

QAZAQSTAN:

НА ПУТИ К МОДЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ
ЭКСПЕРТОВ





ҚР ПАРЛАМЕНТІНІҢ
СЕНАТЫ

QAZAQSTAN:

НА ПУТИ К МОДЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ
ЭКСПЕРТОВ

**СБОРНИК АНАЛИТИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ
ПО ВОПРОСАМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

Подготовлен
членами Клуба молодых экспертов
при Сенате Парламента Республики Казахстан
совместно с участниками проекта «Школа аналитики»

ПРИ ПОДДЕРЖКЕ



УДК 338 (574)

ББК 65 (5Каз)

Q10

Qazaqstan: на пути к модели устойчивого развития. Взгляд молодых экспертов. Сборник аналитических материалов по вопросам социально-экономического развития страны. – Астана, 2023. – 292 стр.

Авторский состав: Ержан И., Пак Е., Торез Ш., Айтказин Г., Бекишев Р., Амирбекова А., Герфанова Ф., Шегирбаев О., Шуриев Т., Серик Е., Нургалиева А., Жиенбаев М., Ахметжанова А., Жумажанова С., Сманова Н., Адиханов И., Токенов А., Ковязина К., Мухтарова Н., Отар Э., Затилла Н., Альшанская А., Есимова Д., Каримова М., Кадырбек Ж., Тосекбаев К., Тусупова К.

Ответственные редакторы: Майлыбай Ж., Искакова Ж.

ISBN 978-601-11-0030-4

Сборник аналитических материалов подготовлен членами Клуба молодых экспертов при Сенате Парламента Республики Казахстан совместно с участниками проекта «Школа аналитики».

Издание содержит материалы по шести направлениям социально-экономического развития Казахстана, затрагивающих различные аспекты инфляционной, региональной экономической политики Казахстана, сферы транзитно-транспортного потенциала, роли бизнеса в решении проблем образования, вопросы реализации молодежной политики, а также развития инклюзии и трудоустройства людей с инвалидностью.

В сборнике представлен анализ текущей ситуации, рекомендации и инструментари, которые могут быть полезны в работе лиц, принимающих решения, исследователей и всех, кому интересны современные тенденции социально-экономического развития Казахстана.

УДК 338 (574)

ББК 65 (5Каз)



СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие

М. Ашимбаев.....6

1

Определение основных факторов инфляции и меры ее снижения8

Авторы: И. Ержан, Е. Пак, Ш. Торез, Г. Айтказин, Р. Бекишев

2

Региональная экономическая политика в пространственном развитии Казахстана 47

Авторы: А. Амирбекова, Ф. Герфанова

3

Транзитно-транспортный потенциал Казахстана: новые вызовы и возможности 122

Авторы: О. Шегирбаев, Т. Шуриев, Е. Серик, А. Нургалиева, М. Жиенбаев

5

Зреть в корень или как правильно помочь казахстанской молодежи.....203

Авторы: К. Ковязина, Н. Мухтарова, Э. Отар, Н. Затилла, А. Альшанская

4

Роль бизнеса в решении проблем образования168

Авторы: А. Ахметжанова, С. Жумажанова, Н. Сманова, И. Адиханов, А. Токенов

6

Развитие инклюзивного общества: образование, здравоохранение, социализация и трудоустройство людей с инвалидностью... 241

Авторы: Д. Есимова, М. Каримова, Ж. Кадырбек, К. Тосекбаев, К. Тусупова

ПРЕДИСЛОВИЕ



Дорогие друзья!

Данный сборник аналитических материалов по вопросам социально-экономического развития Казахстана подготовлен членами Клуба молодых экспертов при Сенате Парламента и выпускниками проекта «Школа аналитики».

Качественное аналитическое сопровождение является важным условием для устойчивого и динамичного развития страны. В ходе второго заседания Национального Курултая Президент страны Касым-Жомарт Кемелевич Токаев отметил необходимость усиления данного направления в работе государственных органов. Было отмечено, что Казахстан остро нуждается в комплексных исследованиях и аналитических рекомендациях для решения актуальных социально-экономических проблем и обеспечения всестороннего прогресса страны.

Начиная с 2020 года, Сенат Парламента Казахстана проводит активную работу по взаимодействию с молодыми и перспективными экспертами из различных сфер. При Сенате действует Клуб молодых экспертов, а также реализуется проект «Школа аналитики» для повышения квалификации нового поколения аналитиков. К работе этих площадок привлечено более 150 молодых специалистов из государственного, квазигосударственного и частного секторов, представляющих различные отрасли экономики и сферы общественно-политической жизни страны.



Активное взаимодействие Сената с экспертным сообществом реализуется и в рамках законодательной деятельности. Участники Клуба входят в рабочие группы комитетов Палаты, участвуют в парламентских слушаниях, работе Парламентской комиссии по мониторингу национальных целей и задач в области устойчивого развития.

Подготовка данного аналитического сборника является частью этой работы.

Молодые специалисты из разных сфер были приглашены к командной исследовательской работе по актуальным вопросам развития страны. Несмотря на различный опыт и сферу интересов, экспертам удалось показать хороший уровень компетенций и умение работать в командах.

Настоящий сборник аналитических материалов представляет собой одну из первых попыток участников Клуба молодых экспертов и Школы аналитики совместно подойти к анализу важных социально-экономических проблем и выработать рекомендации по их решению.

Надеюсь, что данные исследования внесут свой вклад в осмысление эффективных путей и механизмов реализации комплексных реформ, инициированных Президентом страны, а также будут полезны в формировании модели устойчивого развития Казахстана.

Маулен Ашимбаев,

*Председатель Сената Парламента
Республики Казахстан*

1

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ФАКТОРОВ ИНФЛЯЦИИ И МЕРЫ ЕЕ СНИЖЕНИЯ

- **Ержан Ислам**
Советник Председателя
Правления АО «Национальная
платежная корпорация
Казахстана»
- **Пак Евгения**
Консультант Департамента
прикладных исследований
«Applied Economics
Research Centre»
- **Торез Шынғыс**
Управляющий Партнер
DATAmetrics
- **Айтказин Галымжан**
Генеральный директор
AERC Beta
- **Бекишев Рустам**
Директор по прикладным
исследованиям «Applied
Economics Research Centre»



СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений.....	10
Введение.....	11
1. Обзор литературы.....	13
2. Используемые данные и методология.....	16
3. Обсуждение результатов.....	20
3.1 Количественная оценка факторов инфляции.....	20
3.2 Влияние цен ГСМ и услуг ЖКХ на инфляцию.....	22
3.2.1 ГСМ и инфляция.....	23
3.2.2 ЖКХ и инфляция.....	26
4. Меры по снижению инфляции на основе проведенного регрессионного анализа.....	27
4.1 Внешние факторы.....	27
4.2 Монетарные факторы.....	30
4.3 Факторы предложения.....	32
4.4 Факторы спроса.....	33
4.5 Фискальные факторы.....	34
Выводы и рекомендации.....	39



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- БВУ** – Банки второго уровня
- БНС АСПР РК** – Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан
- БНП** – Бюджетно-налоговая политика
- ВВП** – Валовой внутренний продукт
- ГСМ** – Горюче-смазочные материалы
- ДКП** – Денежно-кредитная политика
- ЕС** – Европейский союз
- ЕЦБ** – Европейский центральный банк
- ЖКХ** – Жилищно-коммунальное хозяйство
- ИПЦ** – Индекс потребительских цен
- ИЦП** – Индекс цен производителей
- МВФ** – Международный валютный фонд
- МФ РК** – Министерство финансов Республики Казахстан
- НБ РК** – Национальный Банк Республики Казахстан
- НФ РК** – Национальный фонд Республики Казахстан
- США** – Соединенные Штаты Америки
- ЦБ РФ** – Центральный Банк Российской Федерации
- AR** – Autoregressive model (Авторегрессионная модель)
- IRF** – Impulse response function (Функции импульсных откликов)
- FAVAR** – Factor-Augmented Vector Autoregressive (Факторная авторегрессионная модель)
- LP** – Local Projections (модели локальной проекции)
- MA** – Moving average (Скользящая средняя)
- OLS** – Ordinary least-squares (Метод наименьших квадратов)
- VAR** – Vector autoregression (Векторная авторегрессия)
- VMA** – Vector Moving-Average (Векторная скользящая средняя)



Введение

Инфляция обрела роль сопутствующего фактора экономической жизни и требует специальных мер по ее удержанию на необходимом уровне. Начиная с 1990-х годов центральные банки многих стран начали переходить на политику инфляционного таргетирования и устанавливать целевые показатели уровня инфляции.

В 2015 году Национальный Банк Республики Казахстан (далее – НБ РК) принял решение внедрить новый подход к монетарной политике – инфляционное таргетирование. Целью проводимой денежно-кредитной политики (далее - ДКП) НБ РК с 2023 года является поддержание годовой инфляции на уровне 5% в среднесрочном периоде.

Низкая и стабильная инфляция ассоциируется с более быстрыми темпами роста и стабильностью в производстве и рынке труда. Тем не менее как высокая, так и низкая инфляция порождают макроэкономические последствия. Так, в странах с высокой инфляцией наблюдается традиционно слабый экономический рост, и в таких странах чаще инфляция влечет за собой финансовые кризисы. В свою очередь, в странах с низким уровнем инфляции, ниже целевого уровня, возрастают риски ослабления инфляционных ожиданий и снижения экономической активности.

В последние годы в мире наблюдается ускорение инфляционных процессов, что ставит перед регуляторами новые вызовы и требует усиления мер для эффективного управления ДКП. Сегодня большинство экономистов ссылаются ситуацию в Украине, свои цепочек поставок или пандемию для объяснения высокой инфляции. Тем не менее рост инфляции наблюдался задолго до всех этих процессов, и по утверждению некоторых аналитиков, это является результатом переизбытка макроэкономических, в частности, фискальных стимулов.

Исследование и прогнозирование динамики инфляции является нетривиальным процессом из-за многочисленных факторов и переменных, влияющих на нее. Исследователям среди огромного объема данных необходимо выделить действительно значимые показатели.

В рамках данного исследования авторы определили перечень переменных, которые отражали бы влияние различных аспектов, таких как внешние факторы, факторы совокупного спроса и предложения, монетарной и фискальной политики. Далее авторы провели количественную оценку влияния выбранных факторов на инфляционные процессы в Казахстане с помощью эконометрическо-



го анализа. В модель линейной регрессии добавлялись различные переменные с последующей группировкой по природе происхождения.

Согласно результатам исследования, основной вклад в динамику инфляционных процессов вносят такие факторы, как внешний фактор, что связано с высокой долей импорта, а также сезонный фактор, что косвенно отражает наличие структурных дисбалансов в экономике. Следует отметить, что существенный вклад инерции и сезонности, согласно исследованию МВФ¹, присущ многим развивающимся странам. Для искоренения данной проблемы антиинфляционная политика должна быть сосредоточена на структурных вопросах, которые влияют на соотношение ожиданий между прошлой и будущей инфляцией. Кроме того, существенное влияние на динамику инфляционных процессов оказывают фискальные факторы.

Учитывая недавнее повышение цен на горюче-смазочные материалы (далее – ГСМ) и услуги жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), авторы данного исследования провели количественную оценку их влияния на потребительскую инфляцию.

Согласно модели, шок цен ГСМ приводит к косвенным эффектам влияния на общий уровень цен в стране. Цены на ЖКХ оказывают только прямой вклад в инфляцию.

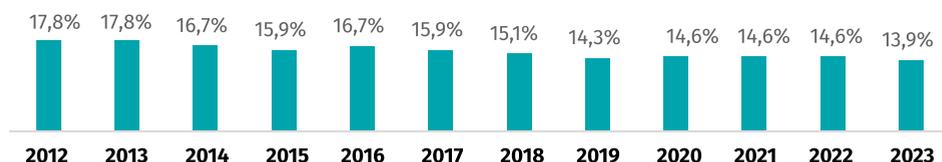
Тарифы на услуги ЖКХ, как и цены на ГСМ в экономике имеют социальное значение. В этой связи регулирование цен в данных сферах в Казахстане стало стратегической задачей социального развития. В результате наличия государственного регулирования цен на ГСМ и услуги ЖКХ отношения в данных сферах носят нерыночный характер, что приводит к дисбалансам: недостаток инвестиций, позднее обновление основных средств, высокая степень износа оборудования. В отношении ГСМ наблюдаются и кросс-страновые перекосы в результате регулирования тарифов, вследствие чего происходит «утечка» на внешние рынки и нехватка на внутреннем.

Постепенная либерализация цен на ГСМ и повышение тарифов на услуги ЖКХ в соответствии с инвестиционными потребностями имеют долгосрочные положительные последствия для развития данных сфер. Указанная мера по либерализации также имеет моментальный прямой эффект на инфляцию. Данный эффект обусловлен тем, что категория ГСМ и услуги ЖКХ включены в структуру расчета самого индекса потребительских цен (далее – ИПЦ). Так, в 2023 году доля услуг ЖКХ в структуре ИПЦ составила 13,9%, а ГСМ – 2,8%.

¹ Loungani, P.& Swagel, P. (2001). Sources of Inflation in Developing countries. *IMF Working Paper* 01/198. DOI:10.5089/9781451860061.001



За 2012–2023 гг. произошло существенное снижение доли расходов на услуги ЖКХ в структуре расчета ИПЦ, что отражает постепенный рост доступности для населения данного вида услуг (Рисунок 1).



■ РИСУНОК 1. Динамика доли услуг ЖКХ в структуре взвешивания ИПЦ, в % от общей корзины²

Данная работа состоит из нескольких частей. Второй раздел представлен обзором литературы, в котором рассмотрены аналогичные работы других авторов. В третьем разделе описывается методология исследования. Далее представлен раздел обсуждения результатов, в котором авторы работы приводят описание результатов оценки. В пятом разделе описываются меры по стабилизации инфляции. Выводы данного исследования являются заключительным разделом работы.

1. Обзор литературы

Изучение инфляции и ее источников в экономике важно, поскольку она играет существенную роль в формировании ДКП, проводимой центральным банком. В исследовании³ МВФ было обнаружено, что источники инфляции в развивающихся странах неоднородны и различны в зависимости от континента. В частности, отмечается, что факторы инфляции в африканских и азиатских странах разнятся, так как большинство из последних, как правило, имеют более низкие или умеренные уровни средней инфляции. Исследование также показало, что фискальные факторы, которые отражаются, в том числе, в росте денежной массы, а также волатильность обменного курса в ответ на шоки цен на нефть или ненефтяные товары оказывают значительное влияние на инфляцию. При этом наиболее важным фактором в этих странах является инерционная составляющая. Это оз-

² БНС АСПР РК

³ Loungani, P.& Swagel, P. (2001). Sources of Inflation in Developing countries. *IMF Working Paper* 01/198. DOI:10.5089/9781451860061.001



начает, что антиинфляционная политика в развивающихся странах с умеренной или низкой инфляцией должна быть сосредоточена на структурных вопросах, которые влияют на соотношение между прошлой и ожидаемой инфляцией. В странах с более высокими уровнями средней инфляции, например, во многих странах Южной Америки, преобладает значимость фискальных факторов, а инерционная инфляция играет гораздо меньшую роль.

В статье⁴ Feldkircher & Tondl была исследована связь между инфляцией и ДКП с учетом влияния глобальных факторов. Для этого была оценена модель GVAR и проведена обобщенная декомпозиция дисперсии ошибки прогноза инфляции и краткосрочных процентных ставок. Анализ показывает, что в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, а также в странах с развивающейся экономикой глобальные факторы оказывают сдержанное влияние на инфляцию. В развитых странах динамика мировых цен влияет на инфляцию сильнее, объясняя 55% инфляции в долгосрочной перспективе. Рост цен на нефть также, как и обменный курс, являются факторами инфляции во всех странах выборки. В нескольких странах с развивающейся экономикой главными факторами инфляции являются решения по ДКП, в особенности в странах, реализующих политику инфляционного таргетирования. Регулирование процентной ставки ДКП имеет свои достоинства и поддерживает стабильность цен в экономике, однако глобализация ограничивает возможности центральных банков. Кроме того, результаты показывают, что факторы спроса являются наименее важным фактором, определяющим инфляцию.

Использование OLS моделей в качестве инструмента определения влияния различных факторов на инфляцию является распространенным подходом. Так, в своем исследовании⁵ Wuyah & Amwe выявили, что денежная масса и обменный курс оказывают отрицательное влияние на процентную ставку, в то время как уровень инфляции имеет положительное влияние. В то же время в исследовании⁶ Prayogi при помощи OLS оценивается влияние денежной массы, роста ВВП и процентных ставок на уровень инфляции в Индонезии. Результаты исследования показывают, что существует положительное и значительное влияние денежной массы на инфляцию в дол-

⁴ Feldkircher, M. & Tondl, G. (2020). Global Factors Driving Inflation and Monetary Policy: A Global VAR Assessment. *International Advances in Economic Research*, 26(3), #2, pp. 225-247.

⁵ Wuyah, Y., & Amwe, A. (2016). The Implications of Money Supply on Interest Rate in Nigeria

⁶ Prayogi, A. (2022). Analysis of Factors Affecting Inflation in Indonesia Using OLS Method. *GROWTH Jurnal Ilmiah Ekonomi Pembangunan*, #2. <https://stiemmamaju.e-journal.id/GJIEP/article/view/92>



госрочной перспективе. Между тем процентные ставки отрицательно влияют на инфляцию в Индонезии.

В Казахстане использование OLS в качестве оценки влияния различных факторов на инфляцию отражено в исследовании⁷ Ydyrys и др., а также в работе⁸ Ержан и Сейдахметова. В исследовании авторы пришли к выводу, что основной вклад в динамику инфляционных процессов вносили внешние факторы, сезонность и инерционность.

