49-805c-4460-8988-dad9b7341f70.pdf>.
3. Земельный Кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45
4. Лесной Кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66 (посл. ред. 25 июля 2016 г. № 135)
5. Водный Кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 года № 8 (посл. ред. 14 июня 2016 года № 80);
6. Закон Кыргызской Республики №53 от 16.06.1999 г. «Об охране окружающей среды» // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218>.
7. Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2007 года № 116 «Об охране традиционных знаний»
8. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ / [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34823/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/).
9. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.07.2014 № 219-ФЗ // Электронный ресурс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165823/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165823/).
10. Указ Президента Кыргызской Республики от 23.11.2007г. № 506. «Об утверждении Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики»

11. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11.11.2016 г. № 576 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики» // Электронный ресурс. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99510?cl=ru-ru>.

12. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15.07.2016 г. № 401 «Об утверждении Положения о Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики» // Электронный ресурс. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99446>.

13. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 г. № 123 «Об утверждении Положения о Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства Кыргызской Республики» // Электронный ресурс. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93807>.

14. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30.07.2019 г. № 1383 «Об утверждении Положения о Государственном агентстве водных ресурсов Кыргызской Республики» // Электронный ресурс. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157000>.

15. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 г. № 136 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции экологической и технической безопасности Кыргызской Республики» // Электронный ресурс. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93510>.

16. Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 24.05.2017 г. № 134-СФ «О мерах по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030



года» // Электронный ресурс. URL:  
<http://council.gov.ru/activity/documents/80542/>.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2008г. №450 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Электронный ресурс. URL:  
<http://docs.cntd.ru/document/902105548>.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Электронный ресурс. URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_188947/42bb01d64c5d3165449227cb2ef0982a39d33989/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188947/42bb01d64c5d3165449227cb2ef0982a39d33989/).

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2013г. № 1038 «Об утверждении Положения о Министерстве строительства и жилищно – коммунального хозяйства Российской Федерации» // Электронный ресурс. URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154589/b7d8b6c59e61353aafd62120956f873606d9ada6/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154589/b7d8b6c59e61353aafd62120956f873606d9ada6/).

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2008 г. № 400 «Об утверждении Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации» // Электронный ресурс. URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_77312/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77312/).

21. Решение Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16.12.2016 г. «О мерах по реализации государственной экологической политики» // Электронный ресурс. URL:  
<http://council.gov.ru/media/files/o6dAhQbFQZy14Aiw1K1Z0UZe9shIU0ml.pdf>.

22. Утверждение «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» от

30.04.2012 г. // Электронный ресурс. URL:  
<http://kremlin.ru/events/president/news/15177>.

### **Книжные издания**

23. Геоэкология и природопользование. Понятийно-терминологический словарь / Авторы-составители Козин В.В., Петровский В.А. – Смоленск: Ойкумена, 2005. С. 388.

24. Пахомова Н.В., Эндрес А., Рихтер К. Экологический менеджмент / СПб., 2003. С.191.

25. Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении / Сост.: М. Китинг. - Женева, 1993.

26. Серов Г.П. Экологический аудит и экоаудиторская деятельность: научно-практическое руководство. - М.: Издательство «Дело» АНХ, 2008. С. 408.

27. Состояние мира 2001: доклад Института Worldwatch о развитии по пути к устойчивому обществу: [пер. с англ.] / Листер Р. Браун и др.; ред. Линда Старк. М.: Весь мир, 2003. С. 397.

28. Стокгольмская декларация принципов защиты окружающей среды. Стокгольм, 16 сентября 1972 г. / Справочно – правовая система «Гарант», раздел «Международные договоры». М., 2006. С. 49

29. Теркулов У.К. Экологический императив и политика: социально – философский анализ. Автореф. к.ф.н. – М., 1996. С. 238.

### **Электронные издания**

30. Анализ деятельности страховых компаний в 2019 году от 22.04.2020 // Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Электронный ресурс. URL: <http://www.stat.kg/ru/news/analiz-deyatelnosti-strahovyh-kompanij-v-2019-godu/>.

