

**КАЗАХСТАН**  
**СТРАНОВОЙ АНАЛИЗ ЗА 2008 ГОД**



	<b>страница</b>
<b>I. Резюме</b>	<b>3</b>
<b>II. Введение</b>	<b>5</b>
2.1. Краткая информация о стране	5
2.2. Цель и масштаб странового анализа	7
2.3. Связь с другими планами развития и анализами	7
<b>III. Приоритетные направления</b>	<b>9</b>
3.1. Социально-экономическое благосостояние	9
3.1.1. Ситуация в Казахстане	9
3.1.2. Анализ ключевых проблем и их причин	14
3.1.3. Сравнительные преимущества ООН	28
3.2. Экологическая устойчивость	29
3.2.1. Ситуация в Казахстане	29
3.2.2. Анализ ключевых проблем и их причин	31
3.2.3. Сравнительные преимущества ООН	44
3.3. Государственное управление	45
3.3.1. Ситуация в Казахстане	45
3.3.2. Анализ ключевых проблем и их причин	46
3.3.3. Сравнительные преимущества ООН	55
<b>IV. Дальнейшие шаги: ЮНДАФ</b>	<b>57</b>
<b>V. Сокращения и аббревиатура</b>	<b>60</b>
<b>Приложение А. Обзор государственной системы финансового управления в Республике Казахстан</b>	<b>61</b>

## I. РЕЗЮМЕ

В Страновом анализе (СА) для Казахстана Страновая команда ООН проанализировала текущую ситуацию в области развития и попыталась найти ответ на следующий вопрос: в каких сферах, и каким образом ООН может оказать содействие в области развития в период с 2010 по 2015 год, так как ответ на этот вопрос, является основой для определения ключевых приоритетов для наполнения Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) для Казахстана на 2010-2015 годы.

Объединение национальных приоритетов и актуальной необходимости достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в Казахстане выявило три основные сферы для проведения анализа. К ним относятся:

- **социально-экономическое благосостояние**
- **экологическая устойчивость**
- **государственное управление**

При анализе принимались во внимание перекрестные вопросы, такие как права человека, культура, гендерные и возрастные аспекты, а также вопросы многообразия.

При рассмотрении социально-экономического благосостояния анализировались такие вопросы, как нестабильная занятость и развитие бизнеса; недостатки системы социальной защиты; отсутствие качественной системы здравоохранения и медленный прогресс по улучшению показателей в области здравоохранения; доступ к образованию в сельской местности, а также проводимая реформа в секторе образования в целом. В области государственного управления рассматривались вопросы соблюдения прав человека и доступа к правосудию; демократизация и эффективное государственное управление. Проблемы экологической устойчивости охватывали комплексное управление природными ресурсами и международное сотрудничество; адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий; а также управление рисками стихийных бедствий.

Хочется отметить, что выбранные стратегические направления сотрудничества не отражают всей работы, проводимой ООН в стране – скорее это единый коллективный ответ на имеющиеся национальные проблемы и приоритеты. Общие сравнительные преимущества ООН по всем трем направлениям были определены следующим образом:

- благоприятная правовая среда для применения/исполнения международных/национальных стандартов и обязательств, включая разработку международных норм и стандартов, привлечение международных экспертов и беспристрастные рекомендации на основе международного опыта и передовой практики;
- поддержка качественных государственных услуг и эффективного государственного управления, в частности, усиление гендерного равенства, поощрение активного участия в общественных процессах всех слоев населения, а также национальной ответственности.
- содействие в устранении неравенств – привлечение внимания к целевым группам населения в совокупности с предложением знаний и экспертизы по перекрестным вопросам.
- поддержка ориентированной на результат политики социальных услуг, включая предоставление экспертизы и консультаций, а также наращивание потенциала.

- содействие в развитии/укреплении гражданского общества, включая обмен знаниями и наращивание потенциала.

К другим ключевым критериям для выбора указанных выше направлений сотрудничества относятся: приоритетность потребностей; потенциал для оказания долгосрочного воздействия на национальные цели и приоритеты; полученные уроки и передовая практика; а также возможности по наращиванию местного потенциала и укреплению международного сотрудничества. По каждому из этих направлений необходимы совместные усилия представителей государственного сектора, частного сектора и гражданского общества, которые могут помочь с разъяснением и разработкой норм, реализацией комплекса мероприятий и отслеживанием прогресса и эффективности.

Несмотря на значительный прогресс, достигнутый государством за последние годы, Правительству РК необходимо приложить дополнительные усилия для достижения к 2015 году целей развития тысячелетия (ЦРТ). Одних усилий Правительства для этого недостаточно. В этой связи ООН готова оказать содействие в продвижении модели развития, учитывающей права человека. По мере разработки ЮНДАФ, будут четко определяться роли правообладателей (rights holders) и тех, кто отвечает за исполнение этих прав (duty bearers). Данный подход предусматривает вовлечение различных отечественных и международных партнеров – местных исполнительных органов, населения, гражданского общества, семей, международных доноров, бизнес структуры, средств массовой информации, научных кругов и других. ООН может, таким образом, помочь Казахстану в максимальном использовании беспрецедентных возможностей для демократизации общества и полноценного развития страны.

## Основные сведения о Казахстане

Население:	15,73 млн. чел.
ВВП на душу населения:	8 450 долл. США.
Индекс человеческого развития:	0,807; 71-е место среди 179 стран.
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении:	66,38 лет.
Доля населения с уровнем доходов ниже прожиточного минимума:	18,2% (13,6% – в городской местности, 24,4% – в сельской местности).
Индекс Джини (коэффициент концентрации доходов):	0,312.
Соотношение средней заработной платы женщин к средней заработной плате мужчин:	62,3%.
Уровень безработицы:	7,8%.
Доля самозанятого населения:	35,5%.
Процент грамотности взрослого населения:	99,5%.
Младенческая смертность на 1 000 живорождений:	13,91.
Детская смертность на 1 000 живорождений:	17,54.
Материнская смертность на 100 000 живорождений:	45,6.
Доля женщин репродуктивного возраста, страдающих железодефицитной анемией:	45,7%.
Количество новых зарегистрированных случаев ВИЧ:	1 700.
Заболееваемость туберкулезом на 100 000 населения:	132,1.
Государственные расходы на здравоохранение (процент от ВВП):	2,3%.
Государственные расходы на образование (процент от ВВП):	3,64%.
Женщины в Парламенте:	4,3% – в верхней палате; 15,9% – в нижней палате.
Доступ населения к чистой питьевой воде:	76,8% в целом; 57,2% – в сельской местности.
Доступ населения к улучшенным санитарно-техническим средствам:	64,2% только в городской местности.

*Источники: Отчет «Цели развития тысячелетия в Казахстане», 2007 год, данные Агентства РК по статистике.*

## II. ВВЕДЕНИЕ

### 2.1. Информация о стране

В национальном видении и стратегиях своего развития Казахстан ставит перед собой амбициозные цели по вхождению в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. За годы после обретения независимости в декабре 1991 года, Казахстан сформировался как стабильное государство, увереннодвигающееся вперед по пути развития, страна с прочным средним уровнем доходов и лидер в решении региональных вопросов. За последние годы среднегодовой экономический рост составил порядка 9,1%; такие быстрые темпы роста помогли увеличить среднемесячную заработную плату в среднем более чем в три раза только за период с 2003 по 2005 год; в настоящее время валовой внутренний продукт составляет 8 450 долл. США.

Страна, занимающая девятое место в мире по территории, уже достигла трех глобальных Целей развития тысячелетия (ЦРТ), принятых на Саммите тысячелетия ООН в 2000 году, включая сокращение вдвое уровня бедности, всеобщее начальное образование и гендерное равенство в образовании. Сейчас в стране установлены еще более амбициозные цели и задачи по этим ЦРТ, известные как «ЦРТ+». К ним относятся «ЦРТ1+» – сокращение вдвое количества населения в сельской местности, имеющего доход ниже уровня прожиточного минимума; «ЦРТ2+» – обеспечение всеобщего среднего образования; «ЦРТ3+» – обеспечение принятия и реализации мер, направленных на повышение представленности женщин в законодательных и исполнительных органах; обеспечение законодательных и исполнительных мер в целях предотвращения и искоренения насилия против женщин и обеспечение устойчивого внедрения гендерных подходов в государственное планирование и бюджетный процесс.

Однако, несмотря на очевидный прогресс, показатели в социальной сфере не соответствуют впечатляющему уровню экономического развития. Так, около 6 из 10 человек по-прежнему находятся за чертой бедности или на ее уровне, несмотря на сокращение глубины и остроты бедности. В Национальном отчете по ЦРТ за 2007 год сообщается, что в области здравоохранения наблюдается особенно медленный прогресс по улучшению показателей, при этом ожидаемая продолжительность жизни при рождении также является низкой для страны со средним уровнем доходов. Кроме того, значительными являются социально-экономические межрегиональные различия – между сельской и городской местностью, мужчинами и женщинами – в плане доступа к услугам и возможностям, а также по другим аспектам бедности, не связанным с доходами. Продовольственная безопасность также по-прежнему вызывает беспокойство.

Несмотря на глобальный финансовый кризис и последовавший за ним кризис ликвидности в стране, рост ВВП в Казахстане в 2008 году превысил 3 процента. Инфляция составила 9,5 процента. Республиканский и местные бюджеты исполнены по доходам на 99,5 процента, а по расходам – на 99 процентов. Все социальные обязательства государства в 2008 году были исполнены.

В то же время согласно индексу глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума Казахстан все еще сталкивается с рядом разнообразных вызовов, несмотря на приоритетность выполнения такой задачи, как повышение конкурентоспособности. В 2007-2008 годах Казахстан занимал 61-е место среди 131 страны, спустившись с 50-го места в 2006-2007 годах. Несмотря на ряд достижений, было рекомендовано дальнейшее усиление институциональной среды, в частности, в отношении независимости судов, эффективности работы государственного сектора и общественного доверия. Также отмечалось ослабление в области развития инноваций, совершенствования промышленной деятельности и технологической готовности частично вследствие недостатка квалифицированных кадров в области науки и технологий, меньших, по сравнению с другими странами, объемов расходов компаний на научно-исследовательскую деятельность и недостаточного сотрудничества в области исследований между научно-исследовательскими организациями и промышленными предприятиями. Другие ключевые вызовы объясняются распространенными торговыми ограничениями, высоким уровнем инфляции и относительно небольшим количеством пользователей Интернета.

Казахстан намерен приумножить свои достижения и поднять их на качественно новый уровень, реализовав нерешенные социально-экономические задачи.

## **2.2. Цель и масштаб странового анализа**

В Страновом анализе (СА) для Казахстана Страновая команда ООН проанализировала текущую ситуацию в области развития и попыталась найти ответ на следующий вопрос: в каких сферах, и каким образом ООН может оказать содействие в области развития в период с 2010 по 2015 год, так как ответ на этот вопрос, является основой для определения ключевых приоритетов для наполнения Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) для Казахстана на 2010-2015 годы.

СА построен вокруг трех основных тем развития, актуальных для достижения ЦРТ, а также согласующихся с приоритетами Правительства Казахстана<sup>1</sup>:

- **социально-экономическое благосостояние**
- **экологическая устойчивость**
- **государственное управление**

При анализе принимались во внимание перекрестные вопросы, такие как права человека, культура, гендерные и возрастные аспекты, а также вопросы многообразия.

По каждому тематическому направлению в СА представлен краткий анализ текущей ситуации, а также рассмотрены основные причины проблем. В заключении определены сравнительные преимущества ООН по поддержанию Правительства в устранении сдерживающих факторов для достижения ЦРТ.

## **2.3. Связь с другими планами и анализами в области развития**

Страновой анализ, подготовленный под руководством офиса Резидента-координатора ООН, опирается на национальные планы развития и официальные заявления Правительства, а также многочисленные оценки, проведенные агентствами ООН, двусторонними донорами и другими внешними независимыми наблюдателями<sup>2</sup>. При

---

<sup>1</sup> Эти тематики были определены в ходе совместной подготовительной работы ООН, Правительства и других партнеров во время семинара по разработке ЮНДАФ в мае 2008 года.

<sup>2</sup> Вследствие наличия всесторонних анализов, проведенных государственными органами и независимыми организациями, страновая команда ООН не проводила полную страновую оценку и решила провести страновой анализ, опираясь на имеющиеся аналитические отчеты. Критический анализ включает Отчет о Целях развития тысячелетия за 2007 год, Среднесрочный анализ ЮНДАФ на 2005-2009 годы, «ООН и Казахстан: 15 лет успешного партнерства», Стратегию развития Казахстана до 2030 года, Концепцию перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию до 2024 года, Стратегический план развития Казахстана до 2010 года, Среднесрочный план мероприятий на 2006-2009 годы, Послания главы государства народу Казахстана (2008 года, 2007 года и 2006 года), Стратегии развития образования до 2010 года, Концепцию развития образования до 2015 года, Стратегию гендерного равенства на 2006-2016 годы, Государственную программу борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы, Государственную программу развития гражданского общества, Государственную программу по борьбе с транснациональной организованной преступностью, Государственную программу национального наследия, Стратегию индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы, Оценку Программы Республики Казахстан по сокращению бедности на 2003-2005 годы, Экологический кодекс Республики Казахстан, законы Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях», «О социальной защите населения Республики Казахстан», Базовый отчет о правах человека в Казахстане, и «Новый Казахстан в новом мире: десятилетие Стратегии «Казахстан 2030».

определении ключевых вопросов по трем основным тематическим направлениям, первоочередные критерии включали необходимость соблюдения основных прав человека и обеспечения человеческого развития, а также необходимость достижения всех ЦРТ. Эти критерии являются чрезвычайно важными, учитывая цели Казахстана в области экономики и развития. Соответственно, в СА признается безусловная связь между правами человека, человеческим развитием и безопасностью человека, которая была заявлена в отчете бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана «При большей свободе»<sup>3</sup>.

Опираясь на сильные стороны всех агентств, программ и фондов, ООН привержена работе с Правительством и участниками гражданского общества для достижения ЦРТ, Декларации тысячелетия и повестки дня, утвержденной Всемирным саммитом в 2005 году, в рамках всеобщей реформы ООН. ООН также опирается на результаты Трехлетнего комплексного обзора деятельности организации, проведенного в 2007 году, и Парижскую декларацию об эффективности помощи, принятую в 2005 году.

Основные вызовы, подчеркиваемые в рамках реформы системы ООН, включают необходимость партнерства ООН с ключевыми заинтересованными сторонами; обеспечение эффективного использования ограниченных ресурсов ООН и подотчетности страновых команд ООН; обеспечение адекватного реагирования в целях развития с учетом ситуации в конкретной стране, гарантирующего качественные результаты, участие и ответственность стран и нейтральность ООН. Все эти моменты являются критически важными целями Рамочной программы ООН в целях развития (ЮНДАФ) на 2010-2015 годы, представляющей собой коллективный ответ ООН на национальные приоритеты развития.

---

<sup>3</sup> Аннан К. «При большей свободе: к развитию, безопасности и прав человека для всех», март 2005 года.

## **III. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ**

### **3.1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ БЛАГОСОСТОЯНИЕ**

#### **3.1.1. Ситуация в Казахстане**

Экономический рост является жизненно важным для обеспечения и соблюдения прав человека на жизнь, получение средств к существованию, защиту и участие. Казахстан признан в качестве страны с устойчивой, постоянно развивающейся экономикой, ставящей перед собой цель вхождения в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. И, несмотря на то, что в 2007-2008 годах по индексу глобальной конкурентоспособности он занимает 61-е место, его рейтинг снизился по сравнению с 2006-2007 годами, и на данный момент сохраняется большое количество вызовов. Макроэкономическая стабильность в стране достигается посредством реформирования социальной, денежной и кредитной политики, земельных отношений и развития частного сектора. Тем не менее, несмотря на достигнутые за последнее время высокие показатели экономического роста, государство не может недооценивать имеющиеся вызовы, которые стране еще предстоит преодолеть.

К 2004 году Казахстан достиг ЦРТ 1 по сокращению бедности вдвое, что указывает на качество общего роста в стране. Несмотря на это, в Национальном отчете по ЦРТ за 2007 год отмечается, что согласно данным за 2006 год 18,2% населения все еще живет за чертой бедности, определяемой уровнем прожиточного минимума (включающим продовольственную корзину и непродовольственные товары и услуги). Кроме того, около 40% населения имеют уровень доходов, близкий к черте бедности, подвергаясь риску попасть в число бедных в случае экономических потрясений<sup>4</sup>. Ситуация с низкими и нестабильными доходами этой группы населения обостряется в связи с ненадежностью занятости, уязвимостью и рисками, связанными с возможными потерями работы и заработков в условиях экономического кризиса, а также неблагоприятными условиями в плане доступа к жилью, безопасной воде и социальным услугам. Бедность и уязвимость особенно характерны для самозанятого в неформальном секторе населения, где преобладающее большинство составляют женщины. Очень сильно выражены региональные различия – сельские населенные пункты, малые города и целые районы на западе и юге страны значительно отстают по сравнительным условиям жизни.

При определении уровня социального благополучия населения в качестве основного критерия берется понятие бедности. В Казахстане показатель бедности оценивается по уровню доходов, однако это ограниченное определение и понимание понятия бедности. Необходимо усилить понимание более масштабных аспектов бедности, включая доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и их качество, чистую и безопасную окружающую среду, а также другие факторы. Кроме того, необходимо отметить, что для обеспечения социального благополучия важными показателями являются подходы,

---

<sup>4</sup> Эта часть населения имеет доход, больше одного, но меньше двух прожиточных минимумов. Прожиточный минимум в июне 2008 года составлял 12 874 тенге (107 долларов США при среднем обменном курсе 108 тенге за 1 доллар США); два прожиточных минимума составляют в целом 25 748 тенге (214 долларов США).

основанные на потребностях, и в этом отношении ключевую роль играют эффективные органы местного управления.

Во втором полугодии 2007 года в Казахстане был отмечен рост цен, при этом на некоторые продовольственные товары первой необходимости цены выросли до 80%, такой рост цен привел к общему уровню инфляции на уровне 10,7%. Эта тенденция сохранялась и в 2008 году, при этом, по данным Агентства РК по статистике, инфляция в первом полугодии этого года составила 5,7%, значительная часть приходится на рост цен на продовольственные товары. Эти тенденции оказывают дополнительное давление на бюджет домохозяйств и приводят к увеличению уязвимости еще большего количества населения.

В Национальном отчете о ЦРТ за 2007 год показано, что бедность в Казахстане имеет сельское лицо и между областями наблюдаются существенные различия:

- наименьший уровень бедности в 2006 году наблюдался в городах Алматы и Астана, где доля населения, имеющего доход ниже прожиточного минимума, составила 5,5% и 12,1%, соответственно;
- самый высокий уровень бедности был зарегистрирован в Кызылординской области – на уровне 37,5%. Высокий уровень бедности по-прежнему наблюдается в Мангистауской (26,5%), Акмолинской (25,4%), Атырауской и Жамбылской областях (23,6%);
- в Атырауской и Мангистауской областях высокий уровень бедности сосуществует с самым высоким уровнем средней заработной платы в республике.

Во всех областях республики бедность в сельской местности более выражена по сравнению с городской местностью.

- Наибольшая разница – более чем в пять раз – зарегистрирована в Актюбинской и Костанайской областях, и более чем в три раза – в Мангистауской, Атырауской, Павлодарской и Северо-Казахстанской областях.
- Самый высокий уровень бедности, как в городской, так и в сельской местности, зарегистрирован в Кызылординской области – на уровне 37,2% и 38,2%, соответственно. В Акмолинской, Жамбылской и Алматинской областях разница в уровне городской и сельской бедности составляет более 20%.

Более низкий уровень бедности в городах по сравнению с сельской местностью обуславливается большими возможностями городского населения для официальной и неофициальной занятости, а также тем, что уровень образования городских жителей выше. Это предоставляет городским жителям больше возможностей для получения достойной работы с более высоким уровнем заработной платы. Возможности по трудоустройству в селах весьма ограничены, особенно для молодежи. Основной формой государственной поддержки бедных в сельской местности является выплата социальных пособий.

Семьи, проживающие в селах, обычно больше по составу, с большим количеством иждивенцев, что также способствует бедности. Проблемы сельской бедности и развития определяются рядом факторов, включая удаленность от областных и

районных центров и недостаточное включение местной экономики в республиканские и территориальные программы социально-экономического развития. Вне зависимости от места проживания, бедные слои населения включают детей, безработных, пенсионеров и работающих людей с низкой заработной платой.

В целом женщины более подвержены риску бедности с учетом того, что, во-первых, доля женщин в общем населении больше, а во-вторых, они более подвержены социальному и экономическому неравенству, включая отсутствие защиты в неформальном секторе и неравенство в пенсионном обеспечении. В то же время люди с ограниченными возможностями, количество которых составляет около полумиллиона человек, также являются социально изолированным слоем населения, что связано с очень низким образовательным уровнем (обуславливаемым социальным отчуждением и дискриминацией) и физическими, логистическими и системными препятствиями для продуктивной занятости. В частности, сохраняются вызовы, связанные с уходом за детьми с ограниченными возможностями, их образованием и трудоустройством выпускников специализированных учебных заведений. Программа реабилитации инвалидов началась в 2006 году.