В работе для оценки влияния цен ЖКХ и ГСМ на инфляцию строились функции импульсных откликов. Функции импульсных откликов, построенные на основе векторных авторегрессионных моделей, являются популярным инструментом для анализа последствий шоков в экономической системе. Но с момента первого применения VAR стали хорошо известны и недостатки модели⁹. По содержанию они в основном связаны с зависимостью от теоремы Вольда о разложении. При условии обратимости, теорема позволяет преобразовать переменную p -порядка в векторную скользящую среднюю (VMA) бесконечного порядка и восстановить коэффициенты VMA рекурсивно как нелинейную функцию авторегрессионных параметров. Из-за рекурсивности стандартные IRF в VAR-модели страдают от широко известной проблемы – смещение в оценке параметров авторегрессии.

На этом фоне Jordà представил¹⁰ новую методологию для оценки функций импульсного отклика, названную оценкой без модели или с локальной проекцией (LP). Как следует из названия, в оценке используются непараметрические методы. Кроме того, оценщик не ограничен предположением об обратимости, что позволяет вычислять процедуру, когда представление VMA (∞) не существует.

Метод локальных проекций с тех пор стал активно использоваться в экономической литературе при расчете импульсных откликов. Например, Teulings & Zubanov используют¹¹ данную модель для оценки влияния банковского кризиса на ВВП для экономики США.

Тем не менее следует отметить, что однозначных предпочтений между стандартным оцениванием импульсных откликов – в VAR или

⁷ Ydyrys, S., Munasipova, M., Ydyrys, K., Ydyrys, M., Mukhambetova, L., Temirbayeva, G. (2018). Econometric Analysis of Effect of Oil Price Change, Trade Balance and other Variables on Inflation. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 8(4), pp. 134-138.

⁸ Ержан, И., Сейдахметов, А. (2022). Динамическая факторная модель инфляции для Казахстана. *Рабочее исследование НБ РК*, 2022-4.

⁹ Sims, C. A. (1980). Macroeconomics and Reality. *Econometrica*, 48(1), pp. 1-48.

¹⁰ Jordà, O. (2009). Simultaneous Confidence Regions for Impulse Responses. *Review of Economics and Statistics*, 91(3), pp. 629-647.

¹¹ Teulings, C. & Zubanov, N. (2014). Is economic recovery a myth? Robust estimation of impulse responses. *Journal of Applied Econometrics*, 29, pp. 497-514. <https://doi.org/10.1002/jae.2333>



при помощи LP – в литературе не сложилось. Существующие исследования, проверяющие эффективность данных подходов, чтобы выявить их относительные достоинства, противоречивы¹². Единственное, в чем сходятся авторы – это в том, что при использовании LP, система более устойчива к неправильной спецификации.

При этом важно понимать, что оцененные импульсные отклики из VAR и при помощи LP тесно между собой взаимосвязаны. В частности, результирующая функция импульсных откликов, полученная при помощи LP, может быть выведена через соответствующим образом упорядоченную рекурсивную VAR, а любая (возможно, нерекурсивная) функция импульсного отклика VAR может быть получена через LP с соответствующими контрольными переменными¹³. Этот непараметрический результат требует, чтобы структуры запаздывания в двух спецификациях были неограниченными. Иными словами, при большом количестве наблюдений, итерированные прогнозы VAR (∞) будут соотноситься с прогнозами LP. Но на коротких временных рядах результаты двух подходов могут различаться, что связано с ограничением лаговой структуры, задаваемой в LP. В ряде научных работ, когда временные ряды довольно короткие, предпочтение отдается результатам LP, ввиду меньшей подверженности подхода проблеме неправильной спецификации. Ввиду существующих ограничений эффективности VAR, Kpodar & Liu в своей работе¹⁴ использовали для оценки влияния шоков цен на топливо на инфляцию метод LP. Данная работа наиболее релевантна для целей текущего исследования и может служить бенчмарком.

2. Используемые данные и методология

При реализации текущего исследования использовались изменения 75 переменных к предыдущему периоду в месячной частотности с января 2011 года по апрель 2023 года и по июнь 2023 года для оценки влияния изменения стоимости ГСМ и тарифов ЖКХ на инфляцию. На

¹² Meier, A. (2005). How Big is the Bias in Estimated Impulse Responses? A Horse Race between VAR and Local Projection Methods.

Kilian, L. & Kim, Y. J. (2011). How Reliable Are Local Projection Estimators of Impulse Responses? *Review of Economics and Statistics*, 93(4), pp. 1460–1466.

Choi, Chi-Young & Chudik, A. (2019). “Estimating impulse response functions when the shock series is observed,” *Economics Letters*, Elsevier, vol. 180(C), pp. 71-75.

¹³ Plagborg-Møller, M. & Wolf, C. (2021). Local Projections and VARs Estimate the Same Impulse Responses. *Econometrica*, 89(2), pp. 955-980. <https://doi.org/10.3982/ECTA17813>

¹⁴ Kpodar, K. & Liu, B. (2021). The Distributional Implications of the Impact of Fuel Price Increases on Inflation. *IMF Working Paper*.



первом этапе была произведена сезонная очистка всех переменных. Далее переменные были сгруппированы по природе происхождения и влияния на инфляционные процессы: внешние факторы, факторы спроса, факторы предложения, монетарные факторы и фискальные факторы. В целях определения тех переменных, которые оказывают максимальное влияние на инфляцию, была проведена оценка корреляций переменной инфляции со всеми остальными переменными. В итоговую модель были включены переменные с высокой статистической значимостью из групп различных факторов.

В конечном итоге в качестве переменных, которые использовались в модели были определены следующие переменные: курс доллара США к тенге, курс российского рубля к тенге, ИПЦ в России, ИПЦ в Евросоюзе (далее - ЕС), М0 (наличные деньги в обращении), М3 (денежная масса), кредиты в экономике, индекс цен производителей потребительских товаров, индекс цен производителей продуктов питания, индекс номинальных денежных доходов, индекс номинальных заработных плат, расходы республиканского бюджета на покупку товаров и услуг, расходы республиканского бюджета на заработные платы. При этом ввиду высокой волатильности переменные расходов республиканского бюджета были сглажены методом скользящего среднего (МАЗ).

В качестве инструмента определения степени влияния и вклада каждой переменной используется метод OLS. Данный метод используется для нахождения вкладов полученных q значимых факторов в переменную интереса Y . Явным образом для y_t измеряется линейная зависимость от q значимых факторов $X' = [X_1, X_2, \dots, X_q]$, следующее уравнение оценивается с помощью OLS:

$$y_t = \alpha_t + \sum_{i=1}^q \beta_i X_{i,t} + \varepsilon_t$$

где $i = 1, 2, \dots, q$,

Полученные β_i являются предполагаемыми вкладами на единицу изменения соответствующего фактора X_i .

Далее для оценки влияния шока цен ЖКХ и ГСМ на инфляцию строилась еще одна модель с функциями импульсного отклика, построенными на базе метода локальной проекции. Процедура локальной проекции используется для оценки коэффициентов модели на каждом h -шаге. Этот процесс повторяется для разных горизонтов, предоставляя подробную картину того, как система реагирует на изменения с течением времени. Данная система может быть расширена факторами, но в простом виде без факторов модель может быть формализована в следующем AR(p) виде (2):



$$\left\{ \begin{array}{l} y_{t+1} = B_1^1 y_t + B_2^1 y_{t-1} + \dots + B_p^1 y_{t-p} + e_{t+1}, \quad e_{t+1} \sim MA (1) \\ y_{t+2} = B_1^2 y_t + B_2^2 y_{t-1} + \dots + B_p^2 y_{t-p} + e_{t+2}, \quad e_{t+2} \sim MA (2) \\ y_{t+3} = B_1^3 y_t + B_2^3 y_{t-1} + \dots + B_p^3 y_{t-p} + e_{t+3}, \quad e_{t+3} \sim MA (3) \\ \dots \\ \dots \\ y_{t+h} = B_1^h y_t + B_2^h y_{t-1} + \dots + B_p^h y_{t-p} + e_{t+h}, \quad e_{t+h} \sim MA (h) \end{array} \right.$$

Прямая оценка ($K \times K$) коэффициентов авторегрессии B_1^h , $h = 1, \dots, H$, соответствует оценке IRF без применения теоремы о представлении Волда¹⁵. Также было показано, что использование данного подхода обеспечивает большую робастность к неправильной спецификации модели по сравнению с импульсными откликами моделей VAR. Итеративный метод оценивания импульсных откликов в VAR-моделях может привести к ошибкам, вызванным неправильной спецификацией, по мере увеличения временного горизонта.

Метод локальных проекций также предлагает большую гибкость в анализе экономических данных, в случае необходимости внесения дополнительных условий для анализа динамики процессов, поскольку в LP осуществляется прямая оценка коэффициентов импульсной характеристики. Кроме того, данная методология может быть адаптирована при работе с процессами, которые обладают нелинейной структурой. Однако, для данного метода увеличение горизонта при построении импульсных откликов уменьшает размер выборки для процедуры оптимизации.

Тем не менее, чтобы определить структурные импульсные реакции при помощи LP, исследователю все равно для начала необходимо оценить матрицу воздействия на первом этапе с помощью вспомогательной модели VAR. Уравнение (3) показывает структурные функции импульсного отклика, оцененные через локальную проекцию¹⁶(3):

$$\left\{ \begin{array}{l} y_{t+1} = \widehat{A}_1^1 y_t + \widehat{A}_2^1 y_{t-1} + \dots + \widehat{A}_p^1 y_{t-p} + e_{t+1}, \quad e_{t+1} \sim MA (1) \\ y_{t+2} = \widehat{A}_1^2 y_t + \widehat{A}_2^2 y_{t-1} + \dots + \widehat{A}_p^2 y_{t-p} + e_{t+2}, \quad e_{t+2} \sim MA (2) \\ y_{t+3} = \widehat{A}_1^3 y_t + \widehat{A}_2^3 y_{t-1} + \dots + \widehat{A}_p^3 y_{t-p} + e_{t+3}, \quad e_{t+3} \sim MA (3) \\ \dots \\ \dots \\ y_{t+h} = \widehat{A}_1^h y_t + \widehat{A}_2^h y_{t-1} + \dots + \widehat{A}_p^h y_{t-p} + e_{t+h}, \quad e_{t+h} \sim MA (h) \end{array} \right.$$

¹⁵ Jordà, O. (2005). Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections. *American Economic Review*, 95(1), pp.161–182.

¹⁶ Brugnolini, L. (2018). About Local Projection Impulse Response Function Reliability. *CEIS Working Paper No. 440*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3229218>



где $A_p^h = \hat{A}_0^{-1} B_1^h$ являются структурными локальными проекционными импульсными откликами. При введении в модель дополнительных регрессоров суть процесса не меняется: для каждого горизонта процедура повторяется итеративно.

Учитывая общепринятую методологию LP, авторами для целей текущего исследования была проведена следующая процедура:

Были подготовлены данные: ИПЦ (месяц к предыдущему месяцу – м/м) и индекс цен на ГСМ (м/м). Данные по индексу цен на ГСМ были взяты из состава индекса розничных цен, рассчитываемых и публикуемых БНС АСПР РК. Данные были взяты за период с января 2011 года по июнь 2023 года. Поскольку в структуре ИПЦ уже есть цены на ГСМ, то для исключения проблемы эндогенности и правильной оценки косвенного эффекта, был рассчитан ИПЦ без учета цен на ГСМ и ЖКХ (от текущего ИПЦ были отняты темпы роста цен на ГСМ и на ЖКХ, с учетом соответствующих весов) – далее «чистый» ИПЦ.

На втором шаге использованные данные были очищены от сезонности стандартным методом X13-ARIMA-SEATS. Основное требование в работе с временными рядами – их стационарность. Временные ряды были проверены на стационарность классическим тестом Дики-Фуллера.

На третьем шаге строилась VAR модель. При построении VAR модели был определен оптимальный лаг на основе статистических критериев Акаике, Шварца. Далее использовался метод локальных проекций для данной VAR спецификации. Были получены импульсные отклики. При построении импульсных откликов были скорректированы их доверительные интервалы.

Скорректированные (условные) доверительные интервалы позволяют отделить изменчивость каждой оценки импульсного отклика от изменчивости, вызванной наличием последовательной корреляции с предыдущими коэффициентами импульсного отклика, т.е. позволяют получить очищенные от предыдущего влияния доверительные интервалы¹⁷. Таким образом, условные доверительные интервалы дают лучшее представление о значимости отдельных коэффициентов импульсной характеристики процесса. Важно отметить, что, если функции импульсного отклика не коррелированы, предельные и условные интервалы эквивалентны, но при наличии корреляции условные интервалы дают лучшую оценку значимости. Именно поэтому в текущем исследовании будут использоваться условные доверительные интервалы.

Для большего понимания эффекта ГСМ на инфляцию, были также построены отдельно модели влияния цен ГСМ на составляющие

¹⁷ Jordà, O. (2009). Simultaneous Confidence Regions for Impulse Responses. *Review of Economics and Statistics*, 91(3), pp. 629–647.



«чистого» ИПЦ: индекс цен на продовольственные товары, непродовольственные товары и услуги (очищенные от ЖКХ и ГСМ).

Аналогичная процедура была проведена для данных ИПЦ и индекса цен на ЖКХ.

3. Обсуждение результатов

3.1 Количественная оценка факторов инфляции

В рамках исследования была проведена классификация переменных: внешний фактор, фактор предложения, фактор спроса, монетарный фактор и фискальный фактор.

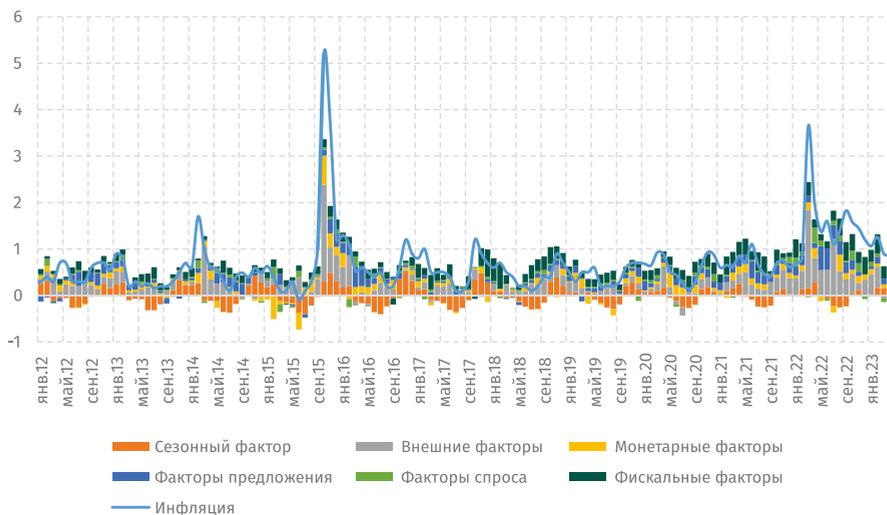
Как видно из рисунка 2, на котором представлены вклады различных факторов в ИПЦ месяц к предыдущему месяцу, основной вклад в инфляционные процессы на протяжении анализируемого периода вносит внешний фактор, что связано с высокой долей импорта товаров как конечного, так и промежуточного потребления. Так, по данным БНС АСПР РК, в 2022 году доля импорта в потреблении продовольственных товаров составила 24,2%, непродовольственных товаров – 59,6%. Необходимо отметить, что с 2011 года доля импорта в потребительской корзине остается на одном уровне: около 60% для непродовольственных товаров и 23% для продуктов питания. При этом большая часть вклада внешних факторов связана с импортом инфляции из России, как основного торгового партнера¹⁸. Данная переменная имеет статистически значимый коэффициент в уравнении, что объясняется тесными экономическими связями и высокой долей России в общем импорте Казахстана – 34,7% за 2022 год.

Помимо внешнего фактора значимый вклад в инфляцию вносит и сезонный фактор. Стоит отметить, что существенный вклад сезонного фактора косвенно указывает на наличие структурных ограничений и дисбалансов в экономике. Так, сезонный фактор вносит отрицательный вклад в летние периоды и положительный – в зимние периоды. Это связано с влиянием плодоовощной продукции. В летние периоды в сезон урожая рынок наполняется более дешевыми овощами открытого грунта. Соответственно, в зимние периоды в условиях отсутствия овощей открытого грунта на прилавках по более высокой стоимости продают импортные овощи либо овощи, выращенные в теплицах. Ввиду высокой себестоимости тепличных овощей стоимость для конечного потребителя оказывается выше. Влияние дру-

¹⁸ Ержан, И., Сейдахметов, А. (2022). Динамическая факторная модель инфляции для Казахстана. *Рабочее исследование НБ РК*, 2022–4.

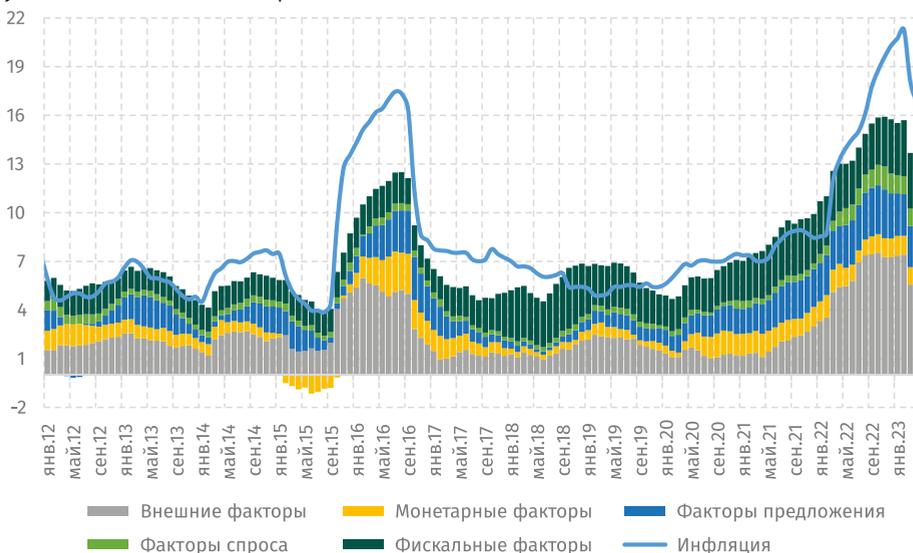


гих ненаблюдаемых переменных на всем анализируемом периоде является сдержанным.