31. Анализ деятельности страховых компаний в 2018 году от 16.04.2019 // Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Электронный ресурс. URL: <http://www.stat.kg/ru/news/analiz-deyatelnosti-strahovyh-kompanij-v-2018-godu/>.

32. Глобальная статистика генерации и переработки отходов от 19.02.2020 // Электронный ресурс. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/166395-mirovoy-musornyy-rynok-poka-v-peredovyh-stranah-szhigayut-i-sortiruyut-v-rossii-plodyat-poligony>.

33. Митина Н.Н., Гнетов Е.М. Утилизация промышленных отходов в России и в мире: проблемы и решения // журнал «Neftegaz.RU», №3, 2020, Электронный ресурс. URL: <https://magazine.neftgaz.ru/articles/ekologiya/536780-utilizatsiya-promyshlennykh-otkhodov-v-rossii-i-v-mire-problemy-i-resheniya/>.

34. Официальная статистика Национального Статистического комитета Кыргызской Республики по мерам реализации Целей устойчивого развития // Электронный ресурс. URL: <http://www.stat.kg/ru/search/?news=1&pages=1&publications=1&statistics=1&vacancy=0&opendata=1&query=%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82+%D0%BF%D0%BE+%D0%BE%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5+%D0%BE%D0%BA%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%B0%D1%8E%D1%89%D0%B5%D0%B9+%D1%81%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%8B>.

35. Официальный сайт Президента Кыргызской Республики / Режим доступа: <http://www.president.kg/kg/>.

36. Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики / Режим доступа: <http://www.gov.kg/?m=20181026&lang=ru>.

37. Официальный сайт Жогорку Кенеш Кыргызской Республики / Режим доступа: <http://www.kenesh.kg/ru>.

38. Официальный сайт Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству Кыргызской Республики / Режим доступа: <http://www.ecology.gov.kg/index>.

39. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации / Режим доступа: <https://www.gks.ru/>.
40. Официальный сайт международного общественного движения «MOVEGREEN» в Кыргызской Республике / Режим доступа: <http://movegreen.kg/about/>.
41. Отчет рабочей группы по мониторингу и оценке окружающей среды Кыргызской Республики от 03.09.2010 / Режим доступа: <https://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/europe/monitoring/11thMeeting/Roundtable.Kyrgyzstan.r.pdf>.
42. Отчет ООН «Обзор результативности экологической деятельности Кыргызской Республике» 2000г. / Режим доступа: [https://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/kyrgyzstan%20r.pdf](https://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/kyrgyzstan%20r.pdf).
43. Официальный сайт «ЭКОИС - Бишкек» (Экологический информационный сервис) / Электронный ресурс. URL: <https://ecois.net/ecologicheskoe-polozhenie-v-kyrgyzstane>.
44. Статистические таблицы о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики // Электронный ресурс. – НСК КР. URL: <http://www.stat.kg/ru/statistics/turizm-otdyh-ohrana-okrzhayushej-sredy/>.
45. Управление охраной окружающей среды стран мира // Электронный ресурс. URL: [http://www.spsl.nsc.ru/fulltext/ecology/Zk1\\_Gl3.pdf](http://www.spsl.nsc.ru/fulltext/ecology/Zk1_Gl3.pdf).
46. Хисамутдинов Ирек Ахметович, Шнайдерман Анжела Вадимовна Экономические методы регулирования эколого-экономической системы // Вестник ЧелГУ. 2017. №10 (406). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskie-metody-regulirovaniya-ekologo-ekonomicheskoy-sistemy>.
47. Экологическая ситуация в России: мониторинг с 2009 – 2019 гг. // Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9544>.

48. Экологическая ситуация в Кыргызстане 2018 // исследования ИАЦ «Кабар» URL: <http://kabar.kg/news/ekologicheskoe-polozhenie-v-kyrgyzstane/>.

49. NONNEWS. The top of countries in term of ecology. Электронный ресурс. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/ecology>.

50. Destinations of investments by direct insurance or reinsurance companies // The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI\\_FIN](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI_FIN).

51. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General // United Nations Treaty Collection. URL: [https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx?clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en).