Миграция и демографические факторы также влияют на уровень бедности. Казахстан сталкивается с необходимостью привлечения иностранной рабочей силы, обуславливаемой недостатком квалифицированных кадров в строительной и нефтегазовой отраслях, и острой потребностью в технических и инженерных кадрах для реализации приоритетных инвестиционных проектов. Таким образом, уровень экономического развития Казахстана привлекает трудовых мигрантов из соседних стран, которые ищут возможности для трудоустройства – как легального, так и нелегального; сейчас Казахстан занимает 9-е место в мире среди стран, куда стремятся трудовые мигранты.

Тщательно проработанная национальная социальная политика, направленная на защиту уязвимых слоев населения, является важным компонентом стратегии по сокращению бедности. Необходимо уделять особое внимание дальнейшему усовершенствованию системы защиты наиболее уязвимых социальных групп: многодетных и неполных семей, особенно в сельской местности; женщин, особенно в неформальном секторе занятости; молодежи; одиноких пожилых людей; инвалидов; мигрантов и оралманов (этнических казахов, вернувшихся в Казахстан в соответствии с национальной миграционной политикой).

Кроме того, цели страны по вхождению в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира и цели долгосрочной стратегии развития до 2030 года требуют общего пересмотра критериев оценки бедности. Так, в Национальном отчете о ЦРТ за 2007 год рекомендовано установить размер прожиточного минимума на уровне в два раза выше его текущего размера и определить черту бедности (в качестве критерия для оказания адресной социальной помощи) на уровне общей стоимости текущей потребительской корзины, как это делается в странах с устойчивым экономическим развитием. Определение оптимального размера минимальной заработной платы на основе двух прожиточных минимумов позволит увеличить доход работающего населения и повысить привлекательность продуктивной занятости.

Что касается вопросов социального благополучия, услуг несоответствующего качества и ограниченного доступа населения к базовым услугам (в особенности семей, проживающих в сельской местности, женщин и других уязвимых групп), которые анализировались параллельно с основными вопросами, то многие из них, такие как повышение рисков болезней и инфекций, устаревший стиль управления, неправильное питание, нехватка чистой питьевой воды и канализационных систем, качество образования и доступ к нему в отдаленных районах – требуют незамедлительного решения, так как речь идет о повышении социального благополучия всего населения Казахстана, что влияет на все аспекты повседневной жизни людей.

На заре экономического роста Казахстан инициировал в 2004 году всестороннюю Национальную программу реформирования и развития сектора здравоохранения на 2005-2010 годы. На втором этапе (2008-2010 годы) программа реформ нацелена на трансформацию первичной медико-санитарной помощи; реорганизацию и улучшение стационарного лечения и неотложной медицинской помощи, повышение преемственности и непрерывности медицинского обслуживания; повышение качества медицинского обслуживания; развитие конкуренции между разными медицинскими учреждениями; реформирование системы медицинского образования; усиление приоритетности профилактики заболеваний для улучшения состояния здоровья населения; а также на то, чтобы сделать охрану здоровья общей ответственностью государства, работодателей и населения. Первичная медико-санитарная помощь является важным компонентом развития системы здравоохранения в Казахстане. В октябре 2008 года в Алматы состоялась международная конференция, посвященная 30-летней годовщине принятия Алматинской декларации по первичной медико-санитарной помощи.

С 2002 года бюджетные ассигнования на сектор здравоохранения значительно выросли как в номинальном выражении, так и в плане доли ВВП, и достигли в 2006 году уровня 3,4%. Однако это не отражает всех затрат на здравоохранение в Казахстане, поскольку расходы включают средства, выделяемые на здравоохранение и на капитальное строительство учреждений высокоспециализированных медицинских учреждений, чьими услугами может воспользоваться лишь небольшая часть населения. Безусловно, базовый пакет услуг, предусматривающий объем бесплатной медицинской помощи, гарантируется государством, однако со времени обретения независимости многие бесплатные услуги стали платными, что требует теперь значительных расходов из личных средств населения.

Однако увеличение финансовых ассигнований в здравоохранение не может решить всех имеющихся в этом секторе проблем. Существенные изменения также необходимы в организации, управлении и оказании медицинских услуг. На первом этапе реализации программы (2005-2007 годы) была разработана и принята новая политика финансирования сектора здравоохранения. Внедрение новой политики предусмотрено на втором этапе реализации программы (2008-2010 годы). Она нацелена на повышение эффективности расходов в секторе здравоохранения, привлечение в систему здравоохранения дополнительных средств и обеспечение равного распределения ресурсов между регионами страны.

Прогресс в улучшении показателей в секторе здравоохранения в Казахстане был достаточно медленным, что сказалось на общих показателях повышения уровня жизни

и экономического роста, а также реализации прав на качественное медицинское обслуживание, продовольствие и образование.

ЦРТ по снижению детской и материнской смертности и борьбе с основными заболеваниями, такими как ВИЧ и туберкулез, представляют серьезные вызовы для страны. Необходимо отметить, что внедрение принципов регионализации перинатальной помощи позволило стабилизировать материнскую смертность, и по итогам 11 месяцев 2008 года отмечалось снижение показателей материнской смертности с 46,3 до 31,2 на 100 тыс. живорождений. Данный пример наглядно показывает, что при полной и качественной реализации запланированных мероприятий цель тысячелетия в плане снижения материнской смертности достижима. Часть проблем в секторе здравоохранения является следствием ограниченного доступа значительной части населения к чистой питьевой воде и канализации, а также угрожающего уровня загрязнения окружающей среды. Несмотря на затрачиваемые средства на ремонт и строительство систем водоснабжения, качество воды остается низким во многих сельских районах, что влияет на вероятность достижения ЦРТ в области охраны окружающей среды.

Несмотря на то, что голод сам по себе не является актуальной проблемой для Казахстана, несбалансированное питание и недостаток в пище важных питательных веществ, частично обуславливаемые продовольственной небезопасностью, представляют серьезную угрозу здоровью населения. Высокий уровень распространенности анемии является прямым следствием неполноценного питания. В период с 1999 по 2003 год вырос уровень распространенности анемии среди беременных женщин; согласно национальным исследовательским данным<sup>5</sup> более 45% женщин репродуктивного возраста и 36% детей в возрасте от 6 до 59 месяцев страдают от железодефицитной анемии. Дефицит витамина А среди детей в возрасте от 6 до 59 месяцев составил в то же время 57,2%. Нарушения, связанные с йододефицитом, остаются проблемой – в этой области прогресс идет медленными темпами, несмотря на то, что использование йодированной соли в последние годы значительно возросло.

Данные мультииндикаторного кластерного обследования (МИКО) показывают, что более 4% детей младше 5 лет имеют умеренное отставание в весе, 0,8% – показывают критическое отставание в весе, 3,8% детей имеют ослабленное здоровье, 1% детей – отстают в росте, 12,8% – имеют низкий вес для своего возраста, а 4% – недостаточный для своего возраста рост. Последнее особенно указывает на неправильное питание и/или является результатом хронических заболеваний. Среди мальчиков недостаточность питания распространена чаще, чем среди девочек.

Однако самым тревожным показателем является младенческая и детская смертность, хотя недавние результаты МИКО и официальные данные подтверждают устойчивую тенденцию к снижению по обоим показателям. Тем не менее уровень младенческой смертности остается высоким для страны со средним уровнем доходов, при этом на смертность в перинатальный период приходится 47% всех случаев детской смертности в возрасте до одного года.

---

<sup>5</sup> МИКО за 2006 год и Обследование демографической ситуации и здоровья за 1999 год.

### Показатели младенческой и детской (до 5 лет) смертности (различные источники)

Источник данных	Период	Уровень младенческой смертности (на 1 000 живорождений)	Детская смертность (до 5 лет) (на 1 000 живорождений)
Министерство о здравоохране ния	1997-2000 гг.	22	29
	2001-2005 гг.	15	19
МИКО	2000-2005 гг.	31,8	36,3

*Источник: Анализ младенческой и детской смертности. Вызовы и решения. ЮНИСЕФ/ВОЗ, Астана, 2006 год.*

Причина столь выраженных расхождений кроется в использовании разных критериев живорождения и мертворождения, поскольку Министерство здравоохранения использовало критерии советского времени, в то время как в МИКО используются международные критерии, рекомендованные ВОЗ. Также может иметь место занижение сведений о случаях смерти детей. Необходимо отметить, что с 2008 года Казахстан перешел на критерии живо- и мертворождения, рекомендованные ВОЗ.

Что касается ВИЧ и СПИДа, то к концу мая 2008 года в Казахстане было официально зарегистрировано 10 180 случаев ВИЧ-инфицирования<sup>6</sup>. Эпидемия ВИЧ/СПИДа в Казахстане характеризуется увеличением количества новых зарегистрированных случаев ВИЧ (практически каждый третий новый случай регистрируется в местах лишения свободы) и сосуществованием с эпидемией туберкулеза.

#### **3.1.2. Анализ ключевых проблем и их причин**

СА согласуется с национальными приоритетами, и ООН поддерживает усилия государства в области улучшения социально-экономического благосостояния населения. В ходе анализа ключевые проблемы, связанные с социально-экономическим благосостоянием, были классифицированы следующим образом:

- нестабильная занятость и развитие предпринимательства;
- ограниченный потенциал системы социальной защиты;
- отсутствие доступа к качественным системам медицинского обслуживания и медленный прогресс улучшения показателей в области здравоохранения;
- неконкурентоспособное образование.

Структуры, на которые возложены обязательства по обеспечению этих прав, – это государственные органы, различные организации государственного управления, а также негосударственные участники, в том числе само гражданское общество, которые могут и должны обеспечивать реализацию законных прав населения страны. Основные причины имеющихся в Казахстане проблем с обеспечением прав человека включают:

<sup>6</sup> Информационный бюллетень Республиканского центра по профилактике и борьбе с СПИДом. Алматы, 2008 год.

- неразвитую культуру соблюдения прав человека, а также отсутствие традиций участия гражданского общества в государственном управлении;
- существенную разницу в социально-экономических показателях между регионами, между сельской и городской местностью, между мужчинами и женщинами;
- низкий уровень социальных пособий и дефицит кадров для стимулирования проведения социальных реформ;
- неразвитую систему социальной защиты;
- структуры государственного управления все еще находятся на ранних стадиях развития;
- наличие культурных и социальных традиций, которые в какой-то мере могут привести к дискриминации и ограничению возможностей по признаку половой принадлежности;
- устаревшие технологии и промышленная и сельскохозяйственная деятельность, наносящая вред окружающей среде;
- культуру нерационального использования ресурсов, которую нужно кардинально менять.

### **Нестабильная занятость и развитие предпринимательства**

Право на достойный труд включает благоприятные возможности для работы, включая защиту прав работника, адекватное вознаграждение за проделанную работу и гарантию социальной защиты. Это право не ограничивается работой по найму, но также распространяется на самозанятость, работу на дому и другие виды деятельности, приносящие доход. Оно также подразумевает личную ответственность за поиск работы и получение соответствующего дохода.

Несмотря на значительные улучшения в этой сфере, вызывает беспокойство отсутствие справедливости в распределении благ для женщин и других уязвимых групп в Казахстане, т.е. их равный доступ к ресурсам и благам – как ключевой фактор экономического развития и роста. Кроме того, уязвимое население имеет недостаточный доступ к производственному процессу, и в результате – к распределению доходов. Неравные возможности являются основным барьером для реализации права на труд, равно как и других общих прав, и не способствует сокращению бедности в стране. В период существенных изменений в уровне жизни и увеличения численности уязвимых групп необходимы целевые программы занятости, учитывающие интересы этих групп, в том числе женщин, молодежи, пенсионеров, мигрантов из соседних стран и людей с ограниченными возможностями.

Несмотря на то, что в целом уровень безработицы сократился до 7,8% в 2006 году, безработица остается очень актуальной проблемой в сельских районах и малых городах. Квалификация значительной части рабочих не соответствует потребностям быстрорастущей экономики, кроме того, существует территориальное несоответствие между спросом и предложением рабочей силы с относительной неподвижностью рабочей силы между регионами.

Бедность и уязвимость наиболее распространены среди самозанятого населения – как в секторе домашнего производства в сельской местности, так и в неформальной городской экономике, что характеризуется низкой производительностью. Доля самозанятых людей в неформальном секторе экономики как часть экономически

активного населения остается высокой, в целом на уровне 35-40%; самозанятость в два раза выше в сельских регионах по сравнению с городами (59,2% женщин в сельской местности и 25,3% – в городской местности; 51,5% мужчин в сельской местности и 22,8% – в городской местности). В то же время самозанятость более характерна для женщин, которые работают в основном в торговле на товарных и продовольственных рынках, общественном питании, бытовом обслуживании и на переработке сельхозпродукции.

В целом желание заниматься предпринимательской деятельностью, начать собственное дело ограничивается нормативной базой Казахстана. Для получения лицензии на ведение деятельности необходимо пройти на 19 процедур больше, чем в среднем в мире, при этом имеют место высокие регистрационные сборы. Элементы коррупции обуславливаются чрезмерными механизмами контроля предпринимательской деятельности.

Субъекты малого и среднего бизнеса (МСБ) сталкиваются со значительными препятствиями, при этом предприниматели отмечают, что высокие процентные ставки – в среднем 25% – микрокредитных организаций являются основным сдерживающим фактором. Кроме того, резкое сокращение банковского кредитования, вызванное сокращением доступа казахстанских банков к иностранному финансированию на фоне глобального кризиса ликвидности, серьезно повлияло на МСБ. Такие предприятия также сталкиваются со сложностями доступа на рынки частично вследствие малочисленности ассоциаций, наличия экспортных и импортных барьеров, а также барьеров со стороны транснациональных преступных синдикатов. Женщины в Казахстане заняты в основном в малом бизнесе, преимущественно в неформальном секторе экономики, потому что у них, как правило, нет достаточного первоначального капитала, необходимого для начала и развития бизнеса.

Культурное наследие является активом для социального и экономического развития. Сфера культуры зачастую предоставляет хорошие возможности для занятости и получения дохода и может играть значительную роль в сокращении бедности в Казахстане, особенно с учетом важности культурного развития, которое было признано на высших уровнях государственного управления. Учитывая растущий потенциал этого сектора, традиционное ремесленное производство вполне может стать хорошим источником заработков для большого количества сельского населения, и в первую очередь женщин.

Туристическая отрасль является другой сферой, обладающей значительным экономическим потенциалом, который может помочь в сокращении уровня бедности в стране.

Сохраняются значительные различия в уровне оплаты труда с гендерной точки зрения. В 2006 году средняя заработная плата мужчин составляла 49 737 тенге по сравнению с 30 984 тенге у женщин; с 2004 года это соотношение (62,3%) выросло на 4 процентных пункта. Во всех сферах экономической деятельности заработная плата мужчин в 1,3-1,7 раза выше заработной платы женщин, даже в отраслях с высокой долей занятости женщин (здравоохранение, образование, государственная служба).

Также растет горизонтальная сегрегация на рынке труда по отраслям, точнее говоря, концентрация профессиональной занятости женщин в низкооплачиваемых отраслях.

Эта тенденция привела к феминизации определенных секторов (здравоохранение, образование) и может еще более усилить укоренившееся гендерное неравенство. Рынок труда Казахстана также характеризуется сильной вертикальной сегрегацией. Несмотря на то, что в среднем уровень образования женщин выше, женщины занимают лишь 3,5% руководящих должностей на всех уровнях, включая руководителей организаций, в то время как их доля на низших уровнях составляет 76,7%. Безработица также чаще является уделом женщин – среди них в два раза больше безработных, чем мужчин, причем им гораздо реже предоставляются возможности для трудоустройства.

Современная накопительная пенсионная система (НПС), вкупе с существующими отличиями в относительном статусе женщин и мужчин на рынке труда, приведет к усилению гендерного разрыва в пенсионном обеспечении. В соответствии с существующей системой размер пенсии зависит напрямую от дохода и стажа работы, что означает меньший размер пенсии среди женщин. Как следствие, можно ожидать увеличения количества бедных женщин, вышедших на пенсию. В начале 2005 года средний размер пенсии среди женщин составлял лишь 83,1% от среднего размера пенсии среди мужчин<sup>7</sup>.

**Недостатки.** Исходя из проведенного анализа, можно выделить пять ключевых вызовов в области занятости трудоспособного населения, что, соответственно, также препятствует экономическому росту в Казахстане.

- Необходимость создания благоприятных условий (политической и нормативно-правовой среды) для поддержания МСБ и развития частного сектора.
- Необходимость углубления и расширения доступа к финансовым услугам, включая кредитование и микрофинансирование, в особенности для уязвимых групп населения.
- Необходимость усиления служб поддержки и доступа к рынкам.
- Необходимость в повышении предпринимательских способностей, знаний и совершенствовании технологий.
- Необходимость обеспечения большего доступа женщин, молодежи и других уязвимых групп населения к рынку труда, а также программам по трудоустройству, включая обеспеченность социальным пакетом.

Несмотря на развитые предпринимательские и коммерческие навыки населения в Казахстане, необходимо устранить некоторые структурные пробелы для стимулирования и дальнейшего развития экономики. Квалификация работников, особенно для занятия профессиональных, управленческих и технических должностей, зачастую недостаточна. Кроме того, несмотря на наличие государственного закона о занятости, закон о гендерном равенстве еще не утвержден, что ставит женщин в неравное положение с мужчинами. Многие предприниматели, занимающиеся частным бизнесом не зарегистрированы, при этом молодежь, инвалиды и самозанятые нуждаются в более специфичной социальной помощи и услугах. Что касается структур, которые должны способствовать более стабильной занятости, то, как представляется, необходимо создание государственного координационного комитета, а также расширение возможностей для постоянного обучения, повышения квалификации и профессионального роста персонала.

---

<sup>7</sup> Тем не менее это на 9,4 процентных пункта выше того же показателя в 2000 году.

Несмотря на то, что только развитие частного сектора сможет вывести Казахстан на новый уровень экономического роста, нельзя сбрасывать со счетов и вклад неформального сектора в развитие экономики. Однако пока развитие малого и среднего бизнеса в стране остается серьезной проблемой. Внесение изменений в закон о МСБ может сократить количество процедур и документов, необходимых для регистрации бизнеса, в то же время установление более низких процентных ставок и дополнительных привилегий для женщин и молодежи сможет помочь в получении кредитных средств и стимулировать развитие предпринимательской деятельности. Женщины, особенно сельские жительницы, не имеют собственных активов, и им необходимо оказать содействие в расширении доступа к микрокредитованию с более низкими процентными ставками. Законы о микрофинансировании также должны охватывать накопления. Приоритетным является продвижение предпринимательства, в том числе в сфере ремесленного производства, в качестве экономического стимула. Доступ к деловой информации и нормативно-правовой базе, а также поддержка со стороны государства при открытии собственного дела находятся не на должном уровне. Между тем ключевые службы поддержки, в том числе инфраструктура в отдаленных районах и деловые связи (складирование и сбыт), требуют дальнейшего развития.

### **Ограниченный потенциал системы социальной защиты**

В Казахстане система социальной защиты населения унаследовала традиции советских времен и основана на универсальной модели социального обеспечения. Социальные вопросы до сих пор остаются национальными приоритетами развития не только потому, что они влияют на все сферы жизни, но и потому, что эффективность социальной защиты является показателем глубины социальных реформ в обществе. В этой связи, в соответствии со стремлением Казахстана войти в число 50-ти самых конкурентоспособных стран мира, национальным приоритетом является построение современной социальной политики, направленной на самые уязвимые слои общества и способствующей экономическому развитию.

Конституция гарантирует гражданам минимальный размер заработной платы и пенсии, пенсионные льготы, пособия на случай болезни, потери дееспособности и потери кормильца. В переходный период была проведена реформа пенсионной системы, которая на данный момент считается самой прогрессивной среди стран СНГ, хотя ее успех был обеспечен за счет таких мер, как увеличение пенсионного возраста и отмена льгот. Существующие социальные учреждения (дома-интернаты, региональные центры социального обслуживания, организации специального образования и реабилитационные центры) предоставляют широкий спектр социальных услуг, в т.ч. медицинские, реабилитационные и образовательные. Тем не менее деятельность большинства таких организаций не регулируется на законодательном уровне. В 2005 году была введена система обязательного социального страхования всего работающего населения. Малоимущим семьям предоставляется адресная социальная помощь, размер которой, однако, ограничен. К сожалению, база данных по социально уязвимым слоям населения весьма ограничена.

Основными препятствиями на пути создания более комплексной системы социальной защиты являются ограниченные возможности и трудности законодательного характера. В 2007 году ПРООН и Департамент координации занятости и социальных программ Южно-Казахстанской области провели оценку потенциала данного департамента, в т.ч.

его областных и районных подразделений. Полученные результаты оценки характерны и для других территориальных учреждений Министерства труда и социальной защиты населения.