■ **РИСУНОК 2.** Вклады ненаблюдаемых переменных, полученных с использованием группировки переменных (м/м), п.п.¹⁹

На рисунке 3 представлены вклады основных факторов в динамику ИПЦ в годовом выражении.



■ **РИСУНОК 3.** Вклады ненаблюдаемых переменных, полученных с использованием группировки переменных (г/г), п.п.²⁰

¹⁹ НБ РК, БНС АСПР РК, ЦБ РФ, Eurostat, расчеты авторов

²⁰ НБ РК, БНС АСПР РК, ЦБ РФ, Eurostat, расчеты авторов



Согласно результатам разложения по основным факторам, представленным в годовом выражении, основной вклад в динамику инфляции на протяжении анализируемого периода вносит внешний фактор. Кроме того, существенное влияние оказывает и фискальный фактор. Влияние монетарных факторов является сдержанным. При этом необходимо отметить, что во вкладе монетарных факторов косвенно отражено и влияние фискальных факторов через расширение денежной массы²¹. Необходимо учесть, что в переменных, которые входят в состав монетарного фактора не учтено влияние базовой ставки, ввиду нелинейности связей и большого лага влияния на инфляцию. В данном случае количественная оценка влияния базовой ставки на инфляцию является нетривиальной задачей.

Влияние фактора спроса является сдержанным на протяжении всего анализируемого периода, за исключением 2022 года. Небольшой вклад данного фактора отмечается и в других развивающихся странах²².

В ходе анализа было выявлено, что в периоды отсутствия шоков фактор предложения вносит умеренный вклад в инфляцию. Однако в шоковые периоды влияние данного фактора значительно усиливается. Данный факт связан с тем, что несмотря на наличие внутреннего производства, сырье и материалы для большого количества товаров являются импортными. В этой связи можно утверждать, что в периоды реализации внешних шоков влияние этих шоков на инфляцию отражается не только во внешнем факторе, но и в факторе предложения. В то же время не исключается, что в качестве дополнительного проинфляционного давления в такие периоды выступают и негативные ожидания производителей, которые, повышая цены, закладывают в них определенный запас прочности.

3.2 Влияние цен ГСМ и услуг ЖКХ на инфляцию

Далее отдельно рассматривалось влияние цен ЖКХ и ГСМ на потребительскую инфляцию. Прямой вклад в инфляцию от повышения цен на услуги ЖКХ и цен на ГСМ рассчитывается в соответствии с их долей в ИПЦ. Так, повышение цен на ЖКХ на 1 п.п. означает рост ИПЦ на 0,139 п. п., а рост цен ГСМ на 1 п. п. – рост ИПЦ, соответственно, на 0,028 п. п.

3 апреля 2023 года Министерство энергетики Республики Казахстан приняло решение о повышении предельных цен на бензин на

²¹ Loungani, P. & Swagel, P. (2001). Sources of Inflation in Developing Countries, *IMF Working Papers*.

²² Feldkircher, M., & Tondl, G. (2020). Global Factors Driving Inflation and Monetary Policy: A Global VAR Assessment. *International Advances in Economic Research*. 26(3), #2, pp. 225-247.



11%, а на дизельное топливо – на 20%. Совместный вес бензина АИ-92, бензина АИ-96, АИ-95 и бензина АИ-98 в ИПЦ в 2023 году всего 2,35%, а дизельного топлива – 0,4%, моторного масла – 0,03%. В итоге прямой эффект от повышения цен на бензин на 11% в инфляцию составляет 0,2585 п.п., от повышения цен на дизель на 20% – вклад составляет 0,08 п. п. Таким образом, прямой эффект от повышения цен в данной сфере на инфляцию суммарно составляет около 0,34 п. п.

Услуги ЖКХ занимают большую долю в структуре затрат потребителей – 13,9%. Соответственно, повышение тарифов на услуги ЖКХ будет иметь более весомый прямой вклад в инфляцию: одномоментный рост цен на 10% в сфере ЖКХ приведет к росту ИПЦ на 1,39 п. п.

Однако логично допустить гипотезу о наличии также косвенного (в горизонте до одного года) влияния от данной меры на общую потребительскую инфляцию в стране. Так, например, повышение цен на ГСМ может привести к последующему росту цен на продовольственные и непродовольственные товары, что, в свою очередь, приведет в следующем периоде к дополнительному росту общего уровня цен. В данном исследовании проверяется гипотеза о косвенном влиянии от повышения цен ГСМ и услуг ЖКХ на инфляцию в Казахстане на основе построения импульсных откликов при помощи метода локальных проекций.

3.2.1 ГСМ и инфляция

В результате построения модели были получены следующие импульсные отклики от шока цен ГСМ на «чистый» ИПЦ и его составляющие.

Импульсные отклики демонстрируют, что однопроцентное изменение цен на ГСМ имеет косвенное влияние на ИПЦ (без учета ЖКХ и ГСМ).

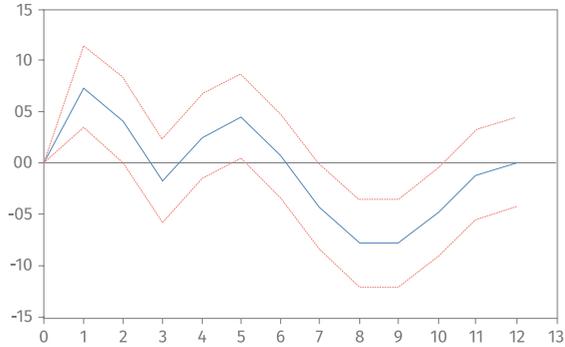
Повышение цен ГСМ на 1 п. п. приводит к росту «чистого» ИПЦ в первом месяце после шока – на 0,074 п. п., во втором месяце после шока – на 0,041 п. п., на третий месяц влияние уже снижается (доведительный интервал импульса попадает в нулевое значение).

При этом на графике мы видим всплеск ИПЦ повторно на пятом месяце после шока со слабой значимостью. Подобный повторный всплеск ИПЦ через 5 месяцев после роста цен ГСМ объясняется наличием жесткости цен в экономике, которая не позволяет всем ценам одномоментно подстроиться под повышение (в частности, цены продовольственных товаров не могут подстроиться сразу – см. ниже). Часть цен реагирует с запаздыванием, что и объясняет данный всплеск.



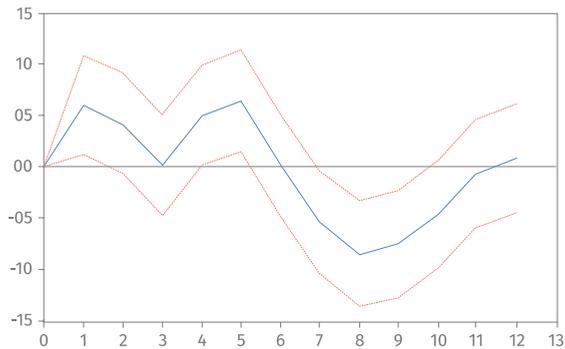
Импульсный отклик «чистого» ИПЦ на ГСМ

Response of CPI_WITHOUT_HSPR_D11 to RFP_PI_MOM_D11



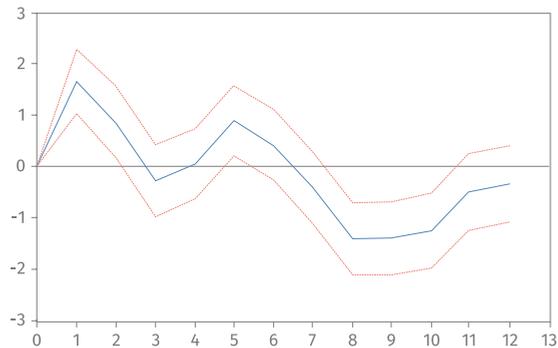
Импульсный отклик прод. цен на ГСМ

Response of FOOD_PI_D11 to RFP_PI_MOM_D11



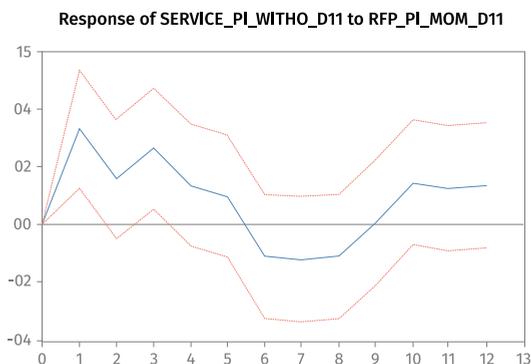
Импульсный отклик непрод. цен на ГСМ

Response of NONFOOD_PI_WITHO_D11 to RFP_PI_MOM_D11





Импульсный отклик цен на услуги на ГСМ



■ РИСУНОК 4. Импульсные отклики ИПЦ (без ЖКХ и ГСМ) и его составляющих на шок цен ГСМ²³

В общем случае шоковый период для ИПЦ от роста цен ГСМ составляет два месяца, и повторная реакция возникает вновь через 5 месяцев, после чего шок окончательно нивелируется.

В структуре ИПЦ в наибольшей степени на шок цен ГСМ реагируют цены непродовольственных товаров и продолжительность эффекта – два месяца. Рост цен ГСМ на 1 п. п. приводит к повышению цен на непродовольственные товары в первый месяц – на 0,166 п. п., во второй месяц – на 0,086 п. п. На третьем месяце влияние на непродовольственную инфляцию от повышения цен ГСМ снижается.

Цены продовольственных товаров реагируют на повышение цен ГСМ слабее: через месяц после однопроцентного повышения цен ГСМ цены на продовольствие растут на 0,06 п. п., на втором месяце импульс становится незначим (влияние снижается). Однако важно отметить, что на четвертый и пятый месяц после повышения цен ГСМ происходит повторная реакция цен продовольствия – на 0,05 и 0,06 п.п. соответственно. Экономический смысл заключается в том, что цены на многие социально-значимые продовольственные товары регулируются, то есть они являются жесткими, поэтому часть продовольственных товаров реагирует на повышение цен ГСМ с серьезным запаздыванием.

Реакция цен платных услуг на повышение цен ГСМ: рост цен ГСМ на 1 п. п. приводит к росту цен услуг через месяц – на 0,033 п. п., после чего влияние снижается, но на третьем месяце после шока возникает отклик в 0,026 п. п.

²³ Источник: результаты модели



Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Повышение цен ГСМ оказывает косвенное влияние на инфляцию. Общая инфляция растет в течение первых двух месяцев после повышения цен на ГСМ и повторно через 5 месяцев после повышения цен на ГСМ.

Цены на непродовольственные товары реагируют больше всего на шок цен ГСМ и продолжают расти первые два месяца после шока – на 0,166 п. п. и на 0,086 п. п. соответственно. Только на третий месяц влияние на непродовольственные товары от шока цен ГСМ снижается.

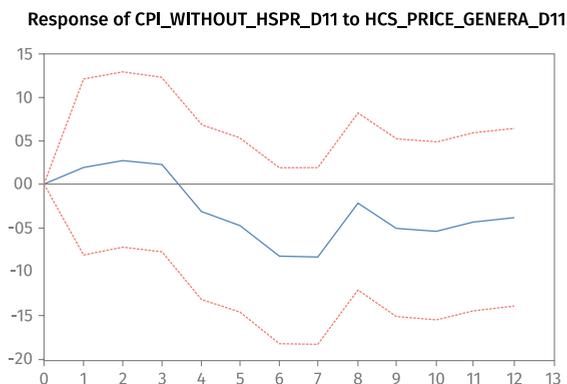
Цены на продовольственные товары реагируют на повышение цен ГСМ слабее, чем непродовольственные товары, зато дважды – через месяц после повышения цен ГСМ и повторно через 4-5 месяцев, что обусловлено наличием жесткости части продовольственных цен.

Цены услуг слабее всего реагируют на повышение цен ГСМ, но также дважды – через месяц на 0,033 п. п. и через 3 месяца – на 0,026 п. п.

3.2.2 ЖКХ и инфляция

По аналогии мы проверили влияние от изменения цен ЖКХ на инфляцию. Однако импульсные отклики локальных проекций для ИПЦ (очищенного от ГСМ и ЖКХ) в ответ на шок цен жилищно-коммунальных услуг оказались незначимы с первого же периода.

Импульсный отклик ИПЦ (без ЖКХ и ГСМ) на шок цен ЖКХ



■ РИСУНОК 5. Импульсный отклик ИПЦ (без ЖКХ и ГСМ) на шок цен ЖКХ²⁴

Было также проверено влияние шока цен ЖКХ на отдельные составляющие ИПЦ: продовольственные товары, непродовольствен-



ные товары (без ГСМ) и услуги (без ЖКХ). На все внутренние составляющие ИПЦ шок цен ЖКХ также не оказал влияния. Иными словами, изменение цен на услуги ЖКХ не оказывает значимого косвенного воздействия на общий уровень цен в стране.

Наличие такого результата имеет объективное обоснование:

С точки зрения математической статистики отсутствие влияния от шока цен ЖКХ на ИПЦ объясняется слабой вариативностью самого индекса цен на услуги ЖКХ. Стандартное отклонение данного показателя за рассматриваемый период – всего 0,009.

С точки зрения экономической логики отсутствие косвенного влияния от изменения тарифов ЖКХ на инфляцию объясняется тем, что отсутствует значимая «передача» шока цен ЖКХ на продовольственные/непродовольственные товары и услуги. То есть потребители напрямую платят за услуги ЖКХ, в связи с чем есть моментальный прямой эффект на инфляцию, соответствующий доле данных услуг в структуре ИПЦ, но последующего мультипликативного переноса данного шока в цены продовольственных/непродовольственных товаров и услуг нет.

4. Меры по снижению инфляции на основе проведенного регрессионного анализа

4.1 Внешние факторы

Для снижения влияния внешних факторов на инфляцию в Казахстане, Правительству необходимо применять комплексный подход. Важен активный мониторинг и качественный анализ мировых тенденций, изменения цен на мировом рынке, колебания курсов валют, а также других факторов, влияющих на инфляцию и качественные прогнозы в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Экономическая устойчивость, основанная на диверсификации экономики, развитии внутреннего производства и снижении зависимости от импорта поможет сгладить негативное воздействие внешних факторов на цены внутри страны. Кроме того, важно проводить структурные реформы, направленные на улучшение деловой среды, развитие конкурентоспособных рынков и макроэкономическую стабильность.

Казахстан — малая открытая экономика, которая поглощает внешние шоки, ввиду чего полное устранение импорта внешней инфляции в Казахстан не представляется возможным. В этих условиях важно диверсифицировать в страновом разрезе потоки импорта



товаров в Казахстан, чтобы снизить зависимость инфляции от шока инфляции конкретной страны.

Вместе с тем по-прежнему релевантной задачей для снижения влияния импортной инфляции на инфляцию в Казахстане является и диверсификация экономики. Под диверсификацией экономики понимается развитие производства товаров среднего и высокого передела, при этом, в первую очередь, необходимо снижать долю импортных промежуточных товаров, которые негативно влияют на ценообразование. В цепочке добавленной стоимости отечественных товаров есть импортные составляющие, где и наблюдается зависимость от внешних факторов, таких как рост курса по отношению к тенге и рост мировых цен. Данная тенденция не позволяет эффективно сдерживать инфляцию только монетарными инструментами. Отсюда следует, что основная мера по снижению внешних факторов на инфляцию в Казахстане — это изменение специализации и увеличение доли обрабатывающей промышленности до 70–80%, тогда как за 30-летний период в структуре промышленности доля горнодобывающего сектора все еще остается доминирующей.

В целях увеличения доли обработки необходимо пересмотреть текущую политику путем реформатирования ее инструментов. Одна из основных мер в данном ключе — это привлечение частных и иностранных инвестиций в реальный сектор экономики.

Одновременно важно использовать потенциал Казахстана в сельскохозяйственном секторе. В данной сфере необходимо отходить от привычной меры поддержки через «дешевые кредиты» для более эффективного использования бюджетных средств. Обратим внимание, что несмотря на текущие меры поддержки доля аграрного сектора в ВВП страны все еще остается невысокой, что свидетельствует о низкой эффективности текущих форм господдержки.

Также необходимо вовлечение малого и среднего бизнеса в производство путем снижения барьера для входа на рынок и улучшения бизнес-климата. Наряду с этим для развития реального сектора экономики необходимо реализовывать меры по снижению таможенных пошлин на сырье и промежуточные товары, используемые отечественными производителями в целях создания товаров конечного потребления, в том числе на оборудование и технику, так как стоимость высоких пошлин на импорт закладывается отечественными производителями в цены конечной продукции, то есть переносятся на потребителя. В среднем цена товаров конечных производителей может увеличиваться на 10–15% от себестоимости, не считая транспортные расходы, ввиду высоких таможенных пошлин. Однако для повышения эффективности данных мер необходимо учесть и проб-



лемы инфраструктуры: износ в сфере логистики достигает 60–70%. Для этого важно обеспечить экономику качественной твердой инфраструктурной сетью (дороги, водоснабжение, электроэнергия, интернет и т. д.).

Есть множество исследований, доказывающих значительное влияние импорта на инфляцию. К примеру, в исследовании²⁵ по Бангладешу было выявлено, что в долгосрочной перспективе увеличение импорта на 1% приводит к увеличению инфляции на 0,57%. Согласно исследованию Всемирного банка, глобальные шоки были более важным источником динамики внутренней инфляции в странах с более прочными мировыми торговыми и финансовыми связями, большей зависимостью от импорта сырьевых товаров и режимами фиксированного обменного курса²⁶. Вместе с тем Hamilton в своем исследовании²⁷ также определил положительную связь между импортом и инфляцией.

За последние 2 года рост цен на продукты и товары в Республике Казахстан показывают достаточно высокие значения. К примеру, индекс цен на товары и услуги в годовом выражении (декабрь к декабрю предыдущего года) в 2022 году составил 20,3%, тогда как в 2021 году он был 8,4%, в 2020 году – 7,5%, в 2019 году – 5,4%. Кроме того, данный показатель является наибольшим за период с 2000 года, даже в кризисный 2007 год показатель составил 18,8%.

Таким образом, успешная реализация программы импортозамещения позволит улучшить ситуацию с экономической безопасностью (самообеспечение внутреннего рынка, в том числе продуктами питания) и снизить рост внутренней инфляции.

В исследовании²⁸ Акранов был проведен анализ потенциала импортозамещения в Республике Казахстан. Акцентируется внимание на направлении, к которому государству и другим заинтересованным сторонам необходимо двигаться для решения задачи по импортозамещению без открытия новых производств. Методология анализа: проведен анализ официальной базы данных экспорта и импорта по 10 знакам ТН ВЭД ТС за январь – декабрь 2022 года. Анализ товаров

²⁵ Dewan Muktadir-Al-Mukit; A. Z. M. Shafullah and Md. Rizvy Ahmed, (2013), Inflation Led Import or Import Led Inflation: Evidence from Bangladesh. *Asian Business Review*, 2, (2), 65-69

²⁶ Ha, J., Kose, A., Ohnsorge, F., & Yilmazkuday, H. (2019). Sources of Inflation: Global and Domestic Drivers. *Inflation in emerging and developing economies: evolution, drivers, and policies. World Bank Group Report*, ISBN 978-1-4648-1375-7, p. 143-199

²⁷ Hamilton, J. (2012) Import Prices and Inflation. *International Journal of Central Banking*, 8(1), pp. 271-279.

²⁸ Акранов, А. (2023). Population Cooperation as a tool for the impact of overrated prices on products and goods



осуществляется посредством трех показателей: стоимости, объема и цены товара при экспорте и импорте. Данные по стоимости (c) и объему (q) экспорта и импорта имеются в официальных данных БНС АСПР РК. Цена (p) товара определяется формулой: $p = c/q$. Далее отобраны товарные позиции на уровне 10 знаков ТН ВЭД ТС, где цена импорта превышает цену экспорта. Это делается для определения товарных позиций для потенциального импортозамещения предприятиями, которые экспортируют такую же товарную позицию.

Стоит отметить, что реализация процесса импортозамещения будет непростой и потребует определенных усилий со стороны производителей. Для этого производителям потребуется незначительное изменение или усовершенствование технологии производства для удовлетворения потребностей предприятий-заказчиков.

Результаты анализа показывают, что в стране имеется потенциал по замещению 2047 видов импортных товаров на уровне 10 знаков ТН ВЭД за 2022 год. Заместить их можно продуктами экспортеров-производителей страны на сумму около 15,9 млрд долларов США. Вместе с тем если, например, импортеры закупят аналогичные товары казахстанских экспортеров по цене экспортеров, то экономия импортеров составит порядка 5,9 млрд долларов США.

Проведенный анализ показал потенциал импортозамещения в Казахстане. Данная методика расчета потенциального импортозамещения является предварительной. При этом важно учесть, что качество местных производителей может не удовлетворять требования импортеров Казахстана. Несмотря на это, целью анализа являлось отображение существующих производственных мощностей (экспортеров), за счет которых возможен процесс импортозамещения.

4.2 Монетарные факторы

Взаимосвязь между денежной массой и инфляцией сложна и зависит от различных факторов в экономике. Одной из теоретических догм является, то, что, если рост денежной массы превышает рост производительности экономики и потенциального выпуска товаров и услуг, то возможно увеличение инфляции. Это происходит ввиду того, что потребителям становится доступно больше располагаемых денежных средств для покупки того же объема товаров и услуг, что приводит к увеличению спроса и цен.

В этом контексте роль НБ РК и Правительства заключается в нахождении оптимального баланса между стимулированием экономического роста и обеспечением стабильного уровня цен. Правительство стимулирует рост экономики за счет государственной поддержки, что, однако, сопровождается вливанием денежной массы. К примеру,



только в рамках субсидирования проектов по программе Фонда развития предпринимательства «Даму» за период с 2010 года по июль 2023 года сумма выплаченных субсидий составила 625,5 млрд тенге.

В этой связи Правительству необходимо согласовывать с НБ РК планируемый бюджет в рамках поддержки бизнеса, в том числе из средств внебюджетных фондов, на предмет анализа потенциального эффекта на инфляцию.

Согласно разработанной регрессионной модели, рост объемов выданных кредитов на 1. п. п. приводит к росту инфляции на 0,02%. Кредиты могут способствовать инфляции путем расширения денежной массы. Это может привести к увеличению спроса (доступ к дополнительным средствам) на товары и услуги, а следовательно, к повышению цен. Вместе с тем кредиты стимулируют и инвестиции бизнеса, что способствует увеличению предложения товаров и помогает смягчить влияние на инфляцию. Поэтому важно переориентировать стратегию банков с выдачи кредитов потребителям на выдачу кредитов реальному сектору экономики. Данная мера в рамках рыночной экономики возможна только путем изменения структуры рисков. В частности, государство может снижать степень риска для БВУ при кредитовании бизнеса путем участия в страховании. При этом важно учитывать, что есть и другие проблемы отсутствия стимулов у БВУ кредитовать реальный сектор экономики: отсутствие высокой доли стабильного фондирования, отсутствие «длинных» денег, а также возможность БВУ иметь безрисковый доход за счет покупки нот НБ РК.

Согласно данным НБ РК, на 1 апреля 2023 года доля выданных кредитов юр. лицам составляет 49,1%, а доля кредитов физ. лицам – 50,9%. Вместе с тем, на ту же дату объем кредитов, выданных на потребительские цели для населения, составила 8,46 трлн тенге, тогда как сумма кредитов бизнесу составила 11,85 трлн тенге.

Таким образом, сумма кредитов бизнесу превышает сумму кредитов населению на потребительские цели на 40%. Данная разница в значительной степени уступает показателям развитых стран. Так, сумма кредитов бизнесу превышает сумму кредитов населению на потребительские цели в Германии в 6,9 раза²⁹, во Франции – в 7,2 раза. В целом в странах ЕС данный показатель составляет 7,1, что выше казахстанского в 5 раз.

На основании вышеизложенного отмечаем, что сегодня структура кредитов в экономике такова, что больше способствуют росту обще-

²⁹ Eurostat. URL: <https://www.euro-area-statistics.org/digital-publication/statistics-insights-money-credit-and-central-bank-interest-rates/bloc-2a.html>



го уровня цен в стране. Необходимо понимать, что высокие объемы потребительского кредитования, учитывая отсутствие внутреннего производства непродовольственных товаров, способствуют росту импорта и финансированию экономик стран производителей таких товаров. В этой связи, государству необходимо стимулировать увеличение объемов кредитования бизнеса. При этом необходимо учесть выше отмеченные проблемы при реализации финансовой поддержки бизнеса.

4.3 Факторы предложения

Влияние индекса цен производителей на потребительскую инфляцию проявляется в основном путем переноса издержек производства. Повышение цен на входные материалы и сырье может повысить затраты производства для предприятий, которые, в свою очередь, могут перенести это давление на конечных потребителей в виде повышения цен на готовую продукцию.

В этой связи государству важно на постоянной основе проводить работы по созданию условий для снижения себестоимости производства. Основные меры по снижению себестоимости производства указаны ранее в рамках предложений по диверсификации и импортозамещению.

Улучшение инфраструктуры, такой как транспортная сеть, энергетические системы и телекоммуникации, может снизить транспортные и энергетические издержки для предприятий.

Стоит отметить, что ИЦП является лишь отправной точкой начала роста цен. Следующим этапом роста цен уже произведенной продукции является множество посредников, которые накладывая свою маржу в итоге увеличивают потребительскую цену на прилавках.

Согласно статистике БНС АСПР РК, разница между потребительскими ценами и ценами производителей является значительной. К примеру, разница средних цен за период с июня 2022 года по май 2023 года по некоторым позициям превышает 50%. Так, цена производителей лука составила 93,5 тенге за килограмм, тогда как потребительская цена составила 160,9 тенге, то есть разница составляет 72%. По моркови разница составляет 70%, по картофелю 42%, а по яйцам – 28%.

Стоит отметить, что и по другим товарам проблема выглядит аналогично. Как только товар выходит под реализацию от производителя, он поступает оптовикам (1 звено), которые в дальнейшем реализуют товар другим более мелким оптовикам (2 звено) в регионе или других областях (3 звено). Далее идет распределение по точкам



сбыта (4 звено) – рынки, супермаркеты, магазины у дома. В некоторых случаях с рынков и супермаркетов товар еще доставляется в магазины у дома (5 звено). Таким образом, по каждому из продуктов и товаров образуется цепочка от 3 до 5 звеньев между производителем и потребителем. Каждое звено до точки сбыта повышает свою маржу 3–10%, а магазины у дома от 20% до 40%. В итоге и формируется разница между ценой производителя и потребителя в диапазоне от 40%–80% в среднем.

В данной ситуации усилия государства недостаточны для сдерживания роста цен. В этой связи предлагается внедрение системы кооперирования населения. Существуют разные схемы кооперации – как на базе одного места жительства, так и в более широких масштабах (Акрапов, 2023). Создание и в дальнейшем масштабирование магазинов кооперации позволит государству снизить потребительские цены на продукты и товары, обеспечить рабочие места с высокой заработной платой, мониторить и анализировать розничную торговлю за счет созданных приложений.

4.4 Факторы спроса

Построенная регрессионная модель показывает, что рост номинальных денежных доходов населения в Казахстане через рост потребительского спроса приводит к росту общего уровня цен.

Финансовая грамотность может изменить поведенческие характеристики потребителей: стимулировать более рациональное потребление, что снизит давление на спрос и, следовательно, на рост общего уровня цен. Так, в исследовании³⁰ НБ РК, было обнаружено, что в Казахстане средний потребитель имеет относительно низкий уровень финансовой грамотности. При этом регрессионный анализ показал, что люди с более высоким уровнем финансовой грамотности, как правило, имеют относительно более низкие и более точные инфляционные ожидания на горизонте 12 месяцев.

Другими словами, повышение финансовой грамотности населения позволит снизить финансовую уязвимость и обеспечить более устойчивые финансовые позиции для домохозяйств и отдельных лиц. Люди с финансовыми навыками чаще более осознанно инвестируют свои сбережения и понимают, как учитывать факторы инфляции при потреблении и выборе структуры инвестиций. Это может способствовать развитию инвестиционной культуры и увеличению эффективности инвестиций, что также может сказаться на уровне инфляции.

³⁰ Агамбаева С., Конурбаева Н. (2022). Финансовая грамотность и инфляционные ожидания домашних хозяйств. *Рабочее исследование НБ РК 2022–7*



Соответствующие программы и инициативы по повышению уровня образования и финансовой грамотности населения могут способствовать более устойчивой и стабильной экономике с более низкой инфляцией, поскольку повышение финансовой грамотности населения позволяет им лучше понимать трансмиссионные механизмы монетарной политики, что, в свою очередь, повышает доверие к центральному банку и позволяет закрепить инфляционные ожидания.

Еще один фактор инфляции – высокие темпы прироста номинальной заработной платы. Безусловно, с точки зрения социального благосостояния населения заработная плата/доходы населения должны расти. Однако этот рост должен происходить с учетом темпов роста производительности труда в экономике, а не только с индексацией на рост уровня цен в стране. Здесь необходимо принимать сбалансированные меры для обеспечения экономической стабильности и контроля уровня цен.

Стимулирование роста производительности может снизить затраты на производство товаров и услуг и смягчить давление на рост цен. Важно, чтобы Правительство и предприниматели работали сообща, чтобы найти компромиссное решение и способствовать устойчивому экономическому росту.

Вместе с тем Правительство может способствовать повышению прозрачности рынка и доступности информации для всех участников. Это может уменьшить возможности для посредников использовать неосведомленность других игроков и создавать искусственные дефициты. Защита прав потребителей и предоставление им инструментов для обжалования недобросовестной деятельности посредников может помочь снизить их влияние на рынке. Также важно отметить реализацию и контроль национальной товаропроводящей системы, которая будет способствовать решению данной задачи.

4.5 Фискальные факторы

Вливание бюджетных средств в экономику страны позволяет стимулировать увеличение деловой активности. Однако реализация на местах все еще остается менее эффективной, что не позволяет в полной мере развивать экономику и способствует росту общего уровня цен, в том числе за счет финансирования импорта³¹. Этому способствует неэффективное использование бюджетных средств, наличие окна возможностей для оппортунистического поведения (в

³¹ Тұрабай Б.Ә., Ускенбаев А.Б., Муратов Ж.С., Алмагамбетова М.Х., Оспанов Н.К. 2023. Влияние государственных расходов на текущий счет платежного баланса Казахстана через канал импорта товаров. *Рабочее исследование НБ РК 2023–5*.



том числе, коррупции), неэффективное планирование и исполнение, которое приводит к неоднократным уточнениям и корректировкам бюджета.

При этом текущее финансирование бюджетных расходов основывается, в том числе на выделении трансфертов из НФ РК. Так, за 2010–2022 годы средняя доля поступлений за счет трансфертов к доходам государственного бюджета составила 27,4%. При этом темпы изменения государственных расходов за указанный период колебались в коридоре от (-)9% до (+)32%. Это свидетельствует о несбалансированности государственного бюджета страны.

На рисунке 6 визуально прослеживается положительная взаимосвязь между темпами прироста реального ВВП и государственными расходами страны: в периоды снижения экономического роста Казахстана государственные расходы также росли более медленными темпами. Указанная динамика темпов изменения государственных расходов и реального ВВП может служить основой для построения гипотезы о том, что бюджетно-налоговая политика (БНП) инструментом изменения государственных расходов выполняет проциклическую, а не контрциклическую функцию.



■ **РИСУНОК 6. Темпы прироста затрат государственного бюджета и экономический рост, % (г/г)³²**

На отсутствие фискальной дисциплины указывает не только высокий разброс в темпах прироста государственных расходов, но и совместная динамика государственных доходов и расходов бюджета в абсолютном выражении (см. рисунок 7): затраты государственного бюджета за период с 2010 года по 2022 год стабильно превышают до-

³² МФ РК, БНС АСПР РК



ходы бюджета. Дефицит государственного бюджета к ВВП с 2010 года по 2022 год колебался в диапазоне (-)1,35% до (-)3,97%.



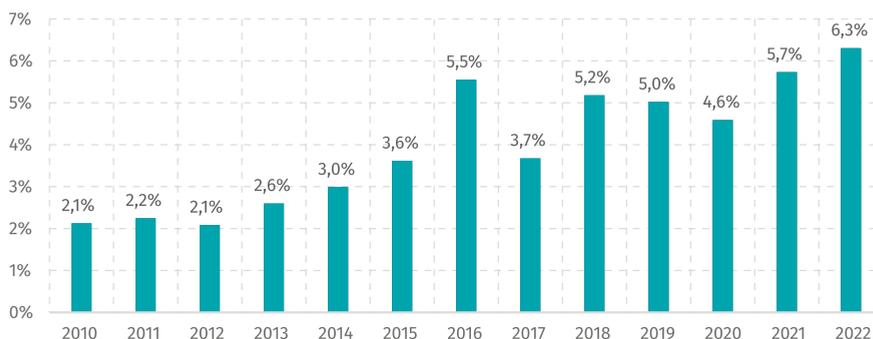
■ РИСУНОК 7. Затраты и доходы государственного бюджета РК, темпы прироста затрат (г/г)³³

Значительные колебания государственных расходов в теории могут отражаться в изменениях объемов денежной массы страны. Наличие на практике давления со стороны государственных расходов на денежную массу в Казахстане НБ РК впервые отметил в Докладе о ДКП в сентябре 2020 года. Кроме того, систематическое сведение государственного бюджета с дефицитом на протяжении последних 10 лет сказывается и на объемах государственного долга и, как следствие, расходах по его обслуживанию. В структуре затрат государственного бюджета доля затрат на обслуживание государственного долга выросла с 2,1% в 2010 году до 6,3% в 2022 году (см. рисунок 8). Доля этих затрат в общем объеме затрат бюджета в 2022 году уже больше доли затрат бюджета, направляемых в отдельности на культуру и спорт (3,2% от общих затрат бюджета) или на развитие и поддержку сельского, водного, лесного и рыбного хозяйства в республике (3,8% от общих затрат бюджета).

Рост уровня государственного долга означает значительное, при прочих равных, увеличение расходов на его обслуживание в случае одновременного роста базовой процентной ставки в экономике. Но при высокой инфляции повышение базовой процентной ставки в рамках политики инфляционного таргетирования – ключевой и наиболее эффективный инструмент центрального



банка. Однако высокий уровень государственного долга может оказывать давление на проведение независимой ДКП. В экономической теории указанная ситуация фискального давления на процентную ставку (директивно или косвенно) называется финансовой репрессией и, согласно исследованиям³⁴, негативно сказывается в долгосрочном периоде на сбалансированности роста и заякоренности инфляции.