В ходе оценки были проанализированы вопросы создания благоприятных условий для работы департамента, а также сильные и слабые стороны организационного потенциала. Были выявлены следующие проблемные моменты:

- запутанность законодательной базы (более 19 законов, постановлений и программ в области предоставления социальной помощи), что затрудняет приведение их в исполнение и их практическую реализацию на областном и районном уровне. В результате создается риск неохвата потенциальных получателей социальной помощи;
- система социальной защиты характеризуется «ответными» действиями, которые диктует сложившаяся ситуация. Сложный процесс подачи документов на получение льгот и пособий; большое число организаций и государственных структур, участвующих в предоставлении помощи;
- отсутствие или недостаток квалифицированных социальных работников, что является важным элементом любой эффективной программы социальной помощи или социальной защиты. Данная трудовая категория в настоящее время не аккредитована, хотя Правительство признает данный пробел, и социальная работа начинает приобретать очертания аккредитованной профессии с собственными профессиональными стандартами.

На организационном уровне для всех пяти посещенных районов характерны четыре недочета в потенциале:

- необходимость более устойчивой и инновационной системы управления человеческими ресурсами, укрепления потенциала и создания стимулов, которая будет мотивировать государственных служащих на постоянное профессиональное развитие и укрепление собственного потенциала для предоставления качественных социальных услуг;
- необходимость серьезного усовершенствования механизмов внутренней и внешней подотчетности;
- дальнейшее укрепление потенциала по координации, планированию, бюджетированию, мониторингу и оценке;
- более широкое привлечение НПО/ОГО и частного сектора для предоставления услуг и модернизация программ средне-специального образования.

**Недостатки.** Вышеприведенный анализ позволил определить три основных фактора, мешающие развитию социальной защиты в Казахстане.

- Необходимость развития благоприятной среды.
- Необходимость наращивания потенциала организаций, предоставляющих услуги.
- Низкий уровень социальных пособий.

Система социальной защиты в целом требует дальнейшего совершенствования в отношении ее структуры и функциональности, а также для перехода от «солидарной» к более смешанной системе, которая бы сочетала принцип солидарности и индивидуального страхования. Нужно упростить правовую и законодательную базы и

разработать и применять на практике стандарты социальных услуг. Качество и объем социальных услуг не соответствуют потребностям, особенно таких социально уязвимых групп, как самозанятое население, женщины и дети, люди с ограниченными возможностями, молодежь и мигранты. Адресная социальная помощь (АСП), например, выполняет свою основную функцию по предоставлению базовой помощи населению, но она также должна стимулировать самопомощь и самодостаточность, то есть ставить целью не только повышение уровня доходов, но и учитывать потребности населения.

Необходимо проводить просветительскую работу по правам человека, что в первую очередь касается женщин, ввиду их ограниченного доступа к информации, и детей, которые могут подвергаться насилию и эксплуатации. В то же время для расширения диапазона предоставляемых услуг на областном и районном уровнях необходимо увеличить число квалифицированных специалистов, развивать профессиональный потенциал и систему управления, ориентированную на результат. Важно также обеспечить участие НПО и частного сектора в предоставлении услуг.

**Отсутствие доступа к качественным системам медицинского обслуживания и медленный прогресс по улучшению показателей в области здравоохранения**

Чиновники постепенно приходят к пониманию, что для достижения Казахстаном цели по вхождению в число 50-ти конкурентоспособных стран мира необходимо уделять больше внимания вопросам качества жизни, в т.ч. доступу к качественным услугам здравоохранения, что, в свою очередь, требует новых подходов по принципу непрерывности медицинских услуг в течение жизненного цикла и их соответствия международным стандартам и практикам. Важным достижением Казахстана в рамках реформы здравоохранения является определение в качестве государственного приоритета совершенствования стандартов предоставляемых услуг и справочно-информационной системы на всех уровнях здравоохранения, и особенно, в области здоровья матери и ребенка. Тем не менее большая часть бюджета здравоохранения идет на финансирование больничных, а не профилактических услуг; автономия территориальных медицинских учреждений развита слабо, а их функции не слажены и повсеместно дублируются. Остро стоят вопросы координации и увеличения числа квалифицированных управленцев в сфере здравоохранения.

Помимо необходимости укрепления системы здравоохранения в целом другие приоритеты развития данного сектора включают (1) продолжительность жизни при рождении и раннее развитие; (2) репродуктивное здоровье, в т.ч. материнское здоровье; (3) неинфекционные заболевания и образ жизни; (4) ВИЧ/СПИД; (5) туберкулез.

Улучшение медицинских показателей сдерживается проблемами с наличием качественных услуг здравоохранения и их доступностью. По сравнению с сельской местностью в городских медицинских заведениях работает более квалифицированный персонал, что еще более усиливает разрыв. Нерешенные проблемы, связанные с низким уровнем осведомленности населения по вопросам гигиены, ухода за ребенком, кормления, путей передачи, профилактики и лечения инфекционных<sup>8</sup> и неинфекционных заболеваний, усложняют доступ к медицинскому обслуживанию среди отдельных групп населения. Также остро стоят вопросы ограниченной подотчетности местных исполнительных органов и недостаточного потенциала

---

<sup>8</sup> В т.ч. ВИЧ и инфекции, передаваемые половым путем (ИППП)

государственных служб по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий.

Частые стихийные бедствия могут стать предвестниками продовольственной нестабильности в Казахстане. Адекватное продовольственное обеспечение зависит от наличия и разнообразия продуктов питания, их питательной ценности и доступности. Наличие или отсутствие полноценного питания напрямую зависит от наличия и разнообразия продуктов питания, их питательной ценности и доступности. Другими внешними факторами является состояние дорог и наличие транспортных средств, покупательная способность и информированность населения о влиянии полноценного питания на здоровье. В Казахстане согласно статистическим данным с проблемой неполноценного и небезопасного питания сталкиваются прежде всего женщины и маленькие дети. Это зачастую связано с неприемлемым качеством питьевой воды, нехваткой питательных микроэлементов и неправильной практикой кормления младенцев. В этой связи обогащение продуктов питательными микроэлементами представляет собой важное направление для ООН, хотя работа по этому направлению пока проводилась в небольших масштабах.

Многие проблемы с питанием возникают вследствие низких доходов населения, это означает, что проблемы со здоровьем в бедных семьях напрямую связаны с нехваткой, а порой отсутствием средств на полноценное питание. Сюда же относится и вопрос разнообразия питания, что усугубляет проблему нехватки питательных микроэлементов. Низкий уровень знаний населения о правильном питании, необходимости разнообразить пищу и правильных практиках ухода за детьми приводит к тому, что молодые матери рано прекращают кормить детей грудью, не до конца осознают значимость грудного вскармливания в случаях диареи и других заболеваний.

Вызывает беспокойство проблема младенческой смертности в результате травм и несчастных случаев, так, в среднем на 1 000 живорождений погибает один младенец и два ребенка до 5 лет. Число зарегистрированных несчастных случаев и травм среди детей до 14 лет достигло отметки 200 000 случаев в год; среди детей 1-5 лет несчастные случаи и травмы (ожоги, удушье, дорожные аварии, падения) являются причиной смерти в 1/4-1/3 случаев<sup>9</sup>. Большинство смертельных случаев происходит в домашних условиях, при этом лишь 37% детей смогли вовремя получить медицинскую помощь. Практически каждые два из трех умерших детей были мальчики.

Материнская смертность наравне с детской по-прежнему представляет серьезную проблему общественного здравоохранения в Казахстане. Несмотря на то, что в последнее время наблюдались признаки снижения показателей материнской смертности, тем не менее ее уровень остается довольно высоким, а тенденции снижения несистематичными – 43 случая на 100 000 живорождений (по официальным данным), против 70 случаев на 100 000 живорождений – согласно данным МИКО за 2006 год. Высокие показатели материнской смертности в стране являются следствием недостаточного доступа к учреждениям вторичной и третичной (специализированной) медицинской помощи для беременных женщин, особенно в сельской местности. Это

---

<sup>9</sup> Анализ младенческой и детской смертности: проблемы и решения. ЮНИСЕФ/ВОЗ, Астана, 2006 год.

говорит о том, что политика государства по улучшению доступа к учреждениям данного типа еще не совершенна и не до конца реализуется на местах.

Низкий индекс здоровья женщин является одной из причин возникновения осложнений во время беременности, родов и в послеродовой период, а также ведет к рождению недоношенных детей. Основными причинами материнской смертности являются акушерские кровотечения, осложнения, возникшие во время беременности, связанные с образованием токсинов (тяжелая степень преэклампсии и эклампсии) и заболевания внутренних органов, возникшие или обострившиеся во время беременности<sup>10</sup>. Растущее число гинекологических заболеваний и высокие показатели заболеваемости ИППП, бесплодия и выкидышей также связаны с недоступностью контрацептивных средств и низким уровнем их использования (менее 50% женщин), слаборазвитой системой планирования семьи и весьма распространенной практикой – использованием абортов в качестве метода ликвидации нежелательной беременности.

Вызывают серьезную озабоченность и высокие показатели заболеваемости и смертности от различных неинфекционных болезней. Так, в 2005 году стандартизированный уровень смертности от болезней сердечно-сосудистой системы составил 846,5 случаев на 100 тыс. населения по сравнению с 764,2 случаями в среднем по странам Центральной Азии. В последнее десятилетие возросла смертность от травм, отравлений и несчастных случаев. В Казахстане наблюдается один из самых высоких показателей травматизма в Европейском регионе ВОЗ. Уровень смертности от рака, скореллированный на возраст, особенно от рака легких, является самым высоким в Центральной Азии.

Основными факторами риска в Казахстане, связанными с образом жизни, являются табакокурение, потребление алкоголя, высокое артериальное давление, высокий уровень холестерина, высокий индекс массы тела, низкое потребление фруктов и овощей и низкая физическая активность<sup>11</sup>. Например, в Казахстане уровень курения остается особенно высоким (65,3% среди мужчин<sup>12</sup>). Как ни парадоксально, но республика также является одной из немногочисленных стран Европейского региона ВОЗ, где отмечен низкий уровень потребления фруктов и овощей на душу населения<sup>13</sup>.

Что касается ВИЧ/СПИДа, в Казахстане, как и в других странах СНГ, основными причинами заболеваемости ВИЧ являются употребление внутривенных наркотиков и болезни, передаваемые половым путем. Два из каждых трех зарегистрированных больных ВИЧ в Казахстане являются потребителями инъекционных наркотиков (ПИН); возраст большинства из них не достигает и 30 лет. Общее число потребителей наркотиков в Казахстане оценивается на уровне 200 тыс. человек. И хотя ПИНЫ и другие уязвимые группы, такие как работники коммерческого секса и мужчины,

---

<sup>10</sup> На основании материалов международной конференции «Укрепление социальных компонентов и повышение эффективности республиканского и местных бюджетов для решения проблем семьи и детей в Республике Казахстан». Астана, 2007 год.

<sup>11</sup> Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2002 год. Всемирная организация здравоохранения.

<sup>12</sup> Померлау Ж., Гилмор А. и др. (2004 год). «Факторы курения в восьми странах бывшего Советского Союза». Из материалов исследования «Условия и стиль жизни и здоровье». Общество по изучению вредных привычек, 99:1577-1585.

<sup>13</sup> База данных ВОЗ «Здравоохранение для всех». Доступно на <http://data.euro.who.int/hfad/> (последний запрос от 17 июня 2008 года).

имеющие секс с мужчинами, находятся в центре внимания спецорганов, есть вероятность распространения эпидемии среди других слоев населения.

Наблюдается устойчивый рост числа ВИЧ-инфицированных женщин – до 26% в 2008 году, а также увеличение риска передачи ВИЧ-инфекции от матери к ребенку. Особую обеспокоенность вызывает высокий уровень опасного поведения, в т.ч. широкое распространение совместного использования инъекционных шприцев и незащищенный секс, а также низкий уровень знаний о ВИЧ/СПИДе – у каждого 4-го из 5 молодых людей.

Приоритетным направлением социальной политики государства является борьба с туберкулезом. В 2005 году Казахстан находился на втором месте по уровню заболеваемости среди стран бывшего Советского Союза. Так, показатель заболеваемости населения туберкулезом в 2005 году составлял 147,3 на 100 тысяч населения (22 303 случая). Этот факт был отмечен в ежегодном послании Президента страны и отражен в нормативно-правовых документах государственной значимости, в т.ч. в отраслевой Программе по борьбе с туберкулезом в Республике Казахстан на 2004-2006 годы. Анализ основных показателей по туберкулезу за период с 2004 по 2006 год указывает на тенденцию стабилизации эпидемии. Тем не менее уровень выздоровления больных (положительных по мазку случаев) остается низким отчасти вследствие нарушения больными курса лечения и роста лекарственно-устойчивых форм туберкулеза.

В заключение необходимо отметить, что в Казахстане ни разу не проводилась оценка болезней репродуктивного здоровья в общей массе заболеваемости. Тем не менее в мире заболевания, связанные с беременностью, и инфекции, передаваемые половым путем (ИППП), составляют третью часть от общего уровня заболеваемости среди женщин репродуктивного возраста (15-44 лет) и пятую часть среди всего населения<sup>14</sup>. В стране наблюдается эпидемия ИППП: результаты эпидемиологического надзора за 2006 год показали 3,3%-ный уровень заболеваемости сифилисом в случайной выборке беременных женщин; 15% респондентов отметили наличие, как минимум, одного симптома ИППП. Заболеваемость ВИЧ среди беременных женщин составила 0,05%. Примерно половина молодых людей вступают в половые отношения в первый раз в возрасте около 17 лет, а женятся после 25 – ближе к 30 годам. Это создает практически 10-летний период риска нежелательной беременности и ИППП. МИКО за 2006 год показало, что более 2/3 сексуально активных подростков в возрасте 15-19 лет не пользуются контрацептивами.

**Недостатки.** В секторе здравоохранения наблюдаются многочисленные проблемы, многие из которых напрямую связаны со следующими факторами.

- Предоставление услуг, в т.ч. низкое качество услуг и недостаточная подотчетность.
- Необходимость большего внимания к профилактической работе.
- Ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, особенно в сельских и отдаленных регионах.

---

<sup>14</sup> Adding It Up : *The Benefits of Investing In Sexual and Reproductive Health Care*/ ЮНФПА и Институт Алана Гатмачер, 2004 год <http://www.unfpa.org/publications/detail.cfm?ID=162>.

- Низкий уровень общественной информированности о путях передачи, профилактике и лечении инфекционных и неинфекционных заболеваний, практикам ухода за ребенком и его кормления.
- Необходимость усиления механизмов мониторинга и оценки.
- Необходимость интеграции медицинских и социальных услуг.

Еще одна существенная проблема наблюдается в законодательной базе, которая нуждается в доработке и пересмотре соответствующих законов и инструкций, в т.ч., принятие Закона об обязательной фортификации муки или постановления о конфиденциальном аудите материнской смертности и случаев критических состояний в акушерстве. На местах стратегии, нормы и стандарты обычно исполняются не до конца вследствие нечеткого понимания целей программ, и отсутствия механизмов мониторинга и оценки. Необходимо разработать алгоритмы или стандарты оказания неотложной помощи при акушерских кровотечениях, а также пересмотреть существующие клинические протоколы с учетом международных подходов в решении данных проблем.

Кроме этого, необходимо и далее проводить работу по усилению институционального потенциала, в т.ч. интегрирование работы по ВИЧ/СПИДу в систему здоровья матери и ребенка/репродуктивного здоровья, а также разработка региональных программ перинатальной помощи. Остро стоит проблема нехватки медицинского персонала, специализирующегося по вопросам управления и экономики здравоохранения.

Для повышения эффективности финансирования здравоохранения, основные фонды должны расходоваться не на поддержание больничного сектора, а на первичную медико-санитарную помощь, включая профилактические меры. Необходимо укреплять потенциал и способность медицинских учреждений работать автономно на областном уровне. Подрывает эффективность и продуктивность медицинского обслуживания и фрагментированное предоставление услуг, что не обеспечивает непрерывность помощи на всех уровнях, а также недостаточная горизонтальная интеграция услуг, что ведет к дублированию действий и неэффективному использованию ресурсов. В рамках повышения качества медицинского обслуживания равноценно важна разработка эффективных норм и стандартов с фокусом на профилактику, а для наращивания устойчивого потенциала общественного здравоохранения необходима большая работа по укреплению межотраслевой координации.

В области здоровья матери и ребенка особое внимание нужно уделить дальнейшему снижению детской и материнской смертности, а также перинатальным потерям и материнской смертности от акушерских причин. Работа также необходима и по вопросам равного доступа, использования, непрерывности, качества и эффективности медицинского обслуживания матери и ребенка, в связи с чем особую важность приобретает доступ ко вторичной и третичной помощи для беременных женщин и доступ к репродуктивному здравоохранению. Для выявления типичных ошибок в ведении беременных женщин, родовспоможении, послеродовом периоде следует внедрить конфиденциальный аудит материнской смертности и случаев критических состояний в акушерстве. Расхождения официальной статистики и данных независимых исследований указывает на острую необходимость проведения дополнительного анализа причин такого расхождения, а также совершенствования методик сбора статистических данных. Это, в свою очередь, позволит принимать эффективные

управленческие и клинические решения по повышению качества помощи женщинам и детям.

Серьезной остается проблема значительной разницы продолжительности жизни между полами. В Казахстане разрыв между средней продолжительностью жизни у мужчин и женщин постоянно увеличивается и сегодня составляет более одиннадцати лет.

Что касается вопросов питания, необходимо отметить, что был достигнут недостаточный прогресс по фортификации муки и распространению пищевых добавок витамина А. Это, в свою очередь, свидетельствует о том, что женщины и маленькие дети недополучают столь необходимого им для полноценного развития количества йода и важного витамина А вместе с пищей. Безусловно, потребление фортифицированной муки в национальном потреблении из года в год увеличивается, но в 2006 году оно достигло только 13,6%, а капсулы витамина А не были добавлены в базовый пакет для матери и ребенка. Недополучают полноценное питание и младенцы, так как материнское молоко по вышеназванным причинам также не содержит полного набора полезных для ребенка веществ, к тому же молодые мамы поздно начинают практиковать дополнительное питание для младенцев в период кормления грудью.

Необходимо продолжать работу по усилению национальной политики, направленной на предотвращение насилия и травматизма, а меры профилактики должны быть отражены в интегрированном подходе к неинфекционным заболеваниям. Необходима пропаганда здорового образа жизни для снижения факторов риска, связанных с образом жизни, таких как табакокурение, потребление алкоголя, высокое артериальное давление, высокий уровень холестерина, высокий индекс массы тела, низкое потребление фруктов и овощей и низкая физическая активность.

Для сокращения случаев нежелательной беременности, а также ликвидации эпидемии ИППП и рискованного поведения, ведущего к заболеваемости ВИЧ, необходимо проведение полномасштабной работы по повышению информированности и изменению поведенческих практик населения. Остро стоит вопрос по национальным мерам реагирования на ситуацию с ВИЧ, а также по обеспечению качественного антиретровирусного лечения и профилактических программ для групп высокого риска, таких как ПИН. В частности, необходима работа по снижению стигмы и дискриминации ВИЧ-больных и разработке стратегии профилактики ВИЧ среди молодежи.

В борьбе с туберкулезом необходимо разработать качественную методику сбора данных, так как существующая система не позволяет принимать эффективные управленческие решения. Необходимо осуществлять эффективный эпидемиологический надзор среди населения и в тюрьмах, с учетом миграции. Наблюдается нехватка инфекционного контроля в больницах и лабораториях, что ведет к недостоверности результатов анализов. Кроме того, необходимо объединение мер по борьбе с ВИЧ/СПИДом и лечением наркомании.

По всем обозначенным направлениям необходимо сфокусировать внимание на социально уязвимых слоях населения, в частности, женщинах, молодежи, сельском населении, заключенных и мигрантах, а также усилить профилактическую работу. Для устранения выявленных пробелов большое значение имеет повышение уровня

общественной информированности по вопросам материнского здоровья, питания, здоровья и раннего развития, туберкулеза и ВИЧ/СПИДа. И, наконец, для всего сектора здравоохранения наиболее важное значение имеет эффективная координация всей деятельности.

### Неконкурентное образование

Образование играет одну из главных ролей в достижении национальной цели по вхождению в число развитых стран, привлечению объемных инвестиций и внедрению новых технологий для повышения учебно-образовательных показателей. Образование тесно связано с экономическими реформами и играет важную роль в обеспечении социального единства и интеграции.

С самых первых дней независимости Президент Республики Казахстан обозначил Образование для всех (ОДВ) – как наивысший приоритет социального развития, экономического роста и рыночной эффективности. Имеющаяся нормативно-правовая база заложила твердый фундамент для функционирования и развития национальной модели образования. Серьезные трансформации произошли в области разработки и внедрения новых учебно-образовательных технологий и методик. Задачи по ЦРТ2 и ЦРТ3 выполнены.

Несмотря на многочисленные меры, принятые в рамках Государственной программы развития образования в Республике Казахстан на 2005-2010 годы, система образования требует дальнейшего совершенствования, чтобы соответствовать требованиям всех учащихся, в т.ч. детей, молодежи и взрослых. Особое внимание должно уделяться охвату уязвимых и социально обособленных слоев населения. Кроме того, остро стоят вопросы доступности и доступа к образованию: (1) недостаток школ и преподавателей, особенно в отдаленных сельских районах, и (2) вопросы качества образования, в т.ч. учебные программы, учебные материалы, квалификация преподавательского состава, а также успеваемость. Помимо этого, для повышения качества образования на всех уровнях необходимо уделять больше внимания созданию условий для обучения в течение всей жизни и взаимодействию между формальным и неформальным образованием. Также необходим более широкий доступ к бесплатному образованию, учитывая бытующее мнение о высоком уровне коррупции в секторе социальных услуг.

Как указано в подразделе «Нестабильность занятости и развитие предпринимательства», основной причиной низкой эффективности и качества образования является его недостаточная связь с потребностями рынка и перспективами развития. Для восполнения дефицита работников, особенно в сфере строительства и нефтегазовой промышленности, необходимо привлекать трудовые ресурсы из других регионов и областей. Кроме того, отсутствует четкое определение роли работодателя в обучении и трудоустройстве выпускников. Таким образом, необходимо укреплять взаимосвязь между учреждениями образования и рынком труда, работодателями и деловыми кругами, коммерческими и некоммерческими структурами.

Еще один наболевший вопрос – как повышать квалификацию и удерживать в системе образования высококвалифицированных преподавателей. При большой нагрузке оплата труда педагогов по-прежнему невысока, что ослабляет их мотивацию и ведет к большой текучести кадров. Кроме этого, преподаватели имеют ограниченный доступ к информации, а система переподготовки и повышения квалификации преподавателей

имеет серьезные недостатки. В этой связи внедрение инновационных технологий обучения, направленных на формирование функциональной грамотности и привитие жизненных навыков, приобретает особую важность.

Подводя итог сказанному, хотелось бы сказать, что для наращивания институционального потенциала на национальном и местном уровнях необходима значительная техническая и финансовая поддержка по следующим направлениям.

- **Образовательная статистика.** Несмотря на огромную работу, проделанную по развитию статистических баз данных, актуальным остается вопрос о недостаточности существующих данных для обеспечения качественного мониторинга и оценки достижения целей ОДВ. Сложившаяся ситуация вызвана в основном недостатком достоверных, сравнимых с международными индикаторов, а также недостаточным использованием современных методов сбора, оценки и анализа статистических данных, необходимых для межстрановых сравнительных исследований. Основная проблема заключается в сборе и анализе статистических данных по доступу к образованию среди детей из социально уязвимых групп; необходимо дать определение этим группам и подобрать соответствующие индикаторы.
- **Бюджетирование, ориентированное на результат.** Необходимо пересмотреть и внедрить планирование бюджета на образование с учетом потребностей, в т.ч. потребностей социально уязвимых групп. Казахстану необходима техническая помощь по наращиванию потенциала, особенно в министерствах образования и науки, экономики и бюджетного планирования и финансов.
- **Укрепление потенциала по вопросам качества образования для достижения целей ОДВ.** Необходимы стимулы и поддержка для анализа образовательной политики по таким направлениям, как пересмотр учебных программ и национальных стандартов внедрения системы 12-летнего среднего образования; планирование деятельности, управления и бюджета в области образования, ориентированных на результат (также см. предыдущий пункт); внедрение инклюзивного образования, в т.ч. создание условий, благоприятных для школьного образования, и обеспечение доступа к качественному образованию детям с особыми нуждами; возможности для повышения квалификации преподавателей на местах; экспертная оценка учебников и учебно-образовательных материалов; внедрение информационно-коммуникационных технологий для повышения качества образования.

**Недостатки.** На основании проведенного выше анализа были определены четыре основных фактора, ограничивающих доступность и доступ к образованию в Казахстане:

- несоответствие содержания образовательных программ требованиям работодателей и изменениям на рынке труда;
- недостаточная обеспеченность помещениями для занятий и основными учебно-образовательными материалами;
- недостаток квалифицированных преподавателей и курсов переподготовки и повышения квалификации;
- недостаточный институциональный потенциал по планированию деятельности и управлению образовательными учреждениями.

Актуальной проблемой является разработка современных образовательных норм и стандартов и усиление связи образования с потребностями рынка труда. Образовательные планы должны быть модульными в соответствии с новыми стандартами. Существующая система переподготовки и повышения квалификации преподавателей должна быть пересмотрена в целях профессионального развития педагогов, для чего требуется соответствующий уровень финансирования. Кроме того, необходимо укрепить законодательную базу для регулирования деятельности негосударственных/частных учебных заведений.

### **3.1.3. Сравнительные преимущества ООН**

Страновая команда ООН (СК ООН) в Казахстане проводит разнообразную программную деятельность по широкому спектру вопросов, направленных на всестороннее и устойчивое развитие и рост, в т.ч. по вопросам, перечисленным выше. Мандат на поддержку усилий для достижения ЦРТ и их мониторинг дает ООН огромное конкурентное преимущество для сотрудничества с Правительством республики в целях дальнейшего повышения уровня жизни и достижения более высокого уровня человеческого развития.

Политический нейтралитет и беспристрастная помощь дополняются большим опытом работы с социально уязвимыми группами населения, в т.ч. детьми и подростками, женщинами, беженцами и др., а также по вопросам развития институционального и человеческого потенциала. Кроме того, опыт деятельности в разных странах мира, в т.ч. в переходных условиях, нормативные ценности и богатый банк знаний могут быть бесценными для страны, стремящейся к высокому уровню развития.

В частности, в области занятости и развития предпринимательства ООН может провести аналитическую и экспертную работу, обобщить международный опыт и предоставить техническую помощь по усовершенствованию законодательной базы. Техническая помощь, наращивание потенциала и оценка потребностей являются важными составляющими для увеличения соответствующих социальных структур и передачи части функций неправительственному и частному секторам. ООН может развивать потенциал тех, кто занимается традиционными ремеслами для достижения самодостаточности и конкурентоспособности этого сектора через стимулирование применения инновационных подходов и обеспечение выхода на международные рынки.

Аналогично предоставление технической помощи Правительству и частному сектору в целом, а также проведение анализа государственной политики помогут укрепить законодательную базу для развития малого и среднего бизнеса, в то время как продвижение идей Глобального договора и корпоративной социальной ответственности наряду с правозащитной и экспертной деятельностью в области усовершенствования политики укрепит эффективные нормы, стандарты и стратегии, имеющие положительный эффект для развития малого и среднего бизнеса.

Возможные направления и стратегии работы ООН в области социальной защиты включают сотрудничество с Министерством труда и социальной защиты населения. Мандат ООН позволяет проводить деятельность по укреплению механизмов управления производительностью труда, а также по разработке моделей участия НПО в предоставлении социальных услуг. Проведение исследований и аналитических обзоров

по актуальной проблематике, обобщение международного опыта и укрепление потенциала содействуют повышению норм, стандартов и стратегий социальной защиты как в государственном, так и в негосударственном секторе.

Кроме того, ООН имеет большой опыт по оказанию помощи в развитии базовых служб в Казахстане. Многосторонний опыт ООН может сыграть важную роль в решении актуальных проблем сектора здравоохранения, в частности, в повышении числа квалифицированных кадров через проведение комплексных тренингов, мониторинга и оценки на всех уровнях; предоставлении средств и сбору учетной информации для дальнейшего развития технического потенциала и содействию в получении более достоверных данных.

Таким образом, ООН имеет все возможности для того, чтобы, например, обеспечить руководство по вопросам сокращения материнской смертности через разработку соответствующих стратегий и эффективное использование финансовых ресурсов и партнерских отношений. Кроме того, ООН может оказать поддержку в разработке клинических протоколов, проведении исследований и оценок для создания более эффективных норм и стандартов. ООН может также внести вклад в реализацию многоотраслевой программы реагирования по вопросам ВИЧ и разработку региональных программ перинатальной помощи, а также предоставить свой богатый опыт в области продвижения и внедрения комплексного подхода к репродуктивному здоровью и правам женщин. Экспертная и исследовательская помощь ООН поможет усовершенствовать законодательную базу в области здравоохранения.

В вопросах связи образования и экономического развития специалисты ООН могут провести работу по наращиванию потенциала центральных и местных исполнительных органов для повышения качества и соответствия образовательных услуг. Техническая помощь, наращивание потенциала и проведение аналитических работ будет способствовать пересмотру образовательных норм и стандартов, а также усовершенствованию системы переподготовки и повышения квалификации преподавателей.

## **3.2. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ**

### **3.2.1. Ситуация в Казахстане**

В стране, где доходы большинства населения зависят от использования местных природных ресурсов, ухудшение экологической обстановки и качества ресурсов представляет огромную угрозу уровню и качеству жизни. Особенно зависимы от доступа к ресурсам уязвимые группы населения в сельской местности. Местное население практически не владеет никакой информацией об экологически чистых методах ведения хозяйства – эту проблему необходимо решать наряду с улучшением качества жизни и экономических условий.

Население должно участвовать в эффективном управлении природными ресурсами и вносить посильный вклад в экономический рост страны, используя рациональные методы ведения хозяйства. Процессы ухудшения состояния окружающей среды и снижения уровня жизни – взаимосвязаны и взаимозависимы. При критическом ухудшении состояния окружающей среды бедные слои населения, в частности, жители сельской местности, жизнедеятельность которых напрямую зависит от природных

ресурсов, будут вынуждены мигрировать в другие районы, тем самым увеличивая нагрузку на земли сельскохозяйственного назначения, что еще больше повысит уязвимость природных ресурсов.

После распада Советского Союза Казахстану досталось тяжелое наследие в виде серьезных экологических проблем, явившихся результатом бездумной человеческой деятельности. Самые серьезные из них, повлекшие за собой глобальные экологические изменения, – высыхание Аральского моря в результате увеличения общих поливных площадей в 70-е годы XX века и неконтролируемое использование воды на орошение полей странами бассейна. Среди других серьезных связанных экологических проблем можно назвать увеличение уровня минерализации воды и засоленности почвы. Было потеряно до 50% лесных площадей данного региона, одновременно усилились опустынивание и эрозия почв. На сегодняшний день засушливые и пустынные территории занимают около 2/3 общей территории Казахстана. Экологические, социальные и проблемы здоровья населения, возникшие в результате 40-летнего проведения подземных и атмосферных испытаний ядерного оружия на Семипалатинском полигоне, также вызывают серьезную озабоченность, несмотря на достигнутый прогресс – повышение уровня жизни среди целевых групп местного населения (женщин, мелких предпринимателей, сельчан).

Развитая промышленность и широкое использование угля в качестве основного источника энергии на внутреннем рынке делает Казахстан ответственным за более чем 40% загрязнения воздуха в Центральной Азии. Особенно быстрый рост промышленной деятельности наблюдался за последние годы в энергетическом и промышленном секторах. Однако происходило это на базе устаревшей инфраструктуры, что явилось следствием существенных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

Водные ресурсы республики находятся под угрозой загрязнения от сточных вод, химических выбросов и открытых канализационных сливов. Неразвитая практика переработки отходов и низкий уровень санитарии относятся к тем экологическим факторам, которые приводят к ухудшению здоровья людей, особенно в крупных городах. В то же время практикуемые методы выпаса скота и ведения животноводства поставили страну на грань кризиса, так как жизнь половины населения страны напрямую связана и зависит от скотоводства и сельского хозяйства. В целом в последние годы наблюдались такие парадоксальные ситуации, когда в стране сокращалось поголовье скота из-за недостаточности пастбищ, в то время как огромные запасы пастбищного корма оставались неиспользованными ввиду их удаленности от потребителя.

Одна из проблем, связанных с географическим расположением Казахстана, – высокий риск наступления различных природных бедствий, включая землетрясения, наводнения, засуху и селевые потоки. Около 75% территории страны подвержено этим рискам, что затрудняет ведение домашнего хозяйства и, соответственно, возможность самообеспечения продуктами питания и доступ к безопасной питьевой воде. Большую опасность для лесных территорий представляют пожары, вызванные как климатическими условиями, так и неосторожным обращением с огнем человека, что еще более ухудшает ситуацию с обезлесиванием. Необходимо дальнейшее совершенствование методов управления стихийными бедствиями и подготовки к

чрезвычайным ситуациям для оперативного реагирования в случае наступления таких ситуаций.

Многие редкие виды флоры и фауны находятся в Казахстане под угрозой исчезновения, среди них 128 видов позвоночных животных, 96 видов беспозвоночных животных и 387 видов растений. К основным причинам возникновения такой ситуации можно отнести чрезмерное потребление и незаконное использование биологического разнообразия, последствия катастрофы на Аральском море и интенсивное недропользование в Каспийском регионе. В качестве положительного момента нужно отметить, что два государственных природных заповедника – Коргалжынский и Наурзумский, находящиеся в степной и водно-болотной местности, стали первыми заповедниками в Центральной Азии, получившими престижный статус объектов Всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

Цель устойчивого развития имеет сильную политическую поддержку со стороны Правительства, которое в целом хорошо понимает концепции и проблемы, связанные с устойчивым развитием. Правительство стремится к привлечению всех слоев общества к обсуждению вопросов устойчивого развития и экологической безопасности. Был проведен ряд конференций и семинаров для государственных чиновников, представителей исследовательских агентств, *маслихатов*, бизнесменов и международных организаций. Эти мероприятия широко освещались национальными СМИ и сыграли важную роль в формировании общественного мнения и продвижении идеи устойчивого развития.

Вместе с тем образованию в целях достижения устойчивого развития должно уделяться приоритетное значение, чтобы обеспечить принятие решений с учетом долгосрочных перспектив Казахстана в социальном, экономическом и экологическом развитии. Это может стимулировать обмен опытом и знаниями среди учебных заведений, а также разработку общего подхода и базы для стратегии устойчивого развития наряду с другими преимуществами. В частности, наличие в стране хорошо информированных СМИ, которые предоставляют достоверную и объективную информацию, является ключевым фактором развития хорошо информированного общества, способного участвовать в принятии решений, включая продвижение сложившихся культурных традиций сохранения окружающей среды.

### **3.2.2. Анализ ключевых проблем и их причин**

Страновой анализ охватывает вопросы, отраженные в основных приоритетных задачах государства, и необходимо отметить, что Организация Объединенных Наций поддерживает усилия Правительства на пути к достижению устойчивого развития, энергетической эффективности и управлению рисками природных и антропогенных бедствий. В рамках проведенного анализа ключевые проблемы, связанные с охраной окружающей среды, энергетикой и управлением стихийными бедствиями, были разделены на следующие пункты:

- интегрированное управление природными ресурсами, включая интегрированное управление водными ресурсами, и международное сотрудничество, в том числе в области сохранения биологического разнообразия, борьбы с опустыниванием и деградацией почв;

- достижение экологической устойчивости, включая разработку законодательной базы, мероприятия социального и культурного характера, связанные с достижением экологической устойчивости, контроль за переработкой химических веществ и отходов и управление рисками промышленных аварий;
- адаптация и смягчение последствий изменения климата;
- управление рисками природных бедствий.

Ответственность за выполнение этих задач лежит в основном на государственных органах и различных учреждениях государственной системы, а также на негосударственных участниках, включая в первую очередь гражданское общество, способного оказывать влияние и защищать свои интересы. Основные причины вышеуказанных и взаимосвязанных между собой проблем включают:

- культуру неустойчивого недропользования, которую необходимо кардинально менять;
- устаревшие технологии и процессы в промышленности и сельском хозяйстве, наносящие серьезный урон окружающей среде;
- неразвитая культура соблюдения прав человека наряду с отсутствием традиций по вовлечению гражданского общества;
- существенная разница в социально-экономических показателях между регионами, между сельской и городской местностью и между мужчинами и женщинами;
- низкий уровень социальных пособий и дефицит кадров для стимулирования проведения социальных реформ;
- неразвитая система социальной защиты;
- новые структуры управления до сих пор находятся на ранних этапах развития;
- наличие культурных и социальных традиций, которые могут привести к ограничению возможностей для людей по признаку половой принадлежности.

### **Интегрированное управление природными ресурсами и международное сотрудничество**

Казахстан продолжает предпринимать активные попытки по интеграции в международное сообщество, в частности, в области охраны окружающей среды. Поставив перед собой цель вхождения в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира, Казахстан позиционирует себя как основного игрока в регионе и во всем мире. Он является участником 24 многосторонних соглашений в области охраны окружающей среды. Несмотря на то, что в стране нет единого документа, устанавливающего общую законодательную базу для международного сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды, отдельные элементы этой базы нашли отражение в нескольких юридических и политических документах, а именно в Экологическом кодексе 2007 г., Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы (КПУР), Программе охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2008-2010 годы и Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы.

С институциональной точки зрения Министерство охраны окружающей среды (МООС) отвечает за реализацию политических документов в области международного

сотрудничества. В недавно принятом Экологическом кодексе сделана попытка унификации национального экологического законодательства и гармонизации его с международными нормами и стандартами, в частности, с законодательством ЕС. Так, в Экологическом кодексе учтены положения 18 международных конвенций и 30 директив ЕС. Приоритетными направлениями для Казахстана являются не только сохранение окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека и достижения устойчивого развития, но и предотвращение, снижение и контроль над трансграничным загрязнением.

В Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию, принятой в 2006 году, содержится перечень задач в области международной политики, которые должны способствовать переходу страны к устойчивому развитию и повышению ее имиджа в международном сообществе. Конкретные меры включают создание в Казахстане «международной зоны устойчивого развития» и учреждение международной экологической организации с головным офисом в стране.

Казахстан активно участвует в развитии двустороннего и регионального сотрудничества в области охраны окружающей среды, а также играет все большую роль в международных организациях и форумах. В частности, многие усилия, предпринимаемые страной, направлены на решение важных для регионального сотрудничества вопросов трансграничных рек. К другим значительным региональным проблемам относятся состояние экосистемы бассейна Аральского моря и сотрудничество по Каспийскому морю; ведутся работы по частичному восстановлению северной части Аральского моря, в то время как в южной части Аральского моря, расположенной большей частью на территории Узбекистана, значительных изменений не наблюдается. Одновременно в рамках работы по модернизации системы экологического мониторинга в регионе Каспийского моря МООСом создан Региональный центр мониторинга Каспийского моря в городе Атырау. В настоящее время центром проводятся гидрометеорологические исследования, и ведется мониторинг экологических загрязнений в регионе.

Что касается интегрированного управления природными ресурсами, наибольшую важность для Казахстана представляет вопрос управления и охраны трансграничных водных ресурсов. По количеству воды на душу населения Казахстан находится на последнем месте в СНГ. Северо-восточная часть страны, составляющая примерно 1/3 территории Казахстана, сравнительно богата водными ресурсами, в особенности регионы, расположенные вдоль реки Иртыш. Соответственно, эти регионы являются наиболее промышленно развитыми и густонаселенными, здесь проживает около половины населения страны. Остальная часть территории удалена от бассейнов водных ресурсов, что представляет значительные сложности для проживания большого скопления населения.

Каспийское и Аральское моря находятся в совместном владении Казахстана и соседних государств. Кроме того, Казахстану принадлежат несколько крупных озер – Балхаш, Алаколь и Тенгиз.

На поверхностные водные ресурсы Казахстана приходится в среднем 100,5 км<sup>3</sup>/год, из которых только 56,5 км<sup>3</sup>/год выходят из казахстанской территории. В связи с климатическими условиями до 90% стока рек происходит весной; таким образом, распределение водных ресурсов крайне неравномерно, и их объемы варьируются в

зависимости от сезона из года в год, приносящего то засуху, то наводнения. Производство гидроэлектроэнергии и сельскохозяйственное орошение представляют собой две отрасли, конкурирующие за водопотребление. Объемы подземных водных ресурсов страны оцениваются на уровне 64,27 км<sup>3</sup>/год, но они характеризуются высокой соленостью. Эти ресурсы также распространены неравномерно по регионам страны.

По бассейновому принципу Казахстан разделен на восемь речных бассейнов, в основном включающих казахстанские части более крупных международных бассейнов. Для этих восьми зон необходимо разработать региональные планы устойчивого развития на основе интегрированного управления водными ресурсами. По Астане и Алматы разрабатываются стратегии и программы устойчивого развития. Имеет место исторически сложившееся и конструктивное водное сотрудничество между Казахстаном и Россией. Центральнoазиатские государства с их общей историей также достигли определенного уровня сотрудничества в водном секторе через международные программы и проекты на региональном уровне. Тем не менее существуют значительные проблемы международного сотрудничества, связанные с дублированием функций и потенциальным конфликтом между пользователями воды для нужд сельского хозяйства и гидроэнергетики, износом инфраструктуры, а также национальной политикой стран, не учитывающей интересы соседних государств.

Вместе с тем проводится работа по усовершенствованию водного законодательства с принятием Водного кодекса в 2003 году. Кодексом регулируются права пользования и собственности в отношении водопользования и гидротехнических сооружений, и подчеркивается решение страны о переходе к интегрированному управлению водными ресурсами. Водные и земельные ресурсы находятся в исключительной собственности государства. В настоящее время государственные функции четко отделены от функций экономических участников. Тем не менее сохраняется тенденция централизации власти под эгидой Комитета по водным ресурсам (КВР) Министерства сельского хозяйства в качестве уполномоченного государственного органа, отвечающего за использование и охрану водных ресурсов.