■ **РИСУНОК 8.** Динамика доли затрат на обслуживание государственного долга в общем объеме затрат государственного бюджета³⁵

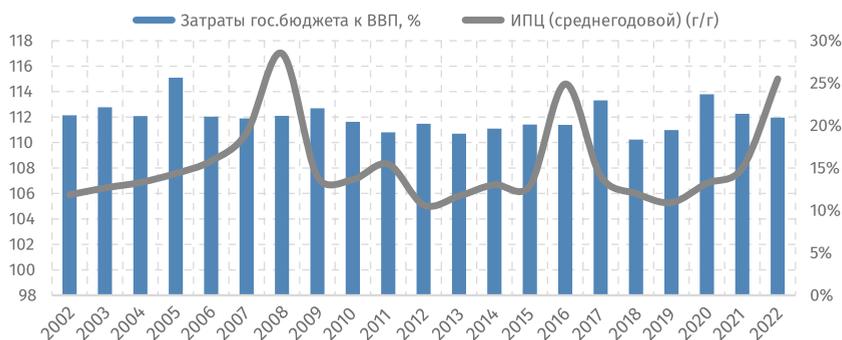
Как итог, быстрый рост государственных расходов вне логики экономических циклов влияет на инфляцию в Казахстане через два канала: влияя на денежную массу и оказывая давление на процентную ставку в экономике.

Таким образом, анализ совместной динамики денежной массы, государственных расходов и инфляции позволяет предположить наличие следующей цепочки воздействия государственных расходов: темпы роста государственных расходов → инфляционные ожидания → фактическая инфляция.

Подтверждает данное предположение, причем на данных еще даже до перехода к режиму плавающего обменного курса, рисунок 9, отражающий динамику государственных расходов к ВВП и ИПЦ. Как видим, снижение государственных расходов к ВВП сопровождалось и снижением ИПЦ. Отсутствие лага между показателями также отражает рациональные ожидания экономических агентов.

³⁴ Пекарский С., Пак Е. (2022). Внешние шоки и инфляция в условиях финансовой репрессии. Экономическая политика, Т. 17, №6, с. 8-39.

³⁵ МФ РК



■ РИСУНОК 9. Темпы изменения госрасходов к ВВП и среднегодовой ИПЦ, % (r/g)³⁶

Непосредственную эмпирическую оценку влияния государственных расходов на инфляцию в Казахстане провели исследователи НБ РК в 2021 году. В 2021 году НБ РК опубликовал исследование Тулеуова О., Жузбаева А., Багжанова Б.³⁷, в котором оценено прямое воздействие БНП, в частности государственных расходов, на инфляцию. Для оценки воздействия государственных расходов на инфляцию в долгосрочном периоде с учетом процессов взаимодействия фискального и монетарного органа исследователи строят VECM модель по квартальным данным Казахстана за период 2008–2020 гг. При этом авторы делят временной период на два: до и после перехода к режиму инфляционного таргетирования в Казахстане. На основании построенной модели авторы приходят к выводу о наличии долгосрочного влияния увеличения государственных расходов на инфляцию: долгосрочные эластичности уровня цен от 1% изменения расходов бюджета за период с 2008–2015 и 2015–2020 гг. равны 0,06% и 0,04%, соответственно.

Для количественной оценки прямого вклада государственных расходов в изменение уровня цен авторы дополнительно строят модель FAVAR на ежемесячных данных. По результатам полученных оценок, исследователи заключают, что до применения инфляционного таргетирования рост на 10% расходов республиканского бюджета в Казахстане приводил к накопленному повышению инфляции на 0,68 п.п. в течение 12 месяцев. При этом после внедрения инфляционного таргетирования аналогичное увеличение (на 10%) расходов респу-

³⁶ БНС АСПР РК, МФ РК

³⁷ Тулеуов О., Жузбаев А., Багжанов Б. (2021). Роль фискальной политики в ценовой (не)стабильности в Казахстане: эмпирическая оценка и механизм макроэкономической балансировки. Рабочее исследование НБ РК, 2021–3



бликанского бюджета приводит к меньшему, но все еще существенному накопленному ускорению инфляции – на 0,41 п.п. в течение 12 месяцев.

Таким образом, данная работа еще раз демонстрирует, что увеличение государственных расходов оказывает долгосрочное повышательное влияние на инфляцию в Казахстане. При этом, до периода инфляционного таргетирования данное влияние было выше. Тем не менее с переходом на инфляционное таргетирование влияние государственных расходов на инфляцию остается значимым.

Наличие воздействия государственных расходов на инфляцию означает, что увеличение государственных расходов может иметь ограниченное воздействие на увеличение реального ВВП, поскольку высокая инфляция способна сама стать причиной замедления экономического роста в стране.

В этой связи важной рекомендацией является «разумное» ограничение темпов прироста государственных расходов. На практике в качестве ограничителя может выступать бюджетное правило (см. раздел «Рекомендации»).

В качестве дополнительных рекомендаций можно отметить возможность оцифровывания бюджетных процессов и повышение прозрачности транзакций, в том числе за счет использования цифрового тенге, основанного на технологии распределенных реестров. Также необходима передача бюджета на нижние уровни управления и повышение бюджетной самостоятельности регионов.

В бюджетной политике необходимо рассмотреть возможность «перехода» бюджетных средств из года в год на проекты, которые реализуются два и более лет. На сегодняшний день проекты делятся на части и ежегодно проходят одну и ту же бюджетную процедуру, тем самым увеличивая время реализации. Данная мера позволит реализовывать проекты непрерывно и сократить сроки исполнения.

Выводы и рекомендации

В рамках данной работы были определены факторы инфляции и произведена количественная оценка их влияния на инфляционные процессы.

Для определения степени влияния и вклада каждой переменной использовалась модель OLS с прямым включением в нее наблюдаемых переменных и дальнейшей группировкой на факторы по природе происхождения. Согласно результатам исследования, основной вклад в динамику инфляционных процессов вносят такие факторы,



как внешний фактор, что связано с высокой долей импорта, а также сезонный фактор, что косвенно отражает наличие структурных дисбалансов в экономике. Следует отметить, что существенный вклад инерции и сезонности присущ многим развивающимся странам³⁸. Для искоренения данной проблемы антиинфляционная политика должна быть сосредоточена на структурных вопросах, которые влияют на соотношение ожиданий между прошлой и будущей инфляцией. Кроме того, существенное влияние на динамику инфляционных процессов оказывают фискальные факторы.

Кроме того, авторами были сформулированы функции импульсных откликов методом локальных проекций для оценки влияния роста цен на ГСМ и услуги ЖКХ. Согласно модели, шок цен ГСМ приводит к косвенным эффектам влияния на общий уровень цен в стране. Цены на ЖКХ оказывают только прямой вклад в инфляцию.

Следует отметить, что регулирование в ценообразовании на рынках ГСМ и жилищно-коммунальных услуг в Казахстане приводили и продолжают приводить к ряду проблем, таких как системный дефицит ГСМ на внутреннем рынке и высокая степень изношенности основных средств как на нефтеперерабатывающих заводах, так и на объектах электро- и теплоснабжения.

Так, за последние два года системный дефицит ГСМ в стране возникает, с одной стороны, из-за транзитного спроса ввиду существенной разницы в ценах с соседними странами, а с другой стороны, из-за проблем с производством у нефтеперерабатывающих мощностей. Последнее также возникает по причине дешевизны поставляемого на внутренний рынок топлива в отличие от экспортных объемов.

Аналогично, в секторе ЖКХ в Казахстане существует высокая изношенность объектов, которая по итогам 2022 года составила в среднем по стране 66%. Ряд серьезных аварий на ТЭЦ в разных городах являются тому подтверждением.

Подобные издержки создают для экономики высокие риски функционирования отдельных секторов, и либерализация цен в этих условиях является острой необходимостью. При этом градиентный подход, то есть постепенное либерализация цен на ГСМ и регулируемое повышение цен на услуги ЖКХ позволят избежать коллапсов поставок и блэкаутов, а также в долгосрочной перспективе позволят устранить существующие дисбалансы.

Подводя итоги, следует отметить сильную зависимость инфляционных процессов от внешних факторов, сезонности и инерцион-

³⁸ Loungani, P.& Swagel, P. (2001). Sources of Inflation in Developing countries. IMF Working Paper 01/198. DOI:10.5089/9781451860061.001



ности. Данный факт подтверждает наличие глубоких структурных проблем и недостаточного внутреннего производства. При этом искусственное сдерживание инфляционных процессов посредством административного вмешательства путем установления предельных цен и регулирования рынков в долгосрочной перспективе лишь усугубляет имеющиеся дисбалансы на рынках.

Решение имеющихся проблем возможно путем дерегулирования рынков; косвенной поддержки внутренних производителей путем создания благоприятных и прозрачных условий для ведения бизнеса; введения контрциклического бюджетного правила и синхронизации ДКП и БНП, в том числе через изменение отдельных положений Бюджетного кодекса страны.

Рекомендации

В ходе проведенного исследования влияния различных факторов на уровень инфляции были выявлены значимые взаимосвязи и влияние множества переменных. На основе результатов анализа предлагаются следующие рекомендации для стабилизации инфляции в среднесрочной перспективе:

Диверсификация потоков импорта: важно диверсифицировать в страновом разрезе потоки импорта товаров в Казахстан, чтобы снизить зависимость инфляции от шока инфляции конкретной страны.

Снижение таможенных пошлин на промежуточные товары: рекомендуется снизить таможенные пошлины на сырье и промежуточные товары, используемые отечественными производителями в процессе создания товаров конечного потребления. Пример: лесоматериалы (на данный момент таможенная пошлина составляет 8% от таможенной стоимости), пшеница и меслин – 8%, семена подсолнечника – 5%, кремниевые и кварцевые пески – 5%. При этом важно, чтобы таможенные пошлины были снижены именно на промежуточные товары и технологии, используемые в производстве, а не на конечные товары.

Стимулирование кредитования бизнеса: в настоящее время основным драйвером кредитования БВУ являются потребительские кредиты. Учитывая, что непродовольственные потребительские кредиты стимулируют импорт, необходимо переориентировать БВУ на кредитование бизнеса, которое будет производить аналогичные товары внутри страны и создавать дополнительные рабочие места. Но важно осуществить данную переориентацию не привычными методами прямого участия государства на рынке кредитования, а комплексным подходом, направленным на решение источника пробле-



мы. В частности, развитию бизнеса способствуют «длинные» деньги, то есть долгосрочные кредиты – сроком от 5 и более лет. Выдача долгих денег для коммерческих банков сопряжена с рисками. Вдобавок, кредитование реального сектора экономики банками в Казахстане сопряжено с проблемой низкого уровня стабильного фондирования (низкой долей сберегательных депозитов (без изъятий) и срочных депозитов), о чем также в своем исследовании упоминал НБ РК³⁹.

Касательно рисков, которые связаны с долгосрочным кредитованием бизнеса, государство может изменить структуру и уровни данных рисков при помощи инструментов участия в залоге и/или предоставления государственных гарантий по кредитам. Механизм гарантии со стороны государства кредитов корпоративного сектора активно применялся странами ЕС в период пандемии. Согласно ЕЦБ⁴⁰, в 2020 году страны еврозоны предоставили пакеты кредитных гарантий на сумму, составляющую 20% ВВП региона, в целях снижения рисков в корпоративном секторе. Предложения относительно повышения доли стабильного фондирования в БВУ отражены в исследовании НБ РК.

Проведение согласованной монетарной и фискальной политики: Основой для согласованной макроэкономической политики служит принятие бюджетного (фискального) правила, целью которого является ограничение государственных расходов, государственного долга и/или бюджетного дефицита. Подобного рода правила используются многими развитыми и развивающимися странами. Понимание фискальной природы инфляции в последние годы актуализировало тему принятия бюджетного правила и в Казахстане. Так, например, НБ РК в 2021 году провел оценку «фискальной» природы инфляции в стране⁴¹. Это исследование, на основе построенной модели FAVAR по данным Казахстана за 2008-2020 гг, показало, что даже после перехода к режиму инфляционного таргетирования существует влияние государственных расходов на инфляцию: одноразовое 10%-е увеличение госрасходов приводит к кумулятивному росту общего уровня цен на 0,41 процентный пункт в течение следующих 12 месяцев.

Обсуждение фискальной природы цен результировалось в Казахстане разработкой «Концепции управления государственными фи-

³⁹ Хакимжанов С., Миллер А., Джусангалиева К., Тазетдинова Д. (2022). Казахстанский рынок депозитов населения: проблемы и решения. Рабочее исследование НБ РК 2022-1.

⁴⁰ European Central Bank Economic Bulletin Issue 6, 2020. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202006.en.html> (19.12.2022)

⁴¹ Тулеуов О., Жузбаев А., Багжанов Б. (2021). Роль фискальной политики в ценовой (не)стабильности в Казахстане: эмпирическая оценка и механизм макроэкономической балансировки. Рабочее исследование НБ РК 2021-3.



нансами - 2030», которую утвердили в сентябре 2022 года. Пунктом 5.4.1 данной Концепции определен набор бюджетных правил. В соответствии с данным пунктом в стране предполагается внедрение двух видов бюджетного правила: первое правило направлено на ограничение трансфертов из НФ РК, второе – ограничивает темпы прироста расходов республиканского бюджета. Лимит темпов увеличения расходов республиканского бюджета равен долгосрочным темпам роста реального ВВП + цель по инфляции. При этом в Концепции пояснено, что долгосрочный экономический рост – это среднее значение роста реального ВВП за последние 10 лет.

Представленный механизм бюджетных правил объективно правильный. Вероятно, что рекомендация относительно того, что Правительству необходимо согласовывать расходы бюджета с НБ РК, уже чрезмерна, ведь действует бюджетное правило. Однако следует признать, что принятая в теории Концепция все еще не работает на практике. В частности, НБ РК признал, что исполнение бюджетных правил в стране вновь отложено. Решением от марта 2023 года расходы республиканского бюджета были увеличены до 21,6 трлн тенге. Для сравнения, в прошлом году исполнение затрат республиканского бюджета составило 17,8 трлн тенге, при последней скорректированной плановой сумме затрат в 18,1 трлн тенге. Даже если считать от плановой суммы в 18,1 трлн тенге, запланированные на текущий год затраты в 21,6 трлн тенге уже на 19% превышают затраты 2022 года.

Более того, следует отметить, что принятая Концепция управления государственными финансами в текущем виде все еще требует корректировки. В частности, некоторые текущие положения Концепции дают «окно» возможностей для обхода бюджетных правил. В Концепции в продолжение темы управления расходами республиканского бюджета сказано, что «темпы роста планируемых расходов будут также ограничиваться ненефтяными доходами бюджета и гарантированным трансфертом из НФ РК в республиканский бюджет, прогнозируемым при цене «отсечения», целевым трансфертом, а также дефицитом, планируемым с учетом установленных ограничений». Данная приписка фактически позволяет обойти второе бюджетное правило – по темпам прироста расходов республиканского бюджета. Концепция с учетом определенных формулировок не дает понимания того, какой величиной и итоговой формулой должны быть ограничены расходы республиканского бюджета, оставляя свободу для интерпретации и, следовательно, возможности для обхода бюджетного правила.

Кроме того, в Концепции оговорено, что «понятие бюджетного правила, исключения из правил, вопрос определения системы бюд-



жетных правил, понятия корректировки, отклонения от правил будут закреплены в Бюджетном кодексе» — это является правильным, так как это придаст законный статус бюджетному правилу. Однако к настоящему моменту Бюджетный кодекс все еще не содержит дополнительный относительно бюджетного правила в стране.

Таким образом, следует признать, что текущее фискальное правило, призванное ограничивать рост расходов государства, отсутствует на практике. Новое фискальное правило, вступившее в силу в 2023 году и предусматривающее введение ограничений на гарантированный трансферт из НФ РК и темпы роста расходов республиканского бюджета, было временно приостановлено в процессе внесения поправок в текущий бюджет. Следовательно, рекомендация о согласованности БНП и ДКП в Казахстане имеет прежнюю актуальность. Важно закрепить бюджетные правила в Бюджетном кодексе, устранить возможности «замораживания» данного правила без обсуждения с НБ РК, проводить ежегодную оценку инфляционных последствий государственных расходов, согласовывать расходы республиканского бюджета, в том числе с использованием средств внебюджетных фондов, с НБ РК с учетом потенциального эффекта на инфляцию.

Одновременно, изменений требуют и другие положения Бюджетного кодекса РК, которые на данный момент способствуют необоснованному росту государственных затрат (про рост государственных затрат - см. раздел «Фискальные факторы»). Необходимо обозначить следующие ограничения действующего Бюджетного кодекса страны⁴²:

1. Действующий Бюджетный кодекс страны не регулирует использование средств внебюджетных фондов страны. Однако с учетом поручений Президента РК по формированию расширенного бюджета, целесообразно дополнить Бюджетный кодекс Казахстана нормой по «формированию и использованию государственных внебюджетных фондов Республики Казахстан».

2. В статье 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе» в пункте 12–4 указано «неэффективное планирование и (или) неэффективное использование бюджетных средств – планирование и (или) использование бюджетных средств несоответствующих принципам бюджетной системы». В настоящее время Кодексом предусмотрены 14 принципов бюджетной системы, обозначенные формули-

⁴² Айгазин Ж.Ж., Зейнельгабдин А. Б., Пак Е. А., Бекишев Р. А., Айтказин Г. (2021). Бюджетные расходы: циклические шоки и фискальные мультипликаторы. Исследование ТОО" Центр исследований прикладной экономики (AERC)", проведенное в рамках исследовательского гранта НБ РК от 10 декабря 2021 г.



ровки которых не позволяют объективно оценить обоснованность планирования расходов по бюджетной программе и эффективность использования бюджетных средств. В этой связи целесообразно пересмотреть формулировки о неэффективности планирования и использования бюджетных средств. В частности, неэффективное использование бюджетных средств должно подразумевать недостижение прямых и конечных результатов по бюджетной программе при освоении бюджетных средств. Данная формулировка заранее определяет границы для оценки государственных расходов.