Что касается ситуации с водоснабжением и канализацией, то согласно отчету ПРООН в 2006 году более 39% населения страны не имело постоянного доступа к безопасной питьевой воде. Эта проблема особенно актуальна в сельской местности, где около 2/3 жителей не имеют постоянного доступа к безопасной питьевой воде. В целом это можно объяснить технической изношенностью водопроводных систем, построенных более 25-30 лет назад. Со времени независимости ремонтные и восстановительные работы проводились в ограниченном масштабе в связи с сокращением государственных субсидий и низких государственных тарифов. Существующее оборудование стареет, изнашивается и выходит из строя. Только в последние годы постепенно стало увеличиваться государственное финансирование, выделяемое на реконструкцию водопроводных систем.

Размер соответствующего государственного бюджета, в основном выделяемого на реконструкцию межрегиональных водопроводных систем питьевой воды, увеличился с 705 млн. тенге (4,96 млн. долл. США) в 2000 году до 18 416 млн. тенге (146 млн. долл. США) в 2006 году и был заложен на уровне порядка 25 000 млн. тенге (204 млн. долл. США) в бюджете 2007 года. Право собственности на реконструированные на эти

средства сооружения постепенно передается областным акиматам, которые отвечают за их содержание. Тем не менее складывается впечатление, что ни местные органы власти, ни конечные пользователи не готовы взять на себя будущие расходы на их содержание. Фактически не было проведено серьезного анализа существующих технических альтернатив. В целом, несмотря на значительное увеличение объемов финансирования из государственного бюджета, было мало сделано для предотвращения повторения сбоев.

На муниципальном уровне после децентрализации полномочий по управлению водными ресурсами, начиная с 2000 года, местные органы власти и компании по водоснабжению (*водоканалы*) в крупных городах столкнулись с необходимостью корректировки своих методов управления в связи с низким уровнем готовности и отсутствием координации, ограниченными связями и возможностями. Тарифы на водопользование широко варьируются по стране в зависимости от применяемых методов управления. Они остаются достаточно низкими в городах, например, в Алматы 12,34 тенге/м<sup>3</sup> (0,10 долл. США) за питьевую воду и 7,28 тенге/м<sup>3</sup> (0,059 долл. США) за техническую воду, несмотря на тот факт, что здесь проживает большая часть платежеспособного населения. В городах с наиболее высокими тарифами общая цена за водоснабжение достигает чуть больше – 50 тенге/м<sup>3</sup> (около 0,40 долл. США за м<sup>3</sup>), делимую поровну между питьевой и технической водой.

Как уже отмечалось, в связи с важностью водных вопросов Казахстаном предпринимаются попытки стимулировать другие центральноазиатские страны присоединиться к Конвенции по охране и использованию трансграничных водных путей и международных озер. Эти усилия включают дипломатические инициативы и инициирование обсуждения вопроса присоединения на различных международных форумах, посвященных вопросам охраны окружающей среды и водным ресурсам. Казахстаном были также предприняты совместные усилия по привлечению Китая в разрешение ситуации по реке Иртыш и озеру Балхаш. Рост экономической деятельности привел к изменениям в стоках воды и водном балансе, загрязнению поверхностных и подземных вод в этих бассейнах, потенциальному засолению и частичному высыханию озера Балхаш. Необходимо заключение и реализация дальнейших трехсторонних соглашений с Китаем и Кыргызстаном.

Опустынивание и деградация почв также представляет острую проблему для Казахстана, если учесть, что процессы опустынивания ведут к значительному сокращению сельскохозяйственных площадей. Снижение биологической производительности земель привело к сокращению площадей, занятых под основные урожайные культуры. Около 83,0 млн. га были отведены под резервные площади, и около 10 млн. га пахотных земель были вспаханы под пар в результате низкой производительности земель. Естественный процесс восстановления этих земель без мелиорации займет, как минимум, 20-30 лет.

Правительство пытается решить эту важнейшую проблему, приняв Программу по борьбе с опустыниванием на 2005-2015 годы. В частности, на первом этапе программы (2005-2007 годы) предусматривается повышение информированности населения и повышение участия населения в принятии решений по мерам борьбы с опустыниванием; на втором (2008-2010 годы) и третьем (2011-2015 годы) этапах ставится задача достижения лучшего контроля процессов опустынивания и создания

устойчивых условий для их сдерживания. При этом основное внимание будет уделяться принятию нормативных требований, экономических стимулов для устойчивого землепользования и соблюдению требований международных конвенций по управлению земельными ресурсами и связанным с этим вопросам.

И, наконец, особо охраняемые природные территории играют важную роль в сохранении биологического разнообразия. В начале 2008 года общая площадь охраняемых территорий составляла более 8,1% всей площади страны. В рамках Национальной стратегии и Плана действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, сохранение биоразнообразия лесов является приоритетной задачей государства. Предусматривается создание к 2030 году 13 дополнительных национальных парков, 25 государственных заповедников (для строгой охраны биоразнообразия) и шесть биосферных резерватов.

**Недостатки.** Практика показывает, насколько сложно обеспечить эффективное международное сотрудничество в регионе по вопросам водных и энергетических ресурсов. Среди трудностей структурного характера можно назвать тот факт, что некоторые региональные институты не имеют адекватных полномочий, другие не пользуются доверием. Что касается предоставления услуг, существуют серьезные противоречия между потребностями в водных и энергетических ресурсах, которые требуют своего решения. В частности, сроки спуска воды из резервуаров являются спорным моментом, учитывая, что страны, находящиеся вверх по течению, предпочитают зимний период, чтобы использовать объемы воды для производства энергии, а страны, находящиеся вниз по течению, нуждаются в воде в весенне-летний период для своих ирригационных целей.

Реализация Цели 10 ЦРТ7 (*снизить наполовину к 2015 году долю населения, не имеющего устойчивого доступа к безопасной питьевой воде*) продвигается медленно, и нужно ожидать, что эта цель не будет достигнута в указанные сроки. Среди причин этого можно назвать амортизацию основных активов в секторе водоснабжения, канализации и дренажа в большинстве населенных пунктов, а также низкое качество воды, не отвечающей санитарно-гигиеническим требованиям. Ситуация осложняется отсутствием политики эффективного водопользования. Нет единого экономического подхода ни к управлению инфраструктурой водоснабжения и канализации, ни к предоставлению муниципальных услуг на селе. Недостаток полной и достоверной информации от водных объектов затрудняет принятие технических, юридических и финансовых решений и контроль над реализацией принятых решений.

Необходимо наладить более тесное сотрудничество между Казахстаном и соседними государствами, в частности с Китаем, в целях предотвращения потенциально более глубоких конфликтов по распределению водных ресурсов и установлению строгого контроля за водопотреблением для реализации проектов развития в отношении ключевых рек – Иртыш и Или. Хотя соглашение по интегрированному управлению водными ресурсами Или-Балхашского бассейна между Китаем, Казахстаном и Кыргызстаном разработано, на сегодня оно остается неподписанным.

Что касается серьезных потерь лесных угодий, анализ ситуации и принятие ответственных решений затрудняется нехваткой достоверной информации. Попытки, сделанные до настоящего времени по остановке деградации лесных ресурсов, не были

успешными, а реализация Программы восстановления лесных массивов не была завершена. В области сохранения биологического разнообразия требуется дальнейшая координация между Комитетом по лесному и охотничьему хозяйству и МООС. И, наконец, в разряд охраняемых территорий не включены территории, имеющие важное государственное значение, и большая часть (из 121) основных орнитологических территорий международного значения.

### Экологическая устойчивость

В Казахстане разработана законодательная база по устойчивому развитию государства, подкрепленная Стратегией развития Казахстана до 2030 года, которая, начиная с 2000 года, была усилена. В частности, Концепция перехода к устойчивому развитию (КПУР) представляет основную законодательную базу для достижения устойчивого развития в стране (см. раздел «Интегрированное управление природными ресурсами и международное сотрудничество»). Цель КПУР состоит в достижении баланса в решении экономических, социальных и экологических задач без нанесения ущерба экономической конкурентоспособности страны в долгосрочной перспективе. Наряду с описанием основных проблем в концепции также определены 12 индикаторов эффективности с количественными показателями, которые должны быть достигнуты к установленному сроку. С точки зрения законодательной базы значительные изменения произошли с принятием Экологического кодекса; к концу 2007 года был уже принят ряд подзаконных актов в целях обеспечения реализации положений кодекса.

Прогресс по реализации КПУР оценивается каждые три года за период с 2006 по 2024 год. Прогресс, достигнутый в улучшении качества окружающей среды, оценивается Индексом экологической устойчивости (ИЭУ), который объединяет результаты по 21 общему экологическому показателю, каждый из которых, в свою очередь, основывается на подгруппе из 76 основных переменных. Однако по многим из этих переменных в Казахстане отсутствуют данные, что вызывает необходимость корректировки индекса для получения реальной оценки.

В соответствии с КПУР планы устойчивого развития принимаются по основным водоразделам (см. выше), а также по некоторым регионам и крупным городам. Они предусматривают реализацию широкого круга мер, нацеленных, среди прочего, на безопасность труда и производства, снижение бедности, развитие гражданского общества, региональное экономическое развитие, обеспечение экологической стабильности и внедрение экономических инструментов охраны окружающей среды.

Со своей стороны Экологический кодекс предусматривает проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), взаимосвязанной с государственной экологической экспертизой (ГЭЭ) и общественной экологической экспертизой (ОЭЭ). Хотя в кодексе напрямую не упоминается требование о проведении стратегической экологической оценки (СЭО), согласно его положениям требуется, чтобы все государственные документы проходили процедуру ГЭЭ до их принятия.

Помимо юридических аспектов экологической устойчивости также важны социально-культурные аспекты достижения такой устойчивости, учитывая прямую зависимость экономической, социальной и культурной жизни от состояния экологии. Следовательно, без учета образовательных и культурных аспектов устойчивое развитие в Казахстане невозможно, поскольку низка информированность населения об

экологических проблемах. Образование для устойчивого развития представляет процесс обучения тому, как принимать решения с учетом будущего социального, экономического и экологического развития страны в долгосрочной перспективе. Поскольку сохранение культурного разнообразия также фундаментально важно, как и сохранение биоразнообразия, только политика, учитывающая культурные аспекты, в частности, исторически сложившиеся культурные традиции, связанные с окружающей средой, может гарантировать устойчивое развитие. Правительство выразило готовность создать базу данных по приоритетным направлениям устойчивого развития, человеческим ресурсам и техническим возможностям, а также способствовать обмену опытом и соответствующими учебными материалами между различными образовательными учреждениями. Наличие в стране хорошо информированных СМИ, правдиво и сбалансировано освещающих события, также может сыграть значительную роль в формировании большой прослойки гражданского населения с активной жизненной позицией, хорошо разбирающегося в вопросах государственного развития.

Что касается ключевых проблем, связанных с управлением химическими веществами и отходами, в Казахстане разработана система выдачи разрешений для импорта и экспорта опасных отходов. Были введены новые таможенные требования по декларированию опасных отходов – мера, предотвращающая импорт таких отходов в страну в виде вторичного сырья и продукции. Вместе с тем серьезную проблему для Казахстана представляют отходы от стойких органических загрязнителей. По предварительной оценке, количество отходов в стране составляет порядка 250 000 тонн, т.е. Казахстан занимает второе место по этому показателю в Восточной Европе и Центральной Азии. Особую озабоченность вызывают пестициды с истекшим сроком годности и их хранение, электрооборудование (конденсаторы и трансформаторы), содержащее полихлорированные бифенилы (ПХБ) и зараженные ими территории. Правительством разработана программа по очистке от всех видов загрязнений, имевших место до 1991 года. В настоящее время уже проведены исследования и определены «горячие» точки.

Связанная с этим угроза промышленных аварий также представляет острую проблему. Особое внимание уделяется мерам по предотвращению аварий и обеспечению готовности предприятий в угольном и нефтегазовом секторах, в том числе расположенных в прибрежной зоне Каспийского моря. Кроме того, был принят ряд законов, постановлений и программных документов с целью создания законодательной базы для реализации международной конвенции по трансграничному воздействию промышленных аварий.

**Недостатки.** Несмотря на наличие законодательной базы, низкое исполнение законов, в частности, на местном уровне, и дублирующие положения юридических документов являются серьезными препятствиями на пути решения экологических проблем. Необходимо решить вопрос увеличивающегося количества государственных стратегий и программ, предусматривающих ответственность местных органов по их реализации, мониторингу и контролю в условиях отсутствия у местных органов возможностей исполнять такие функции. Другими проблемами местного уровня являются коррупция и недостаточность полномочий.

В частности, с учетом сжатых сроков разработки Экологического кодекса, назрела необходимость тщательного анализа его положений с целью устранения пробелов и

возможных противоречий между различными частями кодекса. Более того, хотя планы устойчивого развития разрабатываются на вышестоящем уровне, имеющих на *областном* и муниципальном уровнях возможностей, необходимых для разработки стратегий и планов действий, явно недостаточно. Эта ситуация осложняется необходимостью одновременной разработки различных программ по разным направлениям (например, программ экономического развития, региональных территориальных стратегий, региональных планов действий по достижению устойчивого развития для водных бассейнов и региональных экологических программ). На местном уровне сложно разработать все эти документы, которые иногда противоречат друг другу и в целом достаточно сложны. Это подрывает их эффективность и ведет к ненужной трате средств. В целом требуется усовершенствовать процесс разработки этих программ на региональном и местном уровне. Более широкое использование информационно-коммуникационных технологий в качестве инструмента предоставления услуг также может рассматриваться как приоритетное направление. Для эффективного выполнения плана действий по выполнению Концепции по переходу к устойчивому развитию необходимо создать и усилить соответствующую законодательную базу, охватывающую все сферы устойчивого развития, включая охрану окружающей среды, экономический рост и социальное развитие.

В Казахстане сосредоточено 3,5 млрд. тонн отходов, большая часть которых является опасными. Недостаточно внимания уделяется опасным и химическим отходам. Отсутствует регулирование по очистке загрязненных в прошлом территорий. В частности, не разработаны и не утверждены нормы и положения по некоторым видам устойчивых органических загрязнителей. Казахстану требуется поддержка в разработке законодательных требований по управлению опасными отходами, а также техническая и информационная поддержка для внедрения современных технологий утилизации и переработки отходов. Решение важной проблемы управления отходами в стране лежит в институциональном развитии и усилении возможностей. Что касается управления промышленными рисками, необходимо далее совершенствовать координацию действий различных государственных органов.

И в завершение хотелось бы отметить, что практическое участие общественности в оценке экологического воздействия, очень слабое и по большей части является просто формальностью. Достаточно сложно оценить роль практики проведения общественной экологической экспертизы, поскольку за период с 2003 по 2007 год были проведены только две такие экспертизы.

#### **Адаптация к изменению климата и смягчение его последствий**

Территория Казахстана сильно подвержена воздействию предполагаемых климатических изменений. Было проведено исследование некоторых последствий потенциальных климатических изменений, таких как снижение урожайности, уменьшение речных стоков и повышение нижних границ вечных снегов в горных районах, результаты которого подтверждают опасения ученых, что климатические изменения могут иметь катастрофические последствия для страны. Воздействие климатических изменений будет особенно сильно ощущаться благодаря таянию ледников, которые в настоящее время являются основным источником талых вод в Казахстане. Прогнозы о том, как снижение уровня талых вод в связи с климатическими

изменениями может повлиять на количество водных ресурсов страны в разные времена года, помогут планировать адаптационные меры.

Большая часть территории Казахстана расположена в «маргинальных зонах», наиболее уязвимых в отношении климатических изменений. Перераспределение осадков и увеличение частоты и интенсивности засушливых периодов будет иметь негативные последствия, в особенности для сельского хозяйства и управления водными ресурсами в стране. В Казахстане изменение климата представляет национальный приоритет, поскольку это связано с государственными задачами по охране окружающей среды и достижению устойчивого развития. За последнее столетие в Казахстане наблюдалась тенденция к увеличению средних сезонных и годовых температур воздуха; потепление особенно характерно для весеннего периода. Согласно первому национальному отчету по Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) резко сократится или исчезнет совсем зона умеренной влажности, где расположены основные площади выращиваемого урожая; вместо нее появится чрезмерно засушливая зона.

Подобные климатические изменения серьезно повлияют на экономику и природные ресурсы страны. Оценка уязвимости урожая пшеницы свидетельствует о том, что этот вид зерновых наиболее сильно пострадает от погодных условий; производство баранины сократится на 5-25%, шерсти – на 10-20%. Согласно первому национальному отчету по РКИК ООН, изменение климата может привести к сокращению водных ресурсов страны на 20-30%.

Среди всех центральноазиатских республик Казахстан имеет наибольший уровень парниковых газов (ПГ) в расчете на душу населения и ВВП. Использование устаревших и ориентированных на уголь технологий в промышленном производстве и производстве электроэнергии является основной причиной высокого уровня эмиссий ПГ. В частности, в секторе энергетики до 80% всех эмиссий ПГ вырабатывается электростанциями на ископаемом топливе.

Казахстан подписал РКИК ООН в 1992 году и ратифицировал его в 1995 году. Страна также подписала Киотский протокол в 1999 году, который был ратифицирован в начале 2009 г. Этому решению предшествовало долгое обсуждение и сопротивление со стороны некоторых участников, включая предприятия, на которые будут возложены обязательства по ограничению эмиссий и предоставлению прозрачных отчетов.

В 2000 году была создана Межведомственная комиссия по изменению климата (МВК) с целью совершенствования национальной координации по вопросам принятия решений, связанных с ратификацией Киотского протокола, соблюдением обязательств Казахстана по РКИК ООН, а также проведением мероприятий, нацеленных на снижение эмиссий ПГ внутри страны в рамках совместных проектов. Несмотря на тот факт, что с 2002 года МВК не заседала, его секретариат и рабочий орган продолжают существовать.

Ратификация Киотского протокола позволяет Казахстану привлечь проекты совместного осуществления (ПСО), несмотря на существование множества барьеров и рисков, например, того факта, что регулирующая база по развитию ПСО остается неразвитой в Казахстане.

В настоящее время в Казахстане имеют место огромные потери энергии, что делает этот сектор промышленности малоэффективным. Основные причины включают значительный износ и сбой в работе производственных мощностей и применение устаревших технологий, которые приводят к чрезмерному потреблению тепловой и электрической энергии, отсутствие комплексных энергосберегающих технологий и неадекватные инвестиционные и финансовые механизмы, которые могли бы стимулировать энергоэффективное производство. Государственной стратегией по развитию энергетического сектора до 2030 года предусматривается увеличение потребления электроэнергии в социально-ориентированных сферах на 25% к 2015 году и снижение этого показателя в промышленном секторе. Однако в последние годы наблюдается рост энергоемкого промышленного производства. Нефтегазовые, угледобывающие и металлургические компании инвестируют в создание инфраструктуры системы электроснабжения, а крупные компании, занимающиеся энергоемким производством, создают свои собственные электростанции. Рост производства электроэнергии приведет к значительному антропогенному воздействию на окружающую среду. Аналитики прогнозируют существенное увеличение потребления энергии на севере Казахстана и значительный дефицит энергии на юге.

Вместе с тем Правительство ожидает, что к 2009 году будут разработаны меры по стимулированию использования возобновляемых источников энергии с применением воды, солнца, ветра и добычи попутного газа на нефтяных месторождениях. До настоящего времени все эти источники, кроме гидроэнергетики, не были полностью задействованы. Основным потребителем главных источников энергии являются тепло- и электростанции. Министерством охраны окружающей среды разработан проект Стратегии эффективного использования энергии и возобновляемых ресурсов Республики Казахстан в целях устойчивого развития до 2024 года, целью которой является создание условий для более широкого и эффективного использования возобновляемых ресурсов и источников энергии как фактора диверсификации экономики, энергосбережения и улучшения качества окружающей среды. В проекте стратегии ставятся задачи повышения доли использования альтернативных источников энергии в Республике Казахстан до 5% к 2024 году. Уже запущены пилотные проекты, и Министерство охраны окружающей среды планирует создание центра для генерации инновационных проектов по возобновляемым источникам энергии.

Правительством подготовлен проект закона «О поддержке использования возобновляемых источников энергии», который в 2009 году планируется к принятию. Законопроект устраняет имеющиеся правовые и технические препоны на пути производства электрической и тепловой энергии от возобновляемых источников и освобождает от платы за вход в сеть и предоставляет инвестиционные преференции для строительства и эксплуатации объектов по использованию возобновляемых источников энергии.

Что касается качества воздуха, Казахстан не производит озоноразрушающие вещества (ОРВ), но импортирует их в виде хладагентов и в составе аэрозольных товаров, средств пожаротушения и строительной пены. Несмотря на это, страна является источником массовых эмиссий ОРВ в основном из-за неконтролируемой утилизации холодильных установок. В Казахстане установлены ограничения на импорт некоторых видов ОРВ, включая хлорофторуглероды, галоны, углеродные тетрагидриды и метилхлороформ.

Необходимо повысить знания о воздействии изменений в средней температуре и перераспределения осадков, прогнозируемых в различных сценариях климатических изменений для региона, например, по частотности и интенсивности экстремальных климатических изменений и их воздействию на различные секторы экономики, что поможет в планировании адаптационных мер. В идеале адаптация к климатическим изменениям должна рассматриваться в более широком контексте устойчивого развития страны и предусматривать инвестиции, создание институциональной базы и принятие стратегии с целью повышения способности Казахстана реагировать в случае воздействия на его наиболее уязвимые точки. Ограничение эксплуатации существующих природных ресурсов с целью замедления их истощения, повышение ресурсо- и энергоэффективности и снижение зависимости от ресурсов, подверженных воздействию климатических изменений, также может помочь стране в адаптации к климатическим изменениям. Сказанное выше в равной мере относится и к диверсификации домашних хозяйств с целью снижения их зависимости от истощаемых природных ресурсов, а также снижению деградации почв и потери биоразнообразия, что также может помочь стране повысить свои адаптационные возможности.

**Недостатки.** Ряд недостатков связан с поздней ратификацией Казахстаном Киотского протокола. В 1999 г. Казахстан подписал Протокол как неучаствующая сторона по приложениям I и B; в том же году он заявил о своем желании принять обязательства по приложению I в рамках конвенции, что было принято сторонами конвенции.

Ратификация протокола также позволит Казахстану участвовать в так называемых «гибких механизмах», таких как Механизм чистого развития (МЧР) и совместной реализации, предоставляющим доступ к внешним средствам и новым технологиям. Присоединение к приложению B потребует принятия обязательств по количественным снижениям эмиссий в течение первого периода обязательств (2008-2012 годы) с учетом того, что 1992 год принимается как базовый год для Казахстана. У страны имеется высокий потенциал для привлечения совместных инвестиционных проектов, даже несмотря на наличие множества барьеров и рисков, особенно того факта, что регулирующая база по развитию совместных инвестиционных проектов в Казахстане остается неразвитой. Однако, поскольку в настоящее время Казахстан только принял решение о ратификации, без уточнения присоединения к приложениям I и B, у него нет формальных обязательств по снижению эмиссий, и ситуация по статусу существующих и новых проектов остается нестабильной.

В то же время отсутствуют экономические и рыночные рычаги, стимулирующие к использованию возобновляемых источников энергии, к тому же цена на электроэнергию остается слишком низкой, что не приводит к инвестированию в электроэнергетику. Высокие затраты на доставку энергии в отдаленные регионы и низкая платежеспособность сельского населения представляют значительные энергетические риски; повышение цены на горючее заставляет многие семьи с низким доходом переходить на использование дров и угля для отопления жилища и приготовления пищи. Для предотвращения дальнейшего загрязнения воздуха необходимо принять меры по повышению энергоэффективности, внедрению чистых технологий и современных противозамиссионных методов контроля и процессов.

Казахстан не ратифицировал ряд важных поправок в отношении озоноразрушающих веществ и не присоединился к ряду других международных протоколов по

загрязнителям воздуха. За последние годы страна предприняла серьезные шаги по ограничению ОРВ, включая создание системы лицензирования для импорта и экспорта и введение запрета на импорт регулируемых веществ. Однако более эффективное решение может заключаться в организации специальных мест сбора отходов для сбора обработанных холодильных установок, обеспечивающих сбор и сжигание фреона.

### Управление рисками стихийных бедствий

С точки зрения развития важно перейти от реагирования на стихийные бедствия к управлению рисками их наступления. Необходимо разорвать порочный круг разрушения и восстановления и устранять основные причины слабых мест, а не просто ликвидировать последствия при наступлении бедствия. Экологические факторы, в том числе неэффективное управление природными ресурсами, относятся к одной из самых важных причин превращения природного явления в человеческое и экономическое бедствие.

Около 30% территории Казахстана, где проживает более 6 миллионов человек и располагается 40% промышленных объектов страны, находятся в зоне угрозы разрушительных землетрясений. Согласно данным ученых кроме естественных землетрясений интенсивная разработка нефтяных месторождений может быть причиной так называемой вынужденной (спровоцированной) сейсмической активности. Общий потенциальный урон от землетрясений оценивается несколькими миллиардами долларов США.

Одновременно практически во всех регионах страны имеют место наводнения в результате разливов рек весной и ранним летом. В последние годы резко увеличилось количество наводнений в результате деятельности человека. В качестве примера можно привести наводнения на реке Сырдарья в результате увеличения сбросов воды из Сырдарьинского резервуара в зимний период, связанные с нарушением графика сбросов воды. Риски также связаны с резервуарами сточных вод в ряде крупных городов Казахстана. Требуется проведение срочного ремонта крупных гидросистем, из-за плачевного состояния которых могут случиться разрушительные наводнения. Кроме того, потенциально возможным является наводнение в прибрежной зоне Каспийского моря.

К категории относительно частых опасных явлений относятся и селевые потоки. Наиболее развитые и густонаселенные районы Казахстана с населением более 4 млн. человек подвержены угрозе селевых потоков. За период 1920-2000 годов селевые потоки унесли более 1 000 человеческих жизней. Более 80% селевых потоков было вызвано сильными дождями. Однако в настоящее время наиболее опасными с точки зрения разрушений и катастрофических последствий являются ледниковые и сейсмические селевые потоки.

Горные области Казахстана, где проживает более 150 000 человек, подвержены оползням, и каждый год снежные лавины приводят к смерти людей, нанося урон добывающей промышленности, туристической и другой деятельности. Эпидемиологическая ситуация по птичьему гриппу в стране оценивается как нестабильная, в связи с тем что в соседних странах наблюдались случаи заражения людей птичьим гриппом. Другие возможные бедствия включают опасные метеорологические явления, дикие (лесные и степные) пожары и эпидемии.

**Недостатки.** Несоблюдение международных экологических конвенций представляется значительным недостатком в отношении управления рисками на случай наступления стихийных бедствий, так же как и недостаток квалифицированных кадров на местном уровне. Существует необходимость совершенствования системы добровольческой деятельности и предоставления услуг на местном уровне по реагированию в случае стихийных бедствий; также необходимо создать альтернативную систему по раннему оповещению, обеспечить широкий доступ к информации о ней, провести обучение по управлению рисками и разработать материалы для дальнейшего укрепления системы управления рисками.

Кроме того, отсутствует методология оценки экологического воздействия, вызванного антропогенными бедствиями, что препятствует разработке таких инструментов, как экологическое страхование, экологический рейтинг, применение экологических индикаторов при принятии инвестиционных и кредитных решений, компенсация за нанесенный ущерб. Необходимо решить вопрос «забытых жертв» таких бедствий, в том числе через обращение к архивам и артефактам. Вместе с тем влияние увеличивающегося количества техногенных катастроф становится важным вопросом безопасности для Казахстана. В этой связи особое внимание необходимо уделить правовому регулированию в области прогнозирования стихийных бедствий на промышленных объектах.

### **3.2.3. Сравнительные преимущества ООН**

Глобальный опыт позволяет ООН внести вклад в обеспечение экологической устойчивости в Казахстане, причем с учетом гендерной проблематики. В рамках своей деятельности ООН наработала значительный опыт в решении ключевых причин экологической деградации, в частности, таких как неравноправное развитие и социальная изоляция. Мандат ООН также позволяет играть сильную роль в контексте изменяющегося мира, когда государства все больше стремятся к многостороннему сотрудничеству для борьбы с «проблемами без границ», такими как конфликты по водным ресурсам, представляющим угрозу стабильности в Центральноазиатском регионе.

ООН может оказать ключевое содействие и поддержку в решении не только вопросов управления водными ресурсами на селе и управления рисками на случай наступления стихийных бедствий, но и в восстановлении и охране продуктивных природных ресурсов; обеспечении средств производства в сельском хозяйстве и предоставлении рыночной информации; развитии и передаче технологий; управлении и развитии на местном и сельском уровне по решению экологических проблем; сохранении культурного наследия и мелких отраслей промышленности; поддержки экономических, социальных и юридических прав мелких фермеров, женщин и молодежи (например, в отношении равного доступа к сельскохозяйственной продукции, услугам и пособиям). В равной степени важна координация действий по экологическому управлению, планированию на случай чрезвычайных обстоятельств и соответствующему образованию.

ООН обладает особым преимуществом в области подготовки и реагирования на стихийные бедствия в виде успешного опыта сотрудничества с Правительством РК, а

также значительного опыта и экспертизы в реализации и координации программ межотраслевого реагирования и снижения угрозы стихийных бедствий на уровне региона и всей страны в целом. ООН обладает дополнительным сравнительным преимуществом в связи с доступом к политической и технической поддержке через свои глобальные и региональные сети, такие как Международная консультативная группа по поиску и спасению (INSARAG) и Группы по оценке и координации стихийных бедствий ООН (UNDAC).

Все эти факторы будут дополнять усилия ООН по совершенствованию нормативно-правовой и законодательной среды для обеспечения устойчивого экономического развития, улучшения готовности и реагирования на природные бедствия и повышения продуктивности через корпоративную социальную ответственность в целях снижения бедности, охраны окружающей среды и защиты права на труд.

### **3.3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

#### **3.3.1. Ситуация в Казахстане**

За годы независимости Казахстан достиг значительного прогресса во многих сферах управления за счет проведения реформ исполнительной ветви власти, создания двухпалатного Парламента и укрепления его роли, совершенствования законодательства и принятия международных нормативных соглашений в таких сферах, как избирательная система, культура и права человека, в том числе права женщин и детей, и во многих других сферах. Однако прогресс в других сферах не был равномерным.

При этом ряд международных индикаторов, в частности, Глобальный индекс восприятия коррупции, Глобальный индекс честности, Всемирные индикаторы управления, рассчитываемые Всемирным банком, – практически все сравнительные индексы оценки различных элементов управления – подтверждают, что, несмотря на то, что Казахстаном предприняты значительные шаги в создании устойчивой законодательной базы для демократического развития, на практике существуют серьезные препятствия, связанные с ее соблюдением и прозрачностью.

В качестве примера можно привести факт, что согласно Глобальному индексу честности законодательная база Казахстана в области борьбы с коррупцией названа «среди самых лучших в мире, превосходящей западные страны», но при этом отмечается, что антикоррупционное законодательство редко соблюдается на практике. Данный «разрыв» между существующим законодательством и его практическим соблюдением был назван одним из самых высоких для Казахстана среди 53 стран, включенных в оценку в 2007 г.<sup>15</sup>

Вместе с тем остается проблемой вопрос разделения полномочий, когда власть централизована в руках сильной исполнительной ветви власти на национальном уровне (см. ниже подраздел «Эффективность органов власти»). Вопрос децентрализации власти на уровне *областей, районов и сел* имеет решающее значение для развития демократии и самоуправления. Более того, хотя это и не связано с обеспечением более широкого участия населения, усиление реагирования Правительства на всех уровнях на нужды населения может привести к улучшению качества жизни, так как при этом

<sup>15</sup> <http://report.globalintegrity.org/Kazakhstan/2007>.

улучшаются эффективность и качество предоставляемых государственных услуг. Кроме того, передача полномочий местным органам власти способствует децентрализации благодаря перемещению фокуса с административных и финансовых вопросов на вопросы участия, расширения полномочий и обеспечения справедливости, что в свою очередь может привести к ключевым изменениям, не только улучшая уровень жизни, но и снижая коррупцию, улучшая планирование и подотчетность. Таким образом, децентрализация и передача полномочий местным органам власти являются достаточно приоритетными задачами для страны.

Признавая эти недостатки, Правительство конкретно обозначило улучшение эффективности работы государственных органов и борьбу с коррупцией в качестве стратегических задач развития страны и направлений, по которым необходимо сотрудничество с Организацией Объединенных Наций<sup>16</sup>. В своем недавнем Послании народу Казахстана Президент страны Нурсултан Назарбаев остро поставил вопрос необходимости борьбы с коррупцией и создания более эффективной и транспарентной государственной власти, которая призвана служить потребностям населения<sup>17</sup>. Ожидаемое председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году и стоящая перед ним цель по вхождению в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира также способствуют тому, что вопросы управления должны стать приоритетными государственными задачами на ближайшее будущее.

### **3.3.2. Анализ ключевых проблем и их причин**

Страновой анализ синхронизирован с основными приоритетными задачами государства, и необходимо отметить, что ООН поддерживает усилия Правительства по дальнейшему институциональному развитию и усилению управления. В рамках анализа были определены следующие три ключевых направления: права человека и вопросы правосудия; демократизация, включая социальное равенство и участие в политических процессах (партнерство гражданского общества, гендерное равенство, роль средств массовой информации) и эффективность деятельности государственных органов, в том числе реформирование государственного управления, борьба с коррупцией, децентрализация и демократическая подотчетность.

Ответственность за выполнение этих задач лежит в основном на государственных органах и учреждениях разного уровня государственной системы, а также на негосударственных участниках, включая в первую очередь само гражданское общество, которые могут влиять на права других сторон. Основные причины вышеуказанных взаимосвязанных между собой проблем в Казахстане включают:

- неразвитую культуру соблюдения прав человека, а также отсутствие традиций участия гражданского общества в государственном управлении;
- существенную разницу в социально-экономических показателях между регионами, между сельской и городской местностью, между мужчинами и женщинами;
- низкий уровень социальных пособий и дефицит кадров для стимулирования проведения социальных реформ;
- неразвитую систему социальной защиты;

---

<sup>16</sup> Выступление М. Джарбусыновой на заседании с участием Агентств ООН и Правительства, посвященного подготовке ЮНДАФ на 2010-2015 годы, 15 мая 2008 г., Астана.

<sup>17</sup> Послание Президента Н. А. Назарбаева народу Казахстана, 11 февраля 2008 г.

- структуры государственного управления все еще находятся на ранних стадиях развития;
- наличие культурных и социальных традиций, которые в какой-то мере могут привести к дискриминации и ограничению возможностей по признаку половой принадлежности;
- устаревшие технологии и промышленная и сельскохозяйственная деятельность, наносящая вред окружающей среде;
- культуру нерационального использования ресурсов, которую нужно кардинально менять.

### **Права человека и справедливость**

Казахстан присоединился и ратифицировал ряд фундаментальных международных договоров, конвенций и протоколов в области культуры и прав человека, избирательной системы, гендерного равенства, прав ребенка, репродуктивного здоровья и репродуктивных прав – в общей сложности более 40 документов по правам человека. Было также принято несколько соответствующих программ, в том числе Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы и Государственные программы борьбы с коррупцией, развития гражданского общества, культурного наследия и борьбы с транснациональной организованной преступностью.

Вместе с тем в стране до сих пор нет независимого органа по правам человека. В базовом отчете по правам человека в Казахстане отмечаются существующие проблемы в таких областях, как право на личную и семейную тайну; свобода совести и религии; регистрация общественных объединений; торговля людьми, особенно женщинами и детьми; права мигрантов, в том числе трудовых мигрантов; свобода передвижения внутри страны, а также свобода въезда и выезда из страны.

Что касается судебной системы, принятая на всеобщем референдуме в 1995 г. Конституция страны оставляет судебную ветвь власти под контролем Президента и Правительства. Судебная система включает местные и областные суды, Верховный суд на национальном уровне и Конституционный совет. Судебные дела с участием государственных предприятий рассматриваются специальным арбитражным судом. Также существует отдельная судебная система для военных. Местные суды являются судами первой инстанции и рассматривают менее серьезные дела, такие как воровство и акты вандализма; областные суды рассматривают более серьезные уголовные дела, а также проводят слушания в сельской местности, где отсутствуют местные суды. Решение, вынесенное местным судом, может быть обжаловано *областным* судом. Верховный суд проводит слушания дел, поданных на обжалование областным судом. Конституционный совет, состоящий из семи членов, определяет конституционность законов, принятых законодательной властью, дает заключения во время выборов и референдумов и толкование тех или иных положений Конституции. Три члена совета, включая председателя, назначаются Президентом.

В соответствии с конституционными поправками 1998 г. Президент назначает председателя Высшего судебного совета, который, в свою очередь, назначает судей Верховного суда. Совет состоит из председателя Конституционного совета, председателя Верховного суда, Генерального прокурора, министра юстиции, сенаторов, судей и других лиц, назначенных Президентом. Президент рекомендует, а Сенат (верхняя палата законодательного органа) утверждает эти кандидатуры для Верховного

суда. Судьи *областных* судов предлагаются Высшим судебным советом и назначаются Президентом. Судьи нижестоящих судов назначаются Президентом из списка кандидатов по представлению Министерства юстиции. Министерство, в свою очередь, получает список от Квалификационной коллегии юстиции, состоящей из депутатов Мажилиса (нижней палаты законодательного органа), судей, прокуроров и других лиц, назначаемых Президентом. В соответствии с законодательством, принятым в 1996 году, судья назначается на должность пожизненно.

Конституция предусматривает назначение общественных слушаний, на которых ответчик имеет право присутствовать, право на защиту и право на вызов свидетелей. Заложен принцип «презумпции невиновности», и ответчик также имеет право на обжалование решения суда. На практике судебные заседания по слушанию дел политических оппозиционеров проводились за закрытыми дверями, и были широко распространены случаи коррупции среди низкооплачиваемых сотрудников судов. В соответствии с новым Уголовным кодексом, вступившим в действие в 1998 году, усилено наказание за некоторые виды преступлений и устранены некоторые виды правонарушений, которые считались преступлениями в советское время, например, тунеядство. В целом основные проблемы включают недостаточную грамотность населения в отношении своих основных прав и правовой системы, что является препятствием для доступа к правосудию, а также недостатки самой исправительной системы.

**Недостатки.** Приведение национального законодательства и механизмов его соблюдения в соответствие с международными документами по правам человека, к которым присоединился Казахстан, является ключевой задачей в период действия программы ЮНДАФ на 2010-2015 годы. Существуют серьезные пробелы в вопросе приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами практически по всем направлениям управления, таких как доступ к правосудию, доступ к информации, защита и соблюдение прав человека, отсутствие независимой судебной системы и СМИ, неисполнение решений судов, коррупция на всех уровнях государственного управления, а также ограниченное участие гражданского общества в политических процессах.

В соответствие с международными стандартами должны быть приведены Закон о выборах и Закон о политических партиях, который должен предусматривать снижение требований для регистрации партий; а также принятие нового законодательства, предусматривающего свободные и плюралистичные СМИ в Казахстане. Это будет способствовать дальнейшему развитию многопартийной системы и политического многообразия в стране.

Условия для вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений остаются недостаточными; процессы представительства и участия организаций гражданского общества (в том числе всех политических партий, НПО, профсоюзов и др.) в законотворческом процессе и законодательной власти требуют дальнейшего развития. На сегодня эти процессы не достаточно развиты и в свою очередь тормозят развитие других процессов. Более того, Закон о гендерном равенстве, предусматривающий 30%-ную квоту для участия женщин в политике, до сих пор не принят.

Вопрос защиты женщин от насилия должен быть рассмотрен в первую очередь при формировании абсолютного неприятия обществом любых форм насилия, в частности, насилия по отношению к женщинам, детям и другим группам риска. Закон о бытовом насилии до сих пор не принят, хотя и находится на рассмотрении в Парламенте, и ожидается, что он вступит в силу до начала реализации ЮНДАФ. Ратификация Казахстаном основных международных конвенций в области культуры и внесение соответствующих изменений в законодательство будет способствовать дальнейшему укреплению базы для развития культурных прав в стране. Для достижения всех этих целей потребуются значительное расширение существующих, ограниченных в настоящее время законотворческих возможностей членов Парламента.

Совершенствование законодательства требуется в следующих областях:

- борьба с коррупцией, торговля людьми и предотвращение других видов преступлений;
- равная оплата за равный труд;
- содействие и поощрение участия и вовлеченности женщин во все сферы жизни общества;
- решение вопросов гендерного насилия, в частности, бытового и сексуального насилия;
- создание Комиссии по правам ребенка;
- демографическая политика и старение населения;
- права людей с ограниченными возможностями;
- права мигрантов и беженцев, в том числе связанные с убежищем и запретом на выдворение;
- предотвращение нелегальной торговли национальными культурными ценностями и сохранение объектов духовного наследия;
- правовые нормы, обеспечивающие права несовершеннолетних лиц в области медицинского обслуживания и предоставления более широкого доступа к услугам по репродуктивному здоровью и планированию семьи;
- развитие ремесел;
- создание законодательной и регулирующей базы для добровольческой деятельности.

В то же время серьезные проблемы в судебной системе Казахстана связаны с ее недостаточной независимостью, уровнем профессионализма судей и судебных исполнителей, особенно на местном уровне, степенью открытости системы правосудия и доступом общественности к информации, а также неисполнением судебных решений. Специальный докладчик ООН по вопросам независимости судей и юристов посетил Казахстан в июне 2004 года. На основе его рекомендаций ООН в сотрудничестве с Британским посольством и ОБСЕ оказали содействие Верховному суду в проведении ряда конференций и семинаров, посвященных этим вопросам.

На сегодняшний день был достигнут определенный прогресс в реализации полученных рекомендаций. Однако государственные власти признают, что судебная система нуждается в дальнейшем реформировании, особенно в части борьбы с коррупцией. Несмотря на низкий уровень так называемых экономических преступлений и преступлений против интересов государственной службы (около 40% всех правонарушений за 2007 год), сравнительный анализ коррупционных преступлений во

второй половине 2007 года и за тот же период 2006 года показал рост таких преступлений на 16,9 %<sup>18</sup>.