В статье 3 в пункте 14–2 приведено определение понятия «неэффективное исполнение бюджетных программ – расходование бюджетных средств, несоответствующее следующим принципам бюджетной программы: результативность, обоснованность, эффективность, ответственность, адресность и целевой характер бюджетных средств». На практике при проведении аудита эффективности использования бюджетных средств и оценки деятельности государственных органов не используется это понятие, так как принципы бюджетной системы общие, в них не указаны конкретные показатели и критерии. Неэффективное исполнение бюджетных программ должно определяться как недостижение прямых и конечных результатов, образование кредиторской и дебиторской задолженности, а также финансовые нарушения, установленные в результате аудита при использовании бюджетных средств по бюджетной программе. Указанные в данной формулировке показатели предлагается использовать в оценке эффективности текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития.

3. В статье 20 «Использование резервов Правительства Республики Казахстан и местных исполнительных органов» в пункте 2 указано, что резервы правительства на неотложные затраты могут использоваться также на иные непредвиденные затраты, определяемые решениями Правительства Республики Казахстан. Состав непредвиденных затрат не конкретизирован и не определен, что позволяет Правительству по своему усмотрению финансировать различные мероприятия, непредусмотренные в утвержденном республиканском бюджете. При этом в течение финансового года проводятся 2 уточнения республиканского бюджета. Следовательно, при уточнении республиканского бюджета эти затраты необходимо включать в бюджет. Аудиторские мероприятия, проведенные Высшей аудиторской палатой Республики Казахстан, показывают, что при использовании резервов Правительства РК основные нарушения установлены по непредвиденным затратам. В этой связи необходимо включить



в Бюджетный кодекс вопросы финансирования непредвиденных затрат из резерва Правительства РК.

Перечисляя рекомендации, следует отметить важность обособленного роста заработных плат: в Казахстане в большинстве случаев рост заработных плат происходит в ответ на рост общего уровня цен, а не роста уровня производительности труда. Рост заработной платы, превышающий производительность труда, создает проинфляционное давление, образует риски инфляционной спирали. Следовательно, важно при индексации номинальных заработных плат принимать во внимание не только рост общего уровня цен в стране, но и рост производительности труда. До сегодняшнего дня в Казахстане в целом БНС АСПР РК не ведет подробный анализ и оценка производительности труда по отраслям экономики, что усложняет процесс сопоставления роста заработных плат и уровня производительности труда в экономике.

Планомерный рост тарифов на ЖКХ: равномерное и прогнозируемое повышение тарифов позволит осуществлять процесс обновления основных средств монополистов и не оказывать существенное проинфляционное давление. В качестве рекомендации предлагается установить размер ежегодного роста тарифов ЖКХ в размере соизмеримом долгосрочной цели по инфляции НБ РК – 5%.

Следует отметить, что предложенные рекомендации во многом относятся к пересмотру текущей фискальной политики. Объективная причина такого подхода связана с тем, что «абсолютизированные» постулаты монетарной теории цен не актуальны в нынешних реалиях. Во многих странах наблюдается понимание того, что ускорение инфляции связано и с фискальной политикой (фискальная теория цен). Подтверждением тому может служить сам Закон США «О снижении инфляции» (Inflation Reduction Act⁴³), принятый в августе 2022 года, в котором в качестве путей снижения инфляции рассматриваются не столько монетарные инструменты (денежная масса, процентная ставка), сколько фискальные (изменения системы налогообложения, структуры государственных расходов и др.).

В Казахстане уже проводилась оценка фискальной природы инфляции⁴⁴, поэтому указанные рекомендации имеют релевантный характер.

⁴³ Inflation Reduction Act. URL: <https://www.irs.gov/inflation-reduction-act-of-2022>

⁴⁴ Тулеуов О., Жузбаев А., Багжанов Б. (2021). Роль фискальной политики в ценовой (не)стабильности в Казахстане: эмпирическая оценка и механизм макроэкономической балансировки. Рабочее исследование НБ РК 2021–3.

2

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ КАЗАХСТАНА

- **Амирбекова Айнур**

PhD по экономике,
директор Центра обучения
экспортеров «QazTrade
Academy» и Департамента
международной интеграции
АО «Центр развития
торговой политики
«QazTrade»

- **Герфанова Фатима**

Директор ТОО «Центр
региональных
исследований»



СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений.....	49
Введение.....	51
1. Пространственное развитие регионов.....	54
2. Управление региональной экономической политикой.....	76
3. Механизмы и инструменты региональной экономической политики.....	94
4. Инфраструктура в пространственном и экономическом развитии регионов.....	103
Выводы и рекомендации.....	110



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- Astana Hub** – Международный технопарк IT-стартапов Astana Hub
- QazInnovations** – АО «Национальное агентство по развитию инноваций «QazInnovations»
- АЗ РК** – Агентство по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан
- АПК** – Агропромышленный комплекс
- АСПИР РК** – Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан
- БНС** – Бюро национальной статистики
- БРК** – АО «Банк Развития Казахстана»
- ВАП** – Высшая аудиторская палата Республики Казахстан
- ВДС** – Валовая добавленная стоимость
- ВРП** – Внутренний региональный продукт
- ГЧП** – Государственно-частное партнерство
- ДЧС** – Департамент по чрезвычайным ситуациям
- ЖКХ** – Жилищно-коммунальное хозяйство
- ИЗ** – Индустриальные зоны
- КРЕМ** – Комитет по регулированию естественных монополий
- МИИР РК** – Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан
- МИО** – Местные исполнительные органы
- МИОР РК** – Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан
- МКС РК** – Министерство культуры и спорта Республики Казахстан
- МНВО РК** – Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан
- МНЭ РК** – Министерство национальной экономики Республики Казахстан
- МПП** – Малые промышленные парки
- МСБ** – Малый и средний бизнес
- МСП** – Малое и среднее предпринимательство
- МТИ РК** – Министерство торговли и интеграции Республики Казахстан
- МТСЗН РК** – Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан



МФ РК – Министерство финансов Республики Казахстан
МЦРИАП РК – Министерство цифрового развития и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан
МЭ РК – Министерство энергетики Республики Казахстан
МЭГПР РК – Министерство экологии и природных ресурсов Республики Казахстан
НБ РК – Национальный Банк Республики Казахстан
СГП – Система государственного планирования
СМИ – Средства массовой информации
СЭЗ – Свободная экономическая зона
ТЭЦ – Теплоэлектроцентраль
ФРП – АО «Фонд развития промышленности»
ЦГО – Центральные государственные органы
ЦУР – Цели устойчивого развития



Введение

Региональное развитие охватывает все основные аспекты экономической политики. Однако казахстанские регионы по-прежнему характеризуются сильной дифференциацией по уровню и динамике развития, глубокими различиями в экономической специализации и социальном развитии.

При этом нельзя не упомянуть такой стратегический документ, как План территориального развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 21 февраля 2022 года №812 (далее – План), где даны анализ и оценка текущей ситуации, а также видение, принципы, подходы и направления территориального развития страны. Данный План структурирован согласно принципу «человекоцентричности», направлен на улучшение качества жизни и увеличение благосостояния населения. Его целью является укрепление конкурентоспособности социально-экономических систем регионов путем раскрытия и поддержки их потенциала.

Данный доклад посвящен обзору текущей экономической ситуации и потенциала регионов Казахстана посредством сравнительного анализа отраслей и регионов с конкурентными преимуществами и индикаторами специализации. Представлен обзор мер, направленных на стимулирование экономического роста и развития регионов. Рассмотрена роль инфраструктуры в пространственном развитии и ее взаимосвязь с экономическим развитием страны.

В заключении подведены итоги, сформулированы выводы и даны прикладные рекомендации.

Цель исследования: разработка рекомендаций для реформирования региональной экономической политики.

Задачи исследования:

- изучить развитие регионов в рамках их специализации;
- изучить методы регулирования экономической политикой регионов;
- провести анализ инструментов региональной экономической политики;
- исследовать развитие инфраструктуры как неотъемлемой части экономики и ключевого элемента для эффективного территориального развития;
- разработать прикладные рекомендации, основанные на тщательном анализе многочисленных факторов.

Методы исследования:

- количественный (структурный, динамический, бенчмаркинг);
- качественный (массивный обзор литературы);



- интервью с разными стейкхолдерами: центральные государственные органы, местные исполнительные органы, институты развития, частный бизнес и др.

Базовая гипотеза – межрегиональное неравенство в экономическом развитии значительно, что требует реформации существующей региональной политики.

В соответствии с Планом, поддержка государства должна быть направлена на отстающие в социально-экономическом развитии территории прежде всего с целью сокращения разрывов в доступе к базовым государственным услугам. При этом для более развитых регионов необходимо обеспечить делегирование полномочий и ресурсов, необходимых для решения социально-экономических вопросов на местах.

Для достижения пространственного развития базовым является укрепление конкурентоспособности социально-экономических систем регионов путем раскрытия и поддержки их потенциала, для чего необходимо соблюдать следующие принципы:

- 1) территориальная нейтральность – отсутствие территориальной дискриминации в горизонтальных (отраслевых) политиках и мерах социально-экономической политики, способной привести к разобщенности и социальной напряженности;

- 2) человекоцентричность – формирование региональной политики в интересах людей (государство не вмешивается в пространственный выбор людей и бизнеса, при этом обеспечивает равный доступ населения к базовым государственным услугам);

- 3) самостоятельность регионов – делегирование решения вопросов внутрирегионального развития местным государственным органам с учетом интересов и мнения местного населения и бизнеса.

Необходимо отметить, что разработка стратегических документов, формирующих образ будущего для казахстанцев, в нашей стране проходит без вовлечения заинтересованных сторон, не происходит широкое обсуждение с населением, бизнесом перед принятием стратегических документов, не проводятся регулярные опросы по желаемому будущему казахстанцев. Между тем, Президент Казахстана К.К. Токаев в Послании «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года подчеркнул: «Необходимо более широкое и глубокое вовлечение общественных организаций и активистов в подготовку и реализацию реформ. Для этого, прежде всего, нужно обеспечить открытые обсуждения всех национальных проектов и стратегических документов. В этом вопросе какая-либо имитация, создание видимости диалога недопустимы».



Местные исполнительные органы должны обладать достаточными полномочиями и ресурсами для решения проблем на местах. На республиканском уровне сохраняется решение вопросов общенационального или межрегионального масштаба.

Учитывая стратегическое географическое положение Казахстана и богатые ресурсы, регионы страны обладают огромным потенциалом для роста в различных направлениях. Такие секторы, как финансы, туризм, транспорт и логистика еще не полностью реализовали свой потенциал.

Ведется работа по разворачиванию кластерной политики в регионах Казахстана. Организуются информационные мероприятия для местных исполнительных органов, представителей бизнес-сообщества и других заинтересованных организаций. Однако нельзя не отметить, что существуют определенные трудности в развитии кластеров.

Одним из ключевых факторов, обеспечивающих успешное развитие кластерной политики, является инновационная активность. Инновации играют решающую роль в современной экономике, особенно в контексте развития кластеров. Они позволяют предприятиям внедрять новые технологии, процессы и продукты, повышая их эффективность и конкурентоспособность.

Следует особо отметить, что несмотря на высокие экономические показатели, они не всегда трансформируются в улучшение положения бедного населения. На современном этапе развития Казахстана экономический рост является необходимым, но недостаточным условием сокращения неравенства между регионами.

Ключевую роль в развитии регионов Казахстана в долгосрочной перспективе будут играть развитие человеческого потенциала и нацеленность региональной политики на интересы людей.

В части дальнейшего развития человеческого потенциала необходимо планомерное увеличение инвестиций в образование, здравоохранение, профессиональную подготовку, содействие реализации способностей каждого гражданина и его участие в производстве и распределении благ.

Интересы людей различных регионов выражаются в представлениях об общих базовых потребностях (базовые государственные институты, безопасность, социальная поддержка уязвимых групп, среднее образование, базовая медицинская помощь и общественная инфраструктура), которыми их необходимо обеспечить.

Таким образом, предложенные способы и методы оптимизации региональной политики Казахстана с учетом принципа человеко-



центричности, а также предложения о достижении эффективности применяемых механизмов и инструментов, будут способствовать экономическому развитию посредством выявления и использования региональных преимуществ, их ресурсов и интересов.

1. Пространственное развитие регионов

Несмотря на предпринимаемые Правительством РК меры, принятие ряда концепций и государственных программ развития регионов, казахстанские регионы по-прежнему характеризуются сильной дифференциацией по уровню и динамике развития, глубокими различиями в экономической специализации и социальном развитии.

С 2006 года с принятием «Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года»⁴⁵ региональная политика Казахстана от выравнивания региональных диспропорций путем постоянно растущих трансфертов из государственного бюджета перешла на концепцию «точек роста», или «поляризованного развития». Усилия государства направляются на стимулирование развития полюсов роста – наиболее развивающихся городов и регионов. Между тем в 2022 году по показателю ВРП на душу населения регионами-лидерами по-прежнему, как и в 2006 году, являются Атырауская область, города Астана и Алматы, а замыкают рейтинг Туркестанская, Жамбылская, Кызылординская области и область Жетысу (таблица 1).

 **Таблица 1. Валовой региональный продукт на душу населения по регионам Казахстана (тенге)**

	2008 г.	2010 г.	2015 г.	2022 г.	место по ВРП в 2022 г.	изменения 2022/2008 гг. (место) ⁴⁶
Республика Казахстан	8513,5	9071	10509,9	11380,5		
Абай				8210,1	14	
Акмолинская	5331,7	5416,4	6827,7	9259	12	без изменений
Актюбинская	10233,6	10336,6	9628,8	10152,4	11	-4
Алматинская	3401,5	3650,5	4606,1	6183,3	15	«+»1

⁴⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 года №167 «О Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года» http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000167_

⁴⁶ Ранжирование произведено без учета новых областей



	2008 г.	2010 г.	2015 г.	2022 г.	место по ВРП в 2022 г.	изменения 2022/2008 гг. (место) ⁴⁶
Атырауская	30141,3	36654,2	32342	44608,2	1	без изменений
Западно-Казахстанская	11133,8	11743,5	12175,2	13942,8	6	без изменений
Жамбылская	2634,2	2911,4	4141,5	4918,3	18	без изменений
Жетісу				4312,7	19	
Карагандинская	9047,4	9417,7	10142,5	14153,5	5	«+» 4
Костанайская	6564,4	6588,4	7043,3	10853,7	10	«+»1
Кызылординская	8943,5	8391,6	6919,7	6132,7	16	-5
Мангистауская	21870,3	19615,9	15527,9	11635,3	8	-5
Южно-Казахстанская	2580,2	3220,9	4018,9			без изменений
Павлодарская	9589,4	9396,7	10341,9	12006,8	7	«+»1
Северо-Казахстанская	5145,5	5362,1	6617,1	8591,7	13	«+»1
Туркестанская				3619,3	20	нет данных
Ұлытау				16437,8	4	нет данных
Восточно-Казахстанская	5219,5	6038,7	7469,4	11571,4	9	«+»4
г. Астана	17291,8	17887,3	25142,3	17116,7	3	«+»1
г. Алматы	18231,1	18984,1	24532,5	19424,9	2	«+»1
г. Шымкент				5840	17	нет данных

Источник: БНС АСПИР РК

Между тем расчеты по среднему приросту ВРП по регионам за период 2010–2021 гг. (таблица 2) демонстрируют, что в число лидеров вошли Туркестанская (за период 2017–2021 гг. – 16,1%), Жамбылская области (13,5%), г. Астана (13,4%), Алматинская (12,9%), Акмолинская области (12,6%). Критически низкие показатели наблюдаются в Кызылординской области (6,3%), г. Шымкент (за период 2017–2021 гг. – 6,5%), Мангистауской – 6,8%, Актюбинской – 9,2%, Западно-Казахстанской областях – 9,7%. Низкие показатели роста ВРП регионов являются следствием низкого уровня привлечения инвестиций в вышеуказанные области, развития МСП.



 **Таблица 2. Показатели ВРП, инвестиций, МСП по регионам за период 2010–2021 года**

Регионы	Среднее по приросту ВРП	Среднее по приросту ВРП на душу населения	Среднее по приросту инвестиций	Среднее по приросту ВДС МСП в ВРП
Республика Казахстан	11,40%	10,10%	5,3%	1,2%
Акмолинская область	12,60%	12,60%	18,5%	0,3%
Актюбинская область	9,20%	8,00%	14%	0,6%
Алматинская область	12,90%	11,90%	7,6%	0,4%
Атырауская область	10,30%	8,40%	-10,2%	1,5%
ЗКО	9,70%	8,90%	-3,6%	0,1%
Жамбылская область	13,50%	12,70%	12,8%	0,4%
Карагандинская область	11,60%	11,50%	11,9%	0,7%
Костанайская область	11,70%	11,90%	16,6%	0,7%
Кызылординская область	6,30%	4,90%	-4,9%	0,4%
Мангистауская область	6,80%	3,70%	7,1%	1,4%
Южно-Казахстанская область (до 2017 г.)	12,80%	11,10%		0,1%
Павлодарская область	10,80%	10,70%	10%	0,5%
СКО	11,20%	11,90%	13,6%	0,6%
Туркестанская область (с 2017 г.)	16,10%	15,00%	19,8%	3,8%
ВКО	11,80%	12,10%	15,9%	0,4%
г. Астана	13,40%	8,60%	3,4%	2,7%
г. Алматы	11,30%	8,30%	14,8%	1,6%
г. Шымкент (с 2017 г.)	6,50%	3,10%	-43,9%	5%

Источник: БНС АСПИР РК

Отечественные исследователи разделяют регионы Казахстана на несколько групп:

- сырьевые регионы (Атырауская, Актюбинская, Западно-Казахстанская, Мангистауская и Кызылординская области);
- старопромышленные регионы (Восточно-Казахстанская, Карагандинская и Павлодарская области);



- аграрно-промышленные регионы (Северо-Казахстанская, Костанайская, Акмолинская, Алматинская, Жамбылская и Туркестанская области);

- постиндустриальные регионы (г. Астана и г. Алматы)⁴⁷.