### Демократизация

Необходимо усилить роль гражданского общества в Казахстане в целях стимулирования его более широкого участия в управлении и политических процессах через различные мероприятия и организации гражданского общества. В свою очередь это может привести к социальной интеграции и открытому обсуждению законных требований, озвучиванию социальных нужд и усилению подотчетности государства в последующем соблюдении основных прав населения.

На основании сделанного анализа можно выделить следующие основные причины, препятствующие полной реализации прав на участие в управлении и политических процессах: недостаточно развитая культура в области прав человека и отсутствие базы для полной реализации эффективной политики. Что касается второго фактора, то демократические традиции должны быть полностью институционализированы для того, чтобы могли работать представительские органы управления, включая правило большинства, нахождение компромиссных решений, уважение гражданских и политических прав и уважение прав меньшинств. Любые формы самоцензуры среди политических образований, которые во многих странах не желают пользоваться конституционными свободами из-за страха карательных мер, должны искореняться.

В последние годы был достигнут прогресс в создании условий для более полноправного участия гражданского общества в государственном управлении, в частности, НПО, хотя такие организации до сих пор характеризуются раздробленностью и отсутствием механизмов координации своих действий. Необходимо еще раз отметить, что участие в демократическом управлении ограничивается в основном городским населением. Особенно женщины на селе зачастую остаются не вовлеченными в вопросы управления. Многие до сих пор не имеют полного понимания своих прав и знания, как участвовать в сложных экономических и политических процессах, и как призывать своих лидеров к ответственности. Традиционные стереотипы также могут помешать общественности, включая самих женщин, осознать свои лидерские качества.

Так же как и в случае участия гражданского общества, в Казахстане недостаточно развита традиция сильных и независимых средств массовой информации, и они далеки от исполнения своей роли независимых гарантов прав человека, наблюдателей государственной политики и каналов для выражения мнения населения. Однако ситуация постепенно меняется, хотя финансовая зависимость СМИ остается главной проблемой, учитывая высокие затраты на содержание СМИ. Ситуация также осложняется самоцензурой среди журналистов по щепетильным вопросам.

Все вышеупомянутые факторы могут повлиять на предоставление качественных услуг. Среди механизмов обеспечения участия гражданского общества в законотворческом процессе можно назвать Палату общественных экспертов, созданную в 2006 году, и Институт парламентаризма, созданный в 2007 году. Палата состоит из членов

---

<sup>18</sup> Отчет Генеральной прокуратуры, 2008 год, <http://www.finpol.kz/rus/pr2006-2010/>.

Парламента и представителей НПО, которые собираются для обсуждения законопроектов. Концепция Института парламентаризма как аналитического органа при Парламенте рассматривалась долгое время и в конечном счете материализовалась после ее учреждения при партии «Нур Отан». При поддержке ООН институт занимается организацией «круглых столов» и обсуждений по различным вопросам, где собираются вместе политические партии. В рамках института был недавно создан политический клуб, который вызывает интерес у политических деятелей, журналистов, общественности своим подходом к решению различных вопросов – через диалог и взаимодействие. Эти новые инициативы предусматривают первоначальный вклад в законотворческий процесс со стороны НПО и политических партий, не представленных в Парламенте. Однако сфера деятельности этих организаций ограничена.

За последнее десятилетие в неправительственном, некоммерческом секторе Казахстана произошел стабильный прогресс в области создания благоприятной законодательной и фискальной базы, устраняющей многочисленные препятствия в деятельности НПО. Неправительственные организации все больше вовлекаются в консультации по различным политическим вопросам; кроме вышеупомянутой Палаты общественных экспертов можно привести другие значимые примеры, в частности, деятельность Комиссии по правам человека и Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике. Также НПО сыграли определенную роль в недавних президентских и парламентских выборах.

В соответствии со статистическими данными за 2007 год в Казахстане зарегистрировано около 6 000 НПО, из которых 1 700 ведут активную деятельность. Наиболее распространенными видами НПО являются общественные объединения и фонды. Зарегистрировано более 28 000 различных некоммерческих организаций, включая профсоюзы, религиозные организации и политические партии. В частности, Ассамблея народа Казахстана играет активную роль в содействии межэтническому и религиозному диалогу среди различных национальностей, проживающих в стране, принятию и реализации политики, учитывающей интересы различных культур, и принятию нормативных инструментов, обеспечивающих сохранение культурного наследия страны. По данным Министерства юстиции, более 200 000 человек занято в секторе НПО, среди которых 100 000 – добровольцы. По имеющимся оценкам, более 2-х миллионов человек в Казахстане получают пользу от деятельности различных организаций гражданского общества.

По инициативе Правительства Казахстана в 2003 году был создан форум между гражданским обществом и Правительством, заседающий раз в два года для ведения диалога и сотрудничества. Были приняты новые законы и внедрены стимулы для улучшения условий деятельности организаций гражданского общества, среди которых Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы<sup>19</sup>. В 2006 году был снижен размер сбора за регистрацию НПО, что является положительным моментом для вновь созданных НПО с ограниченным финансированием.

---

<sup>19</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 25 июня 2006 г. № 154 «О концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы», Астана, 2007 год. Стр. 63.

Правительством внедрена схема социального договора, которая действует уже несколько лет. На центральном уровне (Министерством культуры и информации) и местном уровне (областными и районными акиматами) выделяются целевые средства для финансирования проектов, реализуемых НПО. Отбор проектов осуществляется комиссиями, созданными местными администрациями из общего числа предложений, собранных по результатам объявления конкурсов на получение грантов. Таким образом, у НПО есть возможность получить средства на реализацию проектов в объявляемых или утвержденных направлениях.

**Недостатки.** Ограниченное участие гражданского общества в принятии решений вкупе с ограниченным потенциалом представительских органов на центральном и местном уровне по осуществлению надзора продолжают оставаться основными проблемами развития гражданского общества в Казахстане. Финансовые ограничения и вопросы устойчивости являются наиболее актуальными. Вследствие экономического роста страны и его перехода в разряд стран со средним доходом многие доноры сокращают свои программы помощи в Казахстане, что снижает финансовые ресурсы, которые поступают для развития гражданского общества из внешних источников. Самим НПО зачастую не хватает квалифицированных кадров для эффективной работы, особенно сейчас – в ужесточившихся фискальных условиях, и многие из них надеются на государственную поддержку, которая, в свою очередь, зависит от утверждения Президентом. Зачастую деятельность самих НПО характеризуется низкой транспарентностью, так как немногие из них приняли кодекс этики и не публикуют свои финансовые отчеты. Кроме того, население плохо информировано о деятельности организаций гражданского общества. Неразвита законодательная и институциональная база для деятельности НПО по предоставлению услуг уязвимым слоям населения.

Ограничение открытости, независимости и плюрализма средств массовой информации снижает возможности для открытого обмена информацией о деятельности многих НПО и озвучивания полного спектра мнений граждан. Недостаточная прозрачность и ограничение доступа к информации ведут к низкому уровню гражданской активности и отсутствию общего понимания реализации реформ гражданского общества. Условия для развития добровольческой деятельности в целом недостаточно развиты, но здесь есть потенциал для развития, и требуется дополнительная работа в части совершенствования законодательства и повышения информированности населения о роли добровольческой деятельности и ее вкладе в развитие общества.

Так, например, недавно предпринятые шаги по ужесточению законодательства, регулирующего деятельность религиозных групп, вызвали озабоченность тех, кто опасается, что религиозные и культурные меньшинства могут пострадать от нарушения их фундаментальных прав, и что это может оказать побочный эффект на другие группы населения.

### **Эффективность органов управления**

В конституционной системе демократическая подотчетность представляет собой взаимоотношения, в которых те, кто стоит у власти, подотчетны перед широкой общественностью. Наличие мощных демократических институтов может обеспечить сильную систему подотчетности, что, в свою очередь, приведет к более широкому человеческому развитию и повышению качества жизни. Подотчетность также подразумевает соответствие лиц фидуциарным требованиям и обеспечение

прозрачности и доступа общественности к информации. Хотя при наличии демократической подотчетности решаются существующие проблемы исключения из процессов женщин, меньшинств и неимущих, соблюдение этих прав осложняется из-за коррупции. В этом отношении в Казахстане наибольшие проблемы связаны с вопросами разделения полномочий ветвей власти и плюрализма политических процессов, а также с ограниченными возможностями гражданского общества осуществлять мониторинг деятельности Правительства.

Исполнительная ветвь власти в Казахстане состоит из Администрации Президента и подотчетных Президенту комиссий, государственных органов на центральном уровне и подотчетных им органов на местном (областном, районном и сельском) уровне. Как было сказано выше, усиление политики децентрализации остается чрезвычайно важным направлением для стимулирования национального участия/ответственности, создания национальных возможностей, особенно для целей планирования и фискального управления на местном уровне, а также создания политических условий для эффективного управления на местах, так как в этом случае принимаемые политические решения направлены на решение потребностей местного населения. Это, в свою очередь, может способствовать снижению бедности посредством обеспечения участия всех граждан в формировании и реализации политики и программ, повышению качества и доступности базовых услуг, а также снижению межрегиональных и внутрирегиональных различий.

Реформы, проведенные за последние 10 лет, привели к совершенствованию кадрового состава Правительства: многие государственные служащие на руководящих должностях прошли обучение и повысили квалификацию в лучших университетах мира. Созданное в 1998 году Агентство по государственной службе занимается постоянным повышением качества управления человеческими ресурсами и эффективности государственной службы. Идет постоянное совершенствование государственного администрирования, несмотря на то, что макроэкономическая политика Правительства уже привела к динамичному и устойчивому росту, начиная с 2001 года. Более того, Казахстан продемонстрировал свое обязательство перейти на применение бюджетного процесса, ориентированного на результат, при исполнении государственных программ.

Были разработаны и утверждены различные государственные программы и документы, направленные на улучшение благосостояния казахстанцев. Создан ряд комиссий при Президенте: по борьбе с коррупцией; правам человека; делам женщин и семейно-демографической политике; демократизации и развития гражданского общества; защите прав детей и национальных меньшинств; защите детей. Все это способствовало улучшению положения в области защиты и соблюдения прав и свобод населения и разработки государственных стратегий. Кроме того, как уже неоднократно отмечалось, Ассамблея народа Казахстана играет активную роль в продвижении межэтнического и религиозного диалога народов разных национальностей, проживающих в Казахстане, разработке политики, учитывающей интересы всех культур, а также принятии нормативно-правовых инструментов, обеспечивающих сохранение культурного наследия.

Созданные при Президенте комиссии выполняют консультативную функцию и участвуют в разработке государственной политики. Например, Национальной

комиссией по делам женщин и семейно-демографической политике была разработана Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы, а Комиссией по правам человека в настоящее время разрабатывается План действий по правам человека. Сотрудничая в последние годы с различными агентствами ООН, Правительство также выступило с инициативами по внедрению инноваций в области доступа общественности к информации через внедрение системы электронного правительства в двух регионах страны и открытие первой бесплатной цифровой библиотеки по правам человека по всей стране.

Борьба с коррупцией остается приоритетной задачей в повестке заседаний Правительства и Парламента, учитывая, что коррупция подрывает доверие населения к власти – готовности и желанию государственных органов выполнять свои обязательства перед народом. Она также усиливает существующие взаимоотношения с позиции силы, которые сами по себе являются проблемой развития. Наличие коррупции также способствует увеличению бедности, так как отнимаются средства, выделяемые для бедных слоев населения и реализацию экологических программ в связи с финансовыми потерями государствами. Отсутствие институциональных структур, обеспечивающих подотчетность, транспарентность и обмен информацией продолжает оставаться основной причиной коррупции, так же как и низкий уровень доходов в государственном секторе. Развитию коррупции также способствуют возможности получения крупных денежных сумм через контрабанду, торговлю людьми и вымогательство.

Что касается административной реформы в целом, дублирование функций между различными министерствами и центральными и местными органами власти препятствует успешной реализации программ, снижает эффективность решений Правительства и увеличивает стоимость проведения мероприятий. Это в конечном счете негативно сказывается на доступности базовых услуг и, соответственно, расширяет социальные и экономические параметры бедности. На местном уровне существует серьезный дефицит квалифицированных кадров; существует значительный разрыв в доходах нижестоящих и вышестоящих государственных служащих, и высока текучесть кадров. Вместо этого при должном внимании к системе оценки, основанной на результатах труда и противостоящей протекционизму, можно защитить систему от случаев использования государственной службы в качестве импровизированной сети социальной защиты.

**Недостатки.** Исполнительная ветвь власти продолжает доминировать в Казахстане, и факт отсутствия эффективного мониторинга со стороны других ветвей власти также отмечается в промежуточном отчете ЮНДАФ за 2005-2009 годы как сохраняющееся препятствие на пути демократического процесса в Казахстане<sup>20</sup>. Конституционные поправки 2007 года не привели к значительным изменениям в этом отношении. В настоящее время рассматриваются и обсуждаются предложения по децентрализации; однако на сегодня Правительство на центральном уровне продолжает осуществлять контроль «сверху – вниз» за региональными и местными органами власти, таким образом, ограничивая их права и возможности по эффективному выполнению своих функций.

---

<sup>20</sup> Промежуточный отчет ЮНДАФ по Казахстану. Дж. Чудоба, октябрь 2007 года. Стр. 16.

Верховный комиссар по правам человека ООН посетил Казахстан в апреле-мае 2007 года и подчеркнул важность установления баланса между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти и учреждением независимого национального института по правам человека в Казахстане в целях соответствия международным стандартам по правам человека<sup>21</sup>. В настоящее время исполнительными органами рассматривается закон о свободе информации, но в целом законодательство, регулирующее деятельность СМИ, нуждается в совершенствовании. Учрежденный в Казахстане по указу Президента офис омбудсмана по правам человека в настоящее время не является независимым органом.

Государственные органы, учрежденные и администрируемые при Администрации Президента и отраслевых министерствах, отвечают за реализацию и мониторинг программ. Однако многие из этих государственных органов не имеют достаточного количества квалифицированных кадров, им не хватает знаний и разъясняющих материалов, особенно на местном уровне. Поэтому реализация существующего законодательства зачастую ограничена, а государственные служащие и общественность не обладают необходимой информацией о новых законах, программах и доступных услугах.

### **3.3.3. Сравнительные преимущества ООН**

Демократические ценности закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций, а также во Всеобщей декларации по правам человека. В 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН обратилась с просьбой к Генеральному секретарю «изучить возможности для расширения поддержки, оказываемой системой Объединенных Наций усилиям государств-членов по усилению демократии» (Резолюция Генеральной Ассамблеи 56/98). Данные нормативные процессы по усилению демократии были сопровождаемы операционной деятельностью ООН во всем мире. В свою очередь государства – члены ООН отметили, что «демократия, развитие и уважение всех прав человека и фундаментальных свобод взаимосвязаны и усиливают действие друг друга».

Таким образом, ООН хорошо позиционирована для того, чтобы оказать помощь Казахстану в достижении его цели по созданию более оперативного и транспарентного Правительства для всех граждан. Наличие таких факторов, как разрыв между законодательством и его исполнением в некоторых областях, продолжающиеся проблемы с коррупцией и способность государственных органов решать эти проблемы, предоставляет ООН хорошую возможность оказать поддержку Правительству страны в разработке и реализации совместной инновационной программы. Более того, значительный опыт ООН по продвижению прав человека может дополнительно усилить фокус на человеческом развитии посредством укрепления принципов недискриминации и равенства и предоставить инструменты для анализа и оценки эффективности распределения ограниченных ресурсов.

На сегодняшний день ООН уже имеет многолетний опыт оказания содействия Казахстану в совершенствовании законодательной и нормативной деятельности, реализации и мониторинге законодательства, усилении контрольных и

---

<sup>21</sup> Опубликовано на сайте: [High Commissioner for Human Rights' Visit to Kazakhstan](#), Пресс-релиз офиса Верховного комиссара по правам человек, 30 апреля 2007 года.

законотворческих функций национального Парламента и местных представительских органов (*маслихатов*) и повышении эффективности парламентских процессов и процедур. В последние годы различные агентства ООН внесли вклад в продвижение и реализацию административных реформ, оказывая техническое содействие и политическое консультирование.

В Казахстане ООН удалось наладить плодотворное сотрудничество с отраслевыми министерствами и различными агентствами при Администрации Президента. Таким образом, в результате продуктивного сотрудничества в течение более чем 15-летнего периода деятельности в стране, ООН является надежным и беспристрастным международным партнером, предоставляющим техническую экспертизу по реализации и мониторингу программ развития, в частности тех, которые нацелены на различные уязвимые группы населения. Ключевыми партнерами в этой деятельности являлись сами министерства и государственные комиссии, а также НПО и другие донорские агентства, работающие по конкретным направлениям, таким как права человека, права детей, СМИ, гендерные и культурные вопросы.

ООН может оказать содействие в борьбе с коррупцией в ответ на конкретный запрос Правительства. Эту задачу можно решить, поддерживая такие инициативы, как разработка региональных антикоррупционных программ и планов агентств; поддержка Государственной антикоррупционной программы; обеспечение участия организаций гражданского общества в этих процессах; поддержка международного сотрудничества по борьбе с коррупцией. ООН может также подготовить обучающий курс по правам человека для государственных служащих, помочь в проведении образовательных программ по защите прав человека в качестве межотраслевой темы, координации действий и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами, разработке региональных инициатив и содействию ратификации международных конвенций.

Более того, ООН обладает мандатом в условиях изменяющегося мира оказывать всемерную поддержку инициативам по установлению многостороннего партнерства в решении «проблем без границ», таких как организованная преступность и торговля наркотиками, а также имеет большой опыт в области реализации программ электронного правительства; расширении возможностей национальных институтов через информирование, предоставление международной и национальной экспертизы; политическом консультировании и техническом содействии развитию гражданского общества и добровольческой деятельности. При этом особое внимание уделяется правам уязвимых групп населения, включая жителей села, женщин, людей с ограниченными возможностями, пожилых людей и социально-культурные меньшинства.

ООН также может внести вклад в процесс управления с учетом интересов уязвимых и зачастую изолированных групп населения, благодаря совместной работе по гендерным, культурным вопросам, правам человека и конкретным проблемам, связанным с беженцами и мигрантами, детьми, здравоохранением, образованием и репродуктивными правами. Департамент ООН по общественному информированию занимается освещением всех мероприятий, проводимых ООН в Казахстане, и является основным контактным органом между государственными органами и региональным офисом ООН в целях обеспечения свободного потока информации в стране.

ООН может оказать содействие с проведением «демократической оценки», разработав целевые показатели для использования всеми сторонами при оценке прогресса в различных областях управления<sup>22</sup>. Также агентства ООН могут оказать поддержку развитию возможностей НПО по достижению ими самодостаточности, включая финансовую устойчивость и расширение их возможностей по предоставлению услуг. Также существует настоятельная необходимость продолжать поддерживаемую ООН работу по гендерно-чувствительному бюджетированию, как основного инструмента для реализации политики, нацеленной на уязвимые группы, включая социальную защиту и пенсии.

#### **IV. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ: ЮНДАФ**

Анализ ситуации в области развития, представленный в предыдущих главах, указывает на приоритеты сотрудничества в целях развития в Казахстане в предстоящие годы. Несмотря на то, что все агентства системы ООН в Казахстане имеют свои мандаты, некоторые стратегические цели и общие ценности, соответствующие глобальным и национальным целям развития, они дополняют друг друга и, таким образом, составляют основу для сотрудничества. Объединение этих соображений с разнообразием мандатов ООН привело к выделению трех обширных направлений, на которые можно направить помощь, оказываемую Казахстану:

- социально-экономическое благосостояние;
- экологическая устойчивость;
- государственное управление.

В целом многие ключевые проблемы обусловлены недостаточно развитой культурой соблюдения прав человека наряду с необходимостью развития демократии, институтов гражданского общества и усилением его участия в управлении; незрелостью структур управления, находящихся в процессе развития; недостатком кадров, которые могут продвигать демократические, экономические и социальные реформы; различием социально-экономических показателей, в частности, по регионам, различием между городской и сельской местностью и гендерными различиями; а также культурой нерационального использования ресурсов наряду с устаревшими технологиями и практикой в промышленности и сельском хозяйстве, которые могут наносить вред окружающей среде.

Выбранные стратегические направления сотрудничества не отражают мероприятия, проводимые всеми участвующими сторонами, но они представляют коллективный единый ответ на имеющиеся проблемы и приоритеты. Основными критериями для выделения этих трех направлений сотрудничества являются: приоритетность потребностей; потенциал оказания долгосрочного воздействия на национальные цели и приоритеты; полученные уроки и передовая практика; а также возможности по наращиванию местного потенциала и укреплению международного сотрудничества. По каждому из этих направлений необходимы совместные усилия представителей

---

<sup>22</sup>Можно привести пример Монголии, где проведение такой оценки привело к разработке конкретных индикаторов управления с учетом потребностей страны и Национального плана действий; сам процесс характеризовался широким участием под руководством государства и участием гражданского общества, Парламента и ученых. В рамках этого процесса Монголия приняла дополнительные ЦРТ по правам человека, борьбе с коррупцией и развитию демократии.

государственного сектора, частного сектора и гражданского общества, которые могут помочь с разъяснением и разработкой норм, реализацией комплекса мероприятий и отслеживанием прогресса и эффективности.

В рамках повышения **социально-экономического благосостояния** ООН, опираясь на лучшую международную практику, будет поддерживать процесс совершенствования законодательной базы в области социальной политики, гарантирующей увеличение доходов населения и обеспечение социального равенства. В этой связи ООН будет содействовать экономическому росту, развитию рынков в целях обеспечения экономической безопасности, а также усилению мер в области социальной защиты, которые будут распространяться на все население Казахстана и обеспечивать справедливое распределение льгот, в том числе среди проживающих в сельских регионах. Будет усиливаться национальная ответственность, участие и национальный потенциал как государственных органов, так и гражданского общества, обеспечивая конкретные результаты в политике и программах государства.

ООН будут также поддерживаться инициативы, направленные на то, чтобы помочь людям прожить долгую, здоровую и творчески наполненную жизнь, иметь достойный уровень жизни, пользоваться свободами, сохранять достоинство, самоуважение и уважение к другим. По мере своей актуальности и степени воздействия усилия ООН будут направляться на устранение сохраняющихся вызовов в области здравоохранения, питания и репродуктивного здоровья, включая необходимость усиления первичной медико-санитарной помощи и дальнейшего сокращения младенческой и материнской смертности. Профилактика, лечение и терапия ВИЧ и СПИДа также представляют собой вызов в области развития.

В рамках такого направления, как **экологическая устойчивость**, будет определяться воздействие окружающей среды и изменения климата на общество и безопасность человека. Восприятие окружающей среды и то, каким образом она эксплуатируется, зависит от целого ряда исторических, социальных и политических причин, которые необходимо анализировать. Будет наращиваться национальный потенциал и развиваться общественная практика в целях обеспечения экологической устойчивости и эффективного управления рисками стихийных бедствий. Данная работа будет проводиться посредством наращивания потенциала на национальном и местном уровне по комплексному управлению природными ресурсами; вовлечением гражданского общества в процесс улучшения экологической обстановки в стране с учетом гендерных факторов; а также усилением потенциала Казахстана для адаптации к изменению климата и снижению его последствий.

Основной упор в области **государственного управления** будет сделан на укрепление демократического управления и защиту прав человека, а также на поддержание дальнейших инициатив по укреплению демократии. Сюда можно отнести поддержку по приобретению знаний, формированию навыков и ценностей в целях укрепления культуры прав человека; усилению потенциала Парламента и местных законодательных органов; институциональному развитию, особенно на местном уровне, и поддержка местных исполнительных органов, а также поддержка в области обеспечения подотчетности и мониторинга в государственном секторе, включая усиление избирательных органов и процессов. Также будет оказана поддержка в сборе и анализе данных с учетом международных норм.

Несмотря на значительный прогресс, достигнутый государством за последние годы, Правительству РК необходимо приложить дополнительные усилия для достижения к 2015 году целей развития тысячелетия (ЦРТ). Одних усилий Правительства для этого недостаточно. Необходима поддержка со стороны международных и отечественных партнеров и ООН.

В этой связи ООН готова оказать содействие в продвижении модели развития, учитывающей права человека. По мере разработки ЮНДАФ, будут четко определяться роли правообладателей (rights holders) и тех, кто отвечает за исполнение этих прав (duty bearers). Данный подход предусматривает вовлечение различных отечественных и международных партнеров – местных исполнительных органов, населения, гражданского общества, семей, международных доноров, бизнес структуры, средств массовой информации, научных кругов и других. ООН может, таким образом, помочь Казахстану в максимальном использовании беспрецедентных возможностей для демократизации общества и полноценного развития страны.

## V. СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРА

АСП	Адресная социальная помощь
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
ЗМР	Здоровье матери и ребенка
ИППП	Инфекции, передаваемые половым путем
КВР	Комитет по водным ресурсам
КПУР	Концепция перехода к устойчивому развитию
МИКО	Мульти-индикативное кластерное обследование
МКИК	Межведомственная комиссия по изменению климата
МООС	Министерство охраны окружающей среды
МСБ	Малый и средний бизнес
НПО	Неправительственная организация
НПС	Накопительная пенсионная система
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОДВ	Образование для всех
ОРВ	Озоноразрушающие вещества
ПГ	Парниковые газы
ПИН	Потребитель инъекционных наркотиков
РКИК ООН	Рамочная конвенция ООН по изменению климата.
СА	Страновой анализ
СМИ	Средства массовой информации
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
ТБ	Туберкулез
ЦРТ	Цели Развития Тысячелетия
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития

### ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Обзоры национальных систем финансового управления являются частью процессов анализа проблем развития и разработки рамочных программ ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ). Агентства ООН в Казахстане начали подготовку ЮНДАФ на 2010-2015 гг. в марте 2008 г. Были проведены встречи и консультации с партнерами для определения приоритетных направлений сотрудничества, которые войдут в ЮНДАФ. Рамочная программа также должна определить общие механизмы и процедуры для управления агентствами финансовыми ресурсами системы ООН в Казахстане и меры для обеспечения контроля и качества.

В данном документе представлен обзор информации по государственной системе финансового управления в Казахстане, на основе отчетов и аналитических документов Всемирного банка, выпущенных в течение последних нескольких лет. Комментарии к проекту обзора были представлены и учтены Министерством экономики и бюджетного планирования и Министерством финансов РК. Обзор имеет следующие цели.

- Помочь в определении сильных и слабых сторон казахстанской системы финансового управления.
- Содействовать определению и внедрению соответствующих механизмов и процедур для управления финансовыми ресурсами и мер для обеспечения контроля и качества в рамках работы агентств системы ООН в Казахстане.

#### Резюме

В течение последних десяти лет в стране проводились последовательные реформы, из которых стоит особенно отметить бюджетные реформы и модернизацию системы казначейства. Для дальнейшего продвижения процесса реформ и укрепления существующей системы финансовой отчетности государственного сектора необходимо приложить дополнительные усилия, в частности, в сфере процесса государственных закупок (временные рамки и прозрачность), а также бюджетирования, ориентированного на результат. В проведении постоянных улучшений институтов и систем государственного сектора Правительство опирается на высокообразованных госслужащих, сильную систему бухгалтерского учета и приверженность реформе.

Определяя механизмы и процедуры для управления финансовыми ресурсами и меры для обеспечения контроля и качества общей стратегии на 2010-2015 гг., агентства ООН в Казахстане принимают во внимание заключения отчетов Всемирного банка (учитывая высокий уровень знаний и продолжительный опыт работы этой организации), используют дополнительные консультации с партнерами, а также результаты индивидуальной оценки исполнительного партнера при необходимости.

## **А. Бюджетный процесс**

### **Формирование бюджета**

Казахстан – унитарное государство с единым государственным бюджетом. Государственный бюджет – сводный бюджет, объединяющий республиканский и местные бюджеты без учета взаимопогашаемых операций между ними, которые определяют реализацию отношений вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе, используемый в качестве аналитической информации и не подлежащий утверждению. Республиканский бюджет рассматривается и утверждается Парламентом Республики Казахстан. Местные бюджеты состоят из областных бюджетов, бюджетов городов республиканского значения, столицы, бюджета района (города областного значения) и утверждаются соответствующими маслихатами. Бюджеты разрабатываются уполномоченными органами по бюджетному планированию. Бюджетные комиссии создаются с целью обеспечения своевременной и качественной разработки проекта бюджета и выработки предложений по уточнению и исполнению бюджета.

В стране проходит реформирование процесса планирования государственных ресурсов. Существующая система основана на советской модели, где государство выделяло ресурсы на основе ежегодного обсуждения целевых показателей и ресурсов в рамках единой системы планирования. Формирование местного бюджета основано на тех же подходах. Расчетные цифры по доходной и расходной частям определяются в основном в ходе ежегодного обсуждения бюджета областными акимами и Министерством экономики и бюджетного планирования (МЭБП). Подсчет доходов на республиканском уровне происходит на основе плановых показателей общего экономического роста. Плановые показатели расходов отражают изменения в основных факторах расходов (особенно повышение уровня заработных плат в государственном секторе) и влияние конкретных инициатив Президента (например, строительство новых школ). Эта система не представляет собой достаточно хорошую основу для внедрения приоритетов, определенных Правительством.

В целях выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов в Республике Казахстан предусмотрены трансферты. Объемы трансфертов общего характера между республиканским и местными бюджетами устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период с разбивкой по годам, утверждаются законом и подлежат изменению каждые три года. В 2007 году в целях дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений Министерством финансов совместно с экспертами ЮСАИД разработана новая методика определения размеров межбюджетных трансфертов, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 599. Нововведения направлены на то, чтобы учесть вклад каждого региона в рост доходов бюджета и усилить стимулы регионов в экономическом развитии и расширении налогового потенциала.

На основе новой методики 27 ноября 2007 года принят Закон «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2008-2010 годы». Правительство продолжит работу по дальнейшему совершенствованию межбюджетных отношений, направленному на постепенное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

## **Качество бюджетного процесса**

Казахстан добился значительных успехов в процессе подготовки и рассмотрения бюджета. Бюджетный кодекс является одним из самых развитых направлений национальной системы управления. Была принята классификационная система МВФ-СГФ<sup>23</sup> 1986 г., в бюджет были внесены внебюджетные средства. Бюджет планируется на один финансовый год. Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляется прогноз бюджета на предстоящий трехлетний период. Бюджетная комиссия, формируемая Президентом, руководит процессом подготовки и рассмотрения бюджета в Казахстане.

Полномочия бюджетной комиссии, формируемой Президентом, включает в отношении республиканского бюджета выработку предложений по:

- 1) среднесрочной фискальной политике на предстоящий трехлетний период;
- 2) определению показателей проектов бюджетов на соответствующий финансовый год;
- 3) определению перечня бюджетных программ (подпрограмм) и механизма их реализации;
- 4) проектам нормативных правовых актов, предусматривающих увеличение расходов или сокращение поступлений республиканского или местных бюджетов;
- 5) уточнению бюджетов на соответствующий финансовый год, а также рассмотрение результатов оценки реализации бюджетных программ и выработка предложений по ним.

## **Мониторинг и оценка исполнения бюджета**

В целях мониторинга реализации бюджетных программ развития (с разделением на инвестиционные проекты (программы) и на формирование или увеличение уставного капитала юридических лиц) администраторы республиканских бюджетных программ, участвующие в реализации проектов, представляют ежеквартальные отчеты в Министерство финансов.

Оценка исполнения бюджета в Казахстане строится в основном на регулярном сборе отчетов об исполнении бюджета и обеспечении соответствия расходным лимитам. Механизмы контроля ориентированы в основном на отслеживание ресурсов, а не результатов.

Для повышения эффективности оценки бюджета необходима разработка измеряемых мониторинговых показателей на стадии подготовки бюджета, а также определение полномочий ведомств областного и районного уровня для ведения функций оценки исполнения бюджета.

Бюджетный кодекс дает полномочия Правительству без одобрения Парламента сокращать расходы в случае дефицита государственных доходов, но не более чем на 10% от суммы бюджета. Тем не менее сокращение не относится к защищенным линиям, список которых определен в годовом бюджете (например, заработная плата). Если дефицит доходов составит более 10% бюджета, требуется официальная поправка к бюджету, утверждаемая Парламентом.

---

<sup>23</sup>Метод учета на основе начислений и балансовые отчеты были введены поправками к руководству по СГФ, выпущенному МВФ в декабре 2001 г. Отраслевые министерства отслеживают предоставление средств по обязательствам, но финансовые выписки, направляемые в Парламент и Президенту, основаны на кассовом принципе. Лишь некоторые страны имеют возможность соответствовать стандартам, предписанным новым руководством.

В настоящее время разработан проект нового Бюджетного кодекса, предусматривающий внедрение комплексной системы мониторинга и оценки результатов.

### **Исполнение бюджета, бухгалтерский учет и финансовая отчетность**

Государственное регулирование системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности устанавливается нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Правила и инструкции по бухгалтерскому учету и казначейским операциям нагромождены деталями, носят директивный характер и требуют больших затрат для соответствия. Министерства ведут свои счета на модифицированной наличной основе.

В рамках совершенствования бюджетного процесса и поэтапного внедрения бюджета, ориентированного на результат, предусматривается совершенствование системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности государственных учреждений в соответствии с международной практикой.

Правительство представляет годовой отчет об исполнении республиканского бюджета за истекший финансовый год не позднее 1 мая текущего года в Парламент и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. В годовом отчете отражаются показатели утвержденного, уточненного и скорректированного бюджета и обязательства по бюджетной программе (подпрограмме) республиканского бюджета. К годовому отчету прилагаются пояснительная записка и аналитический отчет об исполнении по поступлениям, а также о реализации республиканских бюджетных программ, включая оценку их эффективности. Годовой отчет утверждается Парламентом.

Помимо годового отчета Министерство финансов представляет Счетному комитету ежемесячные отчеты об исполнении республиканского бюджета.

### **Б. Система государственных закупок**

В Казахстане самая прогрессивная система государственных закупок в Центральной Азии. Реформа системы государственных закупок в Казахстане началась в 1996 году. Закон о государственных закупках был принят в июне 1997 г. и вступил в силу с 1 января 1998 г. В декабре 1998 г. в закон были внесены поправки. 16 мая 2002 г. был принят новый Закон о государственных закупках товаров, работ и услуг. Закон предусматривает достаточно прозрачное, экономичное и эффективное осуществление закупок и определяет пять способов осуществления государственных закупок: открытый конкурс, закрытый конкурс, закупки из одного источника, выбор поставщика с использованием запроса ценовых предложений, закупки через открытые товарные биржи.

Всемирный банк оказывает поддержку Правительству в этой области с 1996 г. через предоставление финансовой и технической помощи, в т.ч. в 2000 г. была проведена оценка национальной системы государственных закупок. Тогда команда специалистов Всемирного банка вместе с Агентством по государственным закупкам провели комплексную оценку законодательной базы по государственным закупкам и обзор правил и инструкций в этой области. Анализ показал, что система госзакупок в стране нуждается в улучшении процедур, практик и документооборота для того, чтобы более

эффективно использовать ресурсы государственного бюджета. Законодательная и организационная база достаточны, но есть слабые стороны – потенциал и подготовка персонала, слабый контроль, задержка оплат по контрактам, отмена конкурсов, краткие сроки для подготовки заявок, использование постоянной комиссии, недостаточная прозрачность по результатам тендеров. Все это влияет на эффективность системы и ведет к снижению экономического эффекта государственных расходов. Это приводит к тому, что потенциальные поставщики товаров, работ и услуг теряют интерес к получению государственных контрактов, а это, в свою очередь, ведет к недостатку конкуренции, высоким ценам и зачастую к закупкам из одного источника.

Совместная оценка содержит рекомендации, направленные на совершенствование процесса закупок. Были предложены рекомендации по законодательной базе (изменить время открытия с «через два часа после крайнего срока» на «сразу после срока сдачи»; убрать обсуждение снижения цен с победителем тендера, лучше определить критерии для демпинговых цен для исключения таких заявок из конкурса, ввести независимый механизм работы с жалобами участников конкурса, исключить показатели максимальной суммы конкурса, установить более четкие критерии для оценки заявки, ввести конкретные положения о закупке консалтинговых услуг, исключить защиту местных участников конкурса, принять законодательство об арбитраже на основе ЮНСИТРАЛ). Были также сформулированы рекомендации для усиления потенциала комитета, его подразделений и персонала, включая разработку постоянных форм обучения для госслужащих, вовлеченных в закупочные процессы.

В 2004 г. Правительство реорганизовало систему государственных закупок с целью повышения ее эффективности. Агентство по государственным закупкам (АГЗ), являющееся независимым органом контроля за проведением государственных закупок, было расформировано, а его функции переданы недавно созданному Комитету финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов.

В Казахстане действует децентрализованная система закупок. Функции по принятию политических решений принадлежат МФ (Комитет финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов осуществляет контроль и регулирование и имеет национальную структуру внутреннего контроля). Система государственных закупок полностью децентрализована, а органы, проводящие закупки, несут самостоятельную ответственность за осуществление закупочных операций. Структура и возможности таких органов по проведению закупок различаются. Министерства назначают для выполнения этих функций свои канцелярии, финансовые или юридические департаменты. В некоторых есть отдельные департаменты по закупкам, например, в городских администрациях. В большинстве организаций государственными закупками занимаются один или два сотрудника, обычно юристы. Нет специалистов по государственным закупкам, и нет программ по обучению таких специалистов. Работники, проводящие государственные закупки, проходят краткое обучение и в основном изучают эту специальность по ходу дела.

Правительство проводит постоянную работу по приведению системы государственных закупок в соответствие с общей системой рыночной экономики. В июле 2007 г был принят обновленный Закон «О государственных закупках», который вступил в действие с 1 января 2008 года. Для реализации нового закона Правительство утвердило Правила осуществления государственных закупок и приняло 14 других постановлений,

направленных на то, чтобы устранить недостатки системы закупок. В связи с началом действия нового закона с 1 января 2008 г., в период с ноября по декабрь 2007 года и с марта по апрель 2008 года Комитет финансового контроля провел семинары с администраторами бюджетных программ; кустовыми семинарами были охвачены все области и сотрудники всех министерств и ведомств. С участием сотрудников комитета на постоянной основе ТОО «Центр электронной коммерции» проводит обучение по теме государственных закупок.

Для улучшения открытости процесса закупок, создания равных условий для конкуренции среди потенциальных поставщиков, а также эффективного использования ресурсов с 1 апреля 2008 года введен в опытную эксплуатацию модуль ценовых предложений автоматизированной интегрированной информационной системы «Электронные государственные закупки» в «пилотной» зоне Министерства финансов Республики Казахстан и его комитетов. На сегодняшний день распространение «пилотной» зоны расширено на дочерние предприятия АО «Национальный научно-технический холдинг «Самгау»» и АО «НК «Казмунайгаз». На 24 июля 2008 года в системе объявлено 398 электронных государственных закупок, из них завершены с определением победителей 126 электронных торгов. Министерство планирует повсеместное внедрение электронных государственных закупок.

Всемирный банк продолжит сотрудничество с Правительством РК по совершенствованию системы государственных закупок с целью рационального использования государственных средств.

## **В. Внутренний контроль**

Функции внутреннего контроля претерпели несколько этапов реорганизации за последние годы. Приказом министра финансов Республики Казахстан от 24 апреля 2008 года № 202 утверждено Положение о Комитете финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан, согласно которому Комитет финансового контроля является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан.

В настоящее время, в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан, Комитет финансового контроля осуществляет контроль соответствия, финансовой отчетности и эффективности исполнения объектами государственного финансового контроля расходов республиканского и местных бюджетов, связанных грантов и активов государства, контроль за формированием и использованием государственными учреждениями денег от реализации товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении, в пределах компетенции осуществляет контроль за деятельностью государственных органов и организаций всех форм собственности по вопросам, касающимся полноты и своевременности внесения неналоговых поступлений в республиканский и местные бюджеты.

Кроме того, в некоторых министерствах созданы службы внутреннего контроля, подотчетные руководителю центрального государственного органа, организационно и функционально независимые от других структурных подразделений государственного органа. Службы внутреннего контроля осуществляют внутренний контроль в государственном органе и его территориальных подразделениях и подведомственных организациях.

## Г. Внешний контроль

Функции внешнего контроля закреплены за Счетным комитетом, который находится «под непосредственным управлением Президента и подотчетен Президенту»<sup>24</sup>. Понятие внешнего контроля намного шире, чем осуществление контроля за исполнением бюджета, и включает не только нормативный, но и финансовый аудит, аттестацию финансовой отчетности Правительства в целом и аудит внутреннего контроля и контроль эффективности. Согласно Бюджетному кодексу Счетный комитет представляет Парламенту Республики Казахстан до 1 июня текущего года отчет об исполнении республиканского бюджета за истекший финансовый год, который по своему содержанию является заключением по отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета и после утверждения его Парламентом Республики Казахстан подлежит опубликованию в средствах массовой информации<sup>25</sup>. Счетный комитет проводит ежегодные проверки по фактически проведенным закупкам.

Данные, которые использовались для этого обзора, указывали на слабую материально-техническую базу и малое количество сотрудников в Счетном комитете (22 сотрудника: девять членов комитета и 13 консультантов, которые помогали выполнять спектр работ). В результате нехватки персонала Счетный комитет во многом зависит от других органов, которые выделяют штатные единицы для проведения работ.

Укрепление внешнего контроля является важным фактором в развитии эффективного самоуправления и достижения международного признания реформ в области прозрачности финансовой системы, проводимых в Казахстане.

### Источники:

1. Реформирование межбюджетных отношений: уроки международного опыта. 23 октября 2005 г. Всемирный Банк.
2. Оценка эффективности системы государственных закупок по государственным расходам. Результаты и рекомендации, январь 2005 г., ВБ.
3. Совместная экспертиза государственных расходов и институциональной системы (ЭГРИС).
4. Оценка национальной системы финансовой отчетности, 26 сентября 2002 г.

---

<sup>24</sup>Положение о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 19 апреля 1996 г. № 2956.

<sup>25</sup> Подпункт 3) пункта 3 статьи 138 Бюджетного кодекса.