Характеристику экономики Казахстана в виде печати «проклятия природных ресурсов» можно смело прикладывать и к экономике регионов страны: с 2008 года практически всем регионам, за исключением сырьевых регионов, удалось сделать сдвиг в диверсификации структуры ВРП (таблица 3).

Так, традиционно аграрные регионы – Костанайская и Акмолинская области существенно повысили свой промышленный потенциал, поменяв характеристику с аграрно-промышленных на промышленно-аграрные. При этом в Акмолинской области преимущественно развивается металлургическая промышленность (38% в ВДС по отраслям промышленности в 2022 г.), в Костанайской области ведущей отраслью является машиностроение (34% в ВДС по отраслям промышленности в 2022 г.). Также наблюдается рост доли промышленности в Алматинской, Туркестанской и Северо-Казахстанской областях.

В Алматинской области динамично растет доля производства продуктов питания (20,8% в ВДС по отраслям промышленности в 2022 году), а также производства напитков (24,4%) и основных фармацевтических продуктов (16,7%).

В Северо-Казахстанской области наблюдается наращивание потенциала в производстве продуктов питания (39,5%) и машиностроении (21,8%), а также в производстве машин и оборудования, не включенных в другие категории (10,8%).

В Туркестанской области лидирующими отраслями являются добыча металлических руд (53,6% в ВДС по отраслям промышленности в 2022 году) и производство продуктов питания (13,3%).

Промышленные регионы по показателям развития выглядят достаточно уверенно: во всех трех регионах наблюдается рост обрабатывающей промышленности, преимущественно металлургии (Восточно-Казахстанская, Павлодарская, Карагандинская области), а также рост производства продуктов питания (Восточно-Казахстанская область).

Между тем сырьевым регионам не удалось изменить ситуацию в отношении диверсификации отраслей и усложнения цепочек добавленной стоимости. Так, в Атырауской области добыча сырой нефти и

⁴⁷ Политика пространственного развития экономики Казахстана: новые принципы, ключевые приоритеты и механизмы реализации/Коллективная монография/ под ред. А.А. Сатыбалдина, Н.К.Нурлановой. Алматы:ИЭ КН МОН РК. – 2017. -484 с.



природного газа по-прежнему составляет более 85% ВДС промышленности (в 2022 году – 88,2%).

Аналогичная ситуация сложилась и в Западно-Казахстанской области: доля добычи сырой нефти и природного газа в ВДС промышленности с 2018 года по 2022 год возросла на 1,7% и достигла 88,6%. В Мангистауской области доля добычи сырой нефти и природного газа в ВДС промышленности снизилась с 84,8% в 2018 году до 78,4% в 2022 году.

В Кызылординской области также наблюдается аналогичная ситуация: доля добычи сырой нефти и природного газа в ВДС промышленности снизилась с 10,8% в 2018 году до 61,4% в 2022 году, при этом производство продуктов питания увеличилось с 3,4% в 2018 году до 8,5% в 2022 году или 55 303 млн тенге.

В Актюбинской области за период с 2018 года в структуре промышленности удалось снизить долю горнодобывающей промышленности в ВДС промышленности с 58,5% в 2018 году до 49,1% в 2022 году при значительном росте металлургической промышленности с 13,2% до 28,4% за аналогичный период.

 **Таблица 3. Доля в ВРП отдельных отраслей по регионам Казахстана в 2008, 2021 гг.**

	Удельный вес в ВВП, %		Доля промышленности в ВРП, %		Доля сельского хозяйства в ВРП, %		Доля строительства в ВРП, %		Доля торговли в ВРП, %		Доля услуг по проживанию и питанию в ВРП, %	
	2008	2021	2008	2021	2008	2021	2008	2021	2008	2021	2008	2021
Акмолинская область	3%	3,19%	17,30%	28,30%	17,60%	16,60%	12,30%	6,20%	8,50%	9,10%	0,40%	1,00%
Актюбинская область	5,40%	4,27%	46,60%	37,30%	4,20%	6,00%	6,80%	5,10%	7,80%	16,20%	0,50%	0,90%
Алматинская область	4,20%	5,49%	20,50%	26,00%	16,40%	13,50%	12,00%	6,80%	9,10%	11,40%	0,20%	0,60%
Атырауская область	11,20%	12,66%	54,50%	49,90%	0,90%	0,90%	12,50%	7,60%	2,50%	12,50%	1,10%	1,10%
ЗКО	5,10%	4,21%	53,20%	51,20%	4,00%	3,70%	6,60%	4,90%	6,70%	8,10%	0,70%	0,80%
Жамбылская область	2%	2,70%	20,50%	19,00%	12,20%	10,10%	6,70%	8,30%	10,40%	9,40%	0,80%	0,80%
Карагандинская область	9,10%	8,87%	52,40%	51,70%	3,10%	3,50%	4,00%	5,10%	9,00%	11,90%	0,40%	0,50%
Костанайская область	4,40%	4,19%	22,30%	38,90%	22,80%	9,80%	4,50%	5,40%	11,80%	11,80%	0,40%	0,60%
Кызылординская область	4,30%	2,29%	57,60%	29,60%	2,60%	6,70%	6,00%	5,00%	3,00%	9,50%	0,50%	0,90%



	Удельный вес в ВВП, %		Доля промышленности в ВВП, %		Доля сельского хозяйства в ВВП, %		Доля строительства в ВВП, %		Доля торговли в ВВП, %		Доля услуг по проживанию и питанию в ВВП, %	
Мангистауская область	6,80%	4,32%	63,30%	50,20%	0,30%	0,70%	8,70%	6,20%	2,10%	5,20%	0,90%	1,20%
Павлодарская область	5,40%	4,63%	46,40%	43,10%	3,80%	5,30%	4,20%	5,50%	6,90%	14,00%	0,30%	0,60%
СКО	2,50%	2%	9,10%	14,70%	29,40%	26,70%	2,60%	4,60%	17,60%	15,00%	0,30%	0,60%
Туркестанская область	4,60%	3,34%	15,40%	17,50%	11,10%	17,10%	8,10%	9,80%	10,90%	5,10%	0,70%	1,50%
ВКО	5,50%	6,03%	28,60%	33,60%	7,30%	10,20%	5,50%	6,30%	13,80%	12,40%	0,60%	0,60%
г. Астана	8,10%	10,63%	4,00%	9,10%	0,40%	0,10%	17,10%	6,80%	19,90%	20,40%	1,30%	1,60%
г. Алматы	18,40%	17,87%	6,10%	5,60%	0,10%	0,10%	6,70%	2,90%	27,60%	34,60%	1,50%	1,20%
г. Шымкент		3,18%		22,60%		1,00%		4,30%		25,10%		0,90%

Источник: БНС АСПИР РК

В целях анализа успехов и ошибок в части диверсификации экономики регионов Казахстана необходимо более детально рассмотреть обрабатывающую отрасль.

Обрабатывающая промышленность

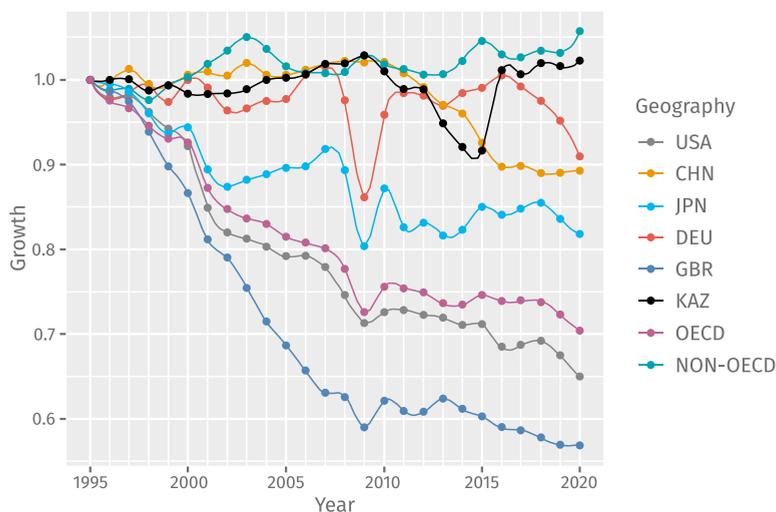
За последние два десятилетия структура мировой экономики претерпела значительные изменения, характеризующиеся появлением более сложных торговых отношений и диверсифицированных цепочек поставок. Экономика Казахстана пережила значительный рост, в основном за счет роста цен на природные ресурсы. Рост неэнергетического сектора был сравнительно умеренным. Учитывая стратегическое географическое положение и богатые ресурсы, страна обладает огромным потенциалом для роста в различных измерениях. Такие секторы, как финансы, туризм, транспорт и логистика, еще не полностью реализовали свой потенциал.

С 1990-х годов Казахстан уделял большое внимание диверсификации экономики, предприняв значительные шаги в виде новой промышленной политики. Реализовано несколько важных государственных программ, направленных на форсированное индустриально-инновационное развитие, развитие конкуренции, специальных экономических зон, продвижение экспорта.

Несмотря на эти инициативы, необходимо точно оценить текущие возможности страны. Текущая оценка разнообразия производства в стране часто основывается на статистике «валового» экспорта, но для получения полной картины успехов Казахстана в достижении



реальной экономической диверсификации важно учитывать региональные данные.



■ **РИСУНОК 1. Рост добавленной стоимости обрабатывающей промышленности к ВВП (1995 год = 1,00)**

Источник: ОЭСР и Система национальных счетов ООН

В современном взаимосвязанном мире около 70% глобальных товаров и услуг проходят через сложные международные сети цепочек поставок. Этому способствовали технологические прорывы, снижение затрат, улучшенная доступность ресурсов и цифровизация, что сформировало новые совместные бизнес-модели.

На рисунке 1 отражено, как со временем изменилось соотношение добавленной стоимости обрабатывающей промышленности к ВВП в пяти ведущих странах, включая Казахстан, а также для стран ОЭСР и не входящих в ОЭСР. За последние 20 лет Казахстан показал заметный рост, но в 2015 году произошло снижение из-за падения цен на нефть. Во время финансового кризиса в 2008 году Китай, Казахстан и страны вне ОЭСР сохранили стабильные тенденции, в то время как другие страны и регионы столкнулись со снижением. Добавленная стоимость в обрабатывающей промышленности для стран вне ОЭСР в последние годы сохранялась на постоянном уровне с небольшим увеличением.

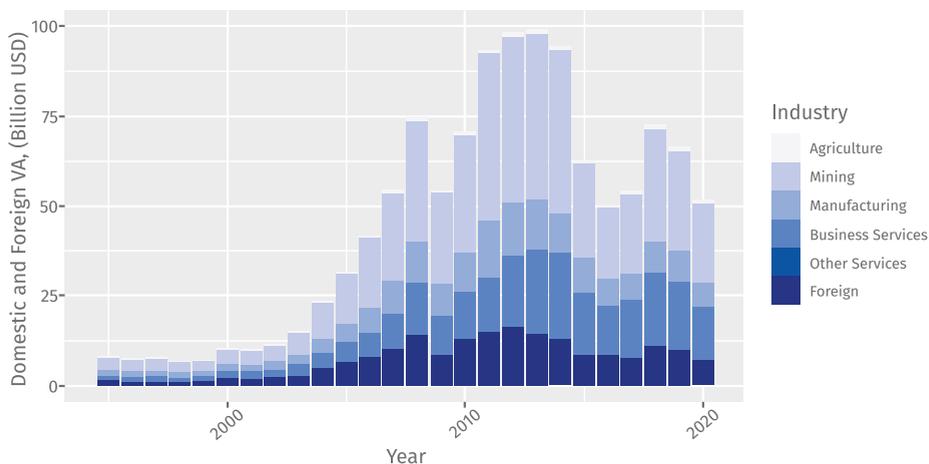
Исследование мировой добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности в 2018 году показало, что продукты питания, химикаты и электроника составляют более 30% от общей добавлен-



ной стоимости. Китай играет ключевую роль в неминеральной и металлургической промышленности. За последние два десятилетия наблюдается значительный рост в промышленном развитии в странах с формирующимся рынком и наименее развитых странах, особенно в Азии и частично в Африке⁴⁸.

Анализ структурного распределения казахстанской внутренней и внешней добавленной стоимости

Всестороннее изучение структурного распределения внутренней и внешней добавленной стоимости Казахстана в валовом экспорте показывает, что добыча полезных ископаемых по-прежнему занимает почти половину внутренней добавленной стоимости. За последние два десятилетия ландшафт промышленного развития в Казахстане претерпел значительные изменения.

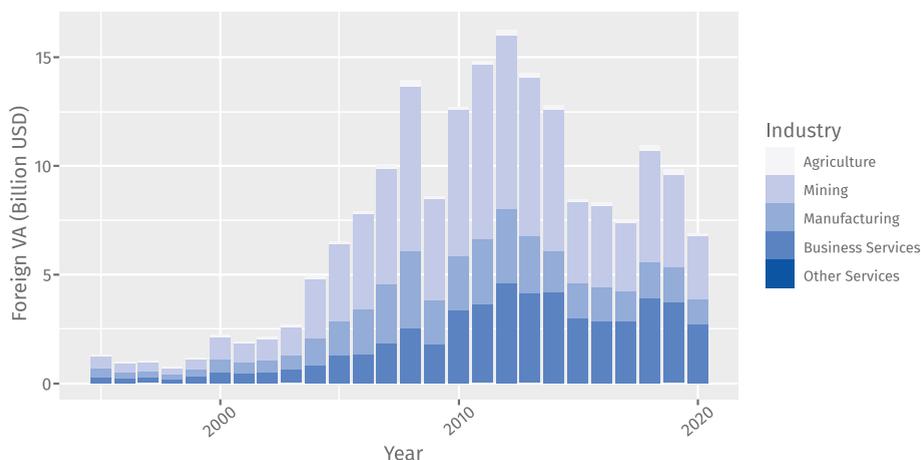


■ РИСУНОК 2. Структурное распределение казахстанской внутренней и внешней добавленной стоимости в экспорте

Источник: Наборы данных о торговле добавленной стоимостью, ОЭСР.

В последние годы в секторе деловых услуг наблюдался заметный рост (рисунок 2). Между тем иностранная добавленная стоимость сохраняет соответствующую долю в общей добавленной стоимости Казахстана, способствуя экономическому росту страны и интеграции в мировую экономику.

⁴⁸ Меры региональной политики по поддержке диверсификации и роста производительности в Казахстане © ОЭСР 2020 год <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Regional-Policies-to-Support-Diversification-and-Productivity-Growth-in-Kazakhstan-RUS.pdf>



■ **РИСУНОК 3. Структурное распределение казахстанской иностранной добавленной стоимости**

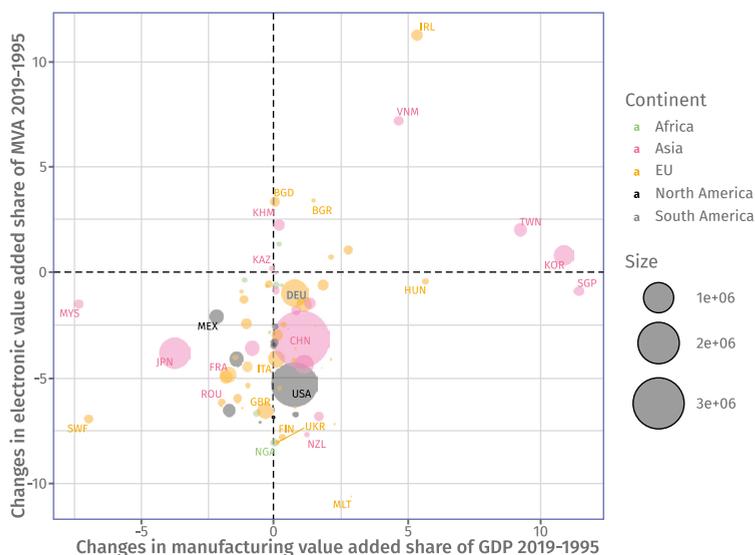
Источник: Наборы данных о торговле добавленной стоимостью, ОЭСР.

Дальнейшее изучение иностранной добавленной стоимости показывает, что компании в Казахстане в некоторой степени полагаются на иностранные ресурсы для своего экспорта. В среднем доля иностранной добавленной стоимости в валовом экспорте составляет примерно 15–20% всего валового экспорта. Особо следует отметить тот факт, что секторы производства и деловых услуг в совокупности составляют более половины всех иностранных ресурсов, используемых в экспортной деятельности Казахстана.

Сравнение прогресса Казахстана в специализированных отраслях

Прогресс Казахстана в некоторых специализированных отраслях не был таким значительным, как в некоторых других странах, которые сосредоточились на этих конкретных секторах, как показано на рисунке 4. Например, лишь несколько стран, таких как Корея, Вьетнам и Тайвань, продемонстрировали положительный рост как в электронной и компьютерной промышленности, так и в обрабатывающей промышленности в целом. Напротив, в большинстве целевых стран наблюдался отрицательный рост, особенно в электронном и компьютерном секторах⁴⁹.

⁴⁹ OECD (2023), Анализ делового климата в Казахстане, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cc8cf0c-ru>.



■ **РИСУНОК 4.** Сравнение изменений добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности (ДСОП) и доли электронной добавленной стоимости с течением времени (1995–2019 гг.).

Источник: Наборы данных о торговле добавленной стоимостью, ОЭСР.

По состоянию на 2019 год глобальная добавленная стоимость в обрабатывающей промышленности по-прежнему сосредоточена в нескольких странах, а именно в Китае, США, Германии и Корее (обозначается размером кружка, представляющим абсолютную добавленную стоимость в 2019 году). Как правило, в большинстве целевых стран за последние два десятилетия наблюдался застой в росте добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности как доли ВВП. Это говорит о том, что вклад услуг в ВВП растет быстрее, чем производство в этих странах.

Региональная кластерная политика Казахстана

В мировой практике в последние десятилетия стратегии регионального развития стали сосредотачиваться на поддержке кластеров как инструменте стимулирования экономического роста. Кластерный подход предполагает объединение взаимосвязанных предприятий, институтов и организаций в определенных регионах для создания синергетических эффектов и повышения конкурентоспособности.

Мировой опыт свидетельствует о том, что ведущие страны перешли от финансирования отдельных предприятий к поддержке кла-



стеров. Это позволяет объединять усилия нескольких компаний для совместной инновационной деятельности, что повышает их конкурентоспособность.

В Казахстане кластерный подход был внедрен в рамках пилотных проектов в различных областях, таких как молочное производство, мукомольная промышленность, строительные материалы, фармацевтика, мебельное производство и туризм⁵⁰. Меры стимулирования территориальных кластеров направлены на повышение производительности труда, увеличение объемов производства экспортно-ориентированных товаров и обеспечение потребностей внутреннего рынка⁵¹. Также нельзя не отметить, что в настоящее время ведется работа по разворачиванию кластерной политики и в регионах Казахстана. Для местных исполнительных органов, представителей бизнес-сообщества и других заинтересованных организаций проводятся информационные мероприятия, которые направлены на обсуждение вопросов функционирования кластеров, выявления потенциальных кластерных образований, а также оказания информационной, консультационной и аналитической поддержки.

В связи с предоставляемыми территориальным кластерам мерами государственного стимулирования были рассмотрены нормативно-правовые акты в сфере поддержки промышленного сектора экономики Казахстана. В настоящее время наиболее востребованными являются инструменты поддержки АО «Банк развития Казахстана» и АО «Фонд развития промышленности». Однако следует отметить, что каждый нормативный-правовой акт направлен на поддержку отдельных юридических лиц, при этом не учитываются территориальные кластеры, консорциумы и другие группы юридических лиц.

В развитии кластеров наблюдаются определенные трудности, которые сдерживают их развитие:

- недостаток финансирования. Отсутствие достаточных средств для развития кластеров ограничивает их рост и развитие. Сокращение финансирования программы может негативно повлиять на эффективность кластеров. Территориальные кластеры объединяют от 10 до 35 участников и обладают мультипликативным эффектом, однако они не всегда получают приоритетное положение при рассмотрении заявок на финансирование, что может снизить стимулы для

⁵⁰ Приказ Министра по инвестициям и развитию РК «Об утверждении Правил конкурсного отбора территориальных кластеров» №873 от 23 декабря 2016 года.

⁵¹ Приказ МИИР РК от 27 июня 2022 года № 367 «Об утверждении Правил конкурсного отбора территориальных кластеров, Правил формирования и ведения реестра территориальных кластеров и Правил предоставления мер государственного стимулирования промышленности в развитии территориальных кластеров».



их развития. Существующие грантовые программы, такие как грантовая программа МЦРИАП РК⁵², ограничены по сроку и могут быть одноразовыми, что не всегда учитывает потребности различных типов кластеров. Но в целом в Казахстане еще не наработана практика финансирования кластеров, в связи с чем необходима тщательная подготовительная работа;

- недостаточный учет кластеров в программных документах индустриально-инновационного развития, развития бизнеса, конкуренции, продвижения экспорта и многих других. В настоящее время основные инструменты поддержки институтов развития АО «Банк развития Казахстана» и АО «Фонд развития промышленности» направлены на поддержку отдельных юридических лиц. Это ограничивает возможности эффективного использования данных инструментов для стимулирования кластерной политики;

- неясная стратегия развития. Отсутствие четкой стратегии и координации в развитии кластеров затрудняет успешную реализацию необходимых мер. К примеру, мы видим упущения в индустриально-инновационных инфраструктурах, таких как технопарки, промпарки, свободные экономические зоны, индустриальные зоны; отсутствует стратегия кластерного развития; производственная цепочка не замыкается на определённой отрасли; нет тесной связи со смежными отраслями;

- отсутствие диагностики. Недостаточная диагностика потенциальных кластеров замедляет выявление возможностей и проблем на ранних этапах;

- неудовлетворительное восприятие бизнесом. Отсутствие явных выгод для бизнеса от участия в кластерных проектах затрудняет их внедрение и развитие.

Одним из ключевых факторов, обеспечивающих успешное развитие кластерной политики, является инновационная активность участников кластера. Инновации позволяют предприятиям внедрять новые технологии, процессы и продукты, повышая их эффективность и конкурентоспособность. В кластерах инновации позволяют приобретать новые знания, обмен опытом между участниками кластера и содействуют эффективному использованию ресурсов.

Для успешного развития кластеров необходимо решить проблемы, связанные с финансированием, стратегией, диагностикой и восприятием бизнесом. Создание инновационной инфраструктуры и укрепление связей между наукой и бизнесом способствуют более

⁵² Приказ министра МЦРИАП РК №364-НК от 1 октября 2020 года.



эффективному развитию кластеров и стимулированию экономического роста регионов Казахстана.

Уровень инновационной активности увеличился с 2,3% в 2004 году, до 10,5% к 2021 году, соответственно объем производства инновационной продукции также демонстрирует позитивный тренд – от 74,7 млн тенге в 2004 году до 1,5 млн тенге в 2021 году. Однако с 2004 года в структуре ВВП РК доля инновационной продукции увеличилась всего с 1,27% до 1,71%.

 **Таблица 4. Динамика основных показателей инновационной деятельности Казахстана в 2004–2021 гг.**

Год	Затраты на продук- товые инновации в промышленности, млн тенге	Объем произве- денной иннова- ционной продук- ции, млн тенге	Уровень актив- ности в области инновации, %	Доля инноваци- онной продукции по отношению к ВВП, %
2004	-	74 718,50	2,3	1,27
2005	15 144,3	120 408,40	3,4	1,58
2006	29 521,4	156 039,90	4,8	1,53
2007	8 922,5	152 500,60	4,8	1,19
2008	11 630,9	111 531,10	4,0	0,69
2009	4 617,9	82 597,40	4,0	0,49
2010	17 162,1	142 166,80	5,2	0,65
2011	106 284,0	235 962,70	7,1	0,84
2012	49 668,8	379 005,60	7,6	1,22
2013	90 223,8	578 263,10	8,0	1,61
2014	94 404,0	580 386,00	8,1	1,46
2015	66 067,1	377 196,70	8,1	0,92
2016	112 311,8	445 775,70	9,3	0,97
2017	136 112,2	844 734,9	9,6	1,55
2018	150 776,0	1 064 067,4	10,6	1,72
2019	143 022,4	1 113 566,5	11,3	1,60
2020	304 296,7	1 715 500,1	11,5	2,43
2021	270 859,1	1 438 708,5	10,5	1,71

Источник: Составлено согласно данным БНС АСПИР



Таким образом, уровень инновационного развития Казахстана еще не достиг достаточного показателя. Инновационные стратегии в Казахстане не дают должных результатов в достижении качественного прорыва в структурном преобразовании экономики⁵³. С 2005 года Правительство Казахстана ставило целью создание инфраструктуры для стимулирования инноваций, таких как технопарки, но многие из них прекратили функционировать. Причиной такого результата является отсутствие настоящей интеграции науки и бизнеса при создании данных структур.

Считаем, что проблема неэффективного развития науки, инноваций и технологий в Казахстане связана с разрозненной политикой, отсутствием интеграции науки и управления в разных ведомствах. В Казахстане поддержка науки и инноваций осуществляется различными ведомствами и отсутствует принцип единого окна для бенефициаров⁵⁴.

АО «Фонд науки» при МНВО РК активно занимается коммерциализацией результатов научной и научно-технической деятельности. QazInnovations при МЦРИАП РК занимается коммерциализацией инноваций, однако не выстроено сотрудничество с научными учреждениями. В итоге определение приоритетных направлений разработок без связи с наукой приводит к неэффективному использованию государственных средств. АКФ «Парк инновационных технологий» Tech Garden выступает как инфраструктура для инновационных проектов в сфере цифровизации промышленности. С другой стороны, международный технопарк IT-стартапов Astana Hub активно развивает IT-сферу в регионах и планирует расширяться через открытие региональных IT-хабов для передачи опыта и поддержки. Однако стоит рассмотреть возможность расширения функционала этих хабов с учетом особенностей доминирующих отраслей в регионах. Важно также активно сотрудничать с технопарками, СЭЗ, ИЗ и малыми промышленными парками в промышленности и сельском хозяйстве для более широкого воздействия и поддержки разнообразных отраслей экономики.

Национальный проект «Технологический рывок за счет цифровизации, науки и инноваций» содержит отдельные мероприятия по развитию инноваций в регионах (создание дата-хаба, акселерационные программы), но не представляет общую картину поступательного регионального инновационного развития. Например, единственным

⁵³ Амирбекова А. Стратегия развития экспортного потенциала Республики Казахстан в условиях ВТО: Монография. – Алматы, 2019. – 316 с.

⁵⁴ Бенефициарами здесь являются ученые, стартапы, бизнес и инвесторы.



индикатором цифровизации сельского хозяйства (задача – развитие инноваций в бизнесе) служит доля оцифрованных земельных данных⁵⁵. Несомненно, оцифровка земель является важным этапом цифровизации сельского хозяйства, но лишь начальным. Кроме этого, индикаторами должны являться оцифровка сельскохозяйственной техники в целях цифровизации бизнес-процессов для качественного мониторинга работ, сбора данных и последующего внедрения машинного обучения и искусственного интеллекта; цифровизация системы мониторинга производства сельскохозяйственной продукции и др.

Отдельно необходимо остановиться на статистике инноваций: ряд ученых заявляют о необъективности статистической информации в отношении инноваций, формируемой в странах СНГ⁵⁶. Так, в странах Евросоюза используются 26 индикаторов, комплексно характеризующих инновационную активность предприятий, тогда как в Казахстане статистика инноваций формируется опросным методом. Яркой иллюстрацией необъективности статистики инноваций регионов служит тот факт, что показатели инновационной активности не коррелируют с показателем объема реализованной инновационной продукции. В регионах отсутствует поступательный прирост уровня инновационной активности предприятий. Так, по ряду регионов с 2015 года наблюдается отрицательный прирост (Акмолинская, Жамбылская, Костанайская, Кызылординская, Павлодарская, Восточно-Казахстанская области).

Отсутствует комплексная программа бизнес-инкубации и акселерации новых проектов, охватывающая весь путь от идеи до производства и реализации на рынке. В отдельности работающие структуры не сотрудничают между собой, что приводит к слабому контролю и рассеиванию финансирования.

Имеются проблемы и в части финансирования. Программы выдачи инновационных грантов действуют в АО «Фонд науки» и АО «Национальное агентство по развитию инноваций «QazInnovations».

В настоящее время Национальная академия наук РК также запускает собственную программу инновационных грантов. В итоге – разный менеджмент, слабое взаимодействие, рассеивание финансовых средств. К примеру, Закон РК «О недрах и недропользовании» обязы-

⁵⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2021 года №727 «Об утверждении национального проекта «Технологический рынок за счет цифровизации, науки и инноваций» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000727>

⁵⁶ П. Д. Кони́на Анализ инновационной активности предприятий // Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики», Серия Экономика и право №11–12 ноябрь-декабрь 2015 г.



вает казахстанских недропользователей выделять 1% своих расходов на добычу на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (далее – НИОКР). Однако эти средства используются в большей степени на цифровизацию промышленности. Сегодня компании могут выбирать, куда направить средства для финансирования НИОКР – в аккредитованные научные институты, автономные организации образования или Tech Garden, а также на развитие цифровизации.

За период с 2015 года по 2023 год недропользователями с Tech Garden заключено 284 договора на 34,5 млрд тенге, однако реально профинансировано всего 187 проектов на 16,6 млрд тенге⁵⁷. Таким образом, темпы освоения полученных средств от недропользователей являются низкими из-за ограниченного количества участников инновационного кластера и законодательных сложностей⁵⁸.

Зарубежный опыт показывает, что успешная интеграция науки и бизнеса базируется в эффективных инновационных центрах, таких как научно-технологические парки и технополисы. Основными составляющими успешной структуры научно-технологического парка являются:

- научно-экспертный совет – орган, состоящий из ученых, инвесторов, предпринимателей, специалистов по торговле и маркетингу, а также представителей государственных центральных и местных исполнительных органов. В Казахстане подобные структуры присутствуют на различных этапах научно-инновационной деятельности, однако состав и функционирование этих структур не соответствует успешной мировой практике;

- бизнес-инкубаторы – команды, сопровождающие проекты от идеи до продукта, включая финансовую модель, бизнес-план, маркетинг и инвестиционные предложения. В Казахстане нет централизованного инкубатора, имеются только разрозненные структуры, например, Nuris в Назарбаев Университет и IT-инкубаторы, Astana Hub с ограничением деятельности только в IT-сфере;

- лаборатории и центры прототипирования – структуры, которые обеспечивают команду необходимым оборудованием для исследований, разработок и изготовления прототипов готовой продукции. Таких лабораторий в Казахстане наперечет, имеются отдельные частные лаборатории и центры прототипирования, представленные в крупных городах;

⁵⁷ Кластерный фонд Парк инновационных технологий реорганизуют - Капитал (kapital.kz)

⁵⁸ Кластерный фонд Парк инновационных технологий реорганизуют - Капитал (kapital.kz)



- поддержка и обучение – технопарки должны обучать команды проектированию в области ведения бизнеса, финансовой грамотности, маркетингу, а также оказывать информационную, патентную и рекламную поддержку. На сегодня данная работа организована не качественно, проводится разрозненными структурами и не интегрирована;

- создание связей – технопарки должны оказывать помощь в установлении связей с инвесторами, предпринимателями, государственными органами и другими организациями для поддержки развития проекта.

Все эти структуры создадут экосистему для перевода научных разработок в стартапы и промышленное производство. Таким образом, отсутствие целостного алгоритма интеграции науки и бизнеса в Казахстане является основным препятствием для открытия научно-технологических структур.

Условия долгосрочного устойчивого развития регионов Казахстана

При определении дальнейшей долгосрочной специализации регионов Казахстана в первую очередь необходимо ориентироваться на текущее состояние и долгосрочные прогнозы баланса ресурсов регионов (природные, человеческие, капитала и проч.).

Климат

В последующие три десятилетия ожидается усиление изменения климата на территории Казахстана, который окажет существенное влияние на развитие ряда отраслей и, прежде всего, сельского хозяйства. По оценкам национальных и международных экспертов климатические катастрофы, такие как засуха и обмеление рек станут привычным явлением на территории Казахстана. По прогнозам к 2030 году в стране пропускная способность пастбищ снизится на 10%, к 2040 году, дефицит воды составит 50% потребности, более 50% нынешней ледниковой массы будет потеряно к 2100 году. При этом изменение климата будет происходить очень неоднородно по сезонам и территории. Средняя годовая температура возрастет на 1-2°C к 2030 году и на 2-3°C к 2050 году. Увеличение количества осадков до 2050 года составит не более 10%, в основном, в зимний сезон, в юго-западных регионах осадков будет меньше, чем на остальной территории Казахстана⁵⁹.

Что касается влияния изменения климата на сельское хозяйство, то оно будет оказывать существенное влияние на растениеводство,



в меньшей степени – на животноводство. По мнению экспертов, в условиях дальнейшего потепления климата до 2050 года в северном, центральном и западном Казахстане при сохранении установленного на современном этапе среднего уровня культуры земледелия урожайность пшеницы понизится на 20–49%. Наибольшие изменения ожидаются в 3-х северных областях⁶⁰.

Энергетика

Существенное влияние на развитие экономики регионов окажет принятие Казахстаном обязательств по углеродной нейтральности.

Потребление электроэнергии в Казахстане в большей степени зависит от темпов промышленного роста и ситуации на мировых сырьевых рынках, что обуславливается преобладанием минеральных продуктов в структуре казахстанского экспорта, а именно: нефть и нефтепродукты, природный газ, руды металлов и сплавы. Прогноз развития электроэнергетики Казахстана до 2050 года - который учитывает сценарии развития газовой генерации и гидроэнергетики согласно плану МЭ РК, а также предполагаемый ввод атомной электростанции – демонстрирует значительное увеличение энергоэффективности после 2040 года, в результате чего сократится объем потребления электроэнергии. Данный прогноз предполагает, что к 2030 году доля низкоуглеродной генерации в общем объеме выработки электроэнергии составит 36%, а к 2050 году около 66%. При этом доля угольной генерации к 2030 году снизится вдвое от текущих 69%, а к 2050 году будет составлять не более 26%⁶¹.

В условиях текущего глобального энергетического перехода потенциал новых проектов добычи нефти в Казахстане, очевидно, будет сокращаться. Предполагается, что добыча нефти в Казахстане достигнет максимума на отметке около 102 млн т в середине 2020-х годов, а затем начнет медленно сокращаться, до уровня примерно до 73 млн т в 2050 году⁶².

Пик роста коммерческой добычи газа в Казахстане составит порядка 36 млрд куб. м в 2030 году, а затем пойдет на спад, и к 2050 году снизится примерно до 30 млрд куб. м, причем в начале 2040-х годов. Казахстан превратится из чистого экспортера в чистого импортера газа.

⁶⁰ Байшолонов С.С. Уязвимость и адаптация сельского хозяйства Республики Казахстан к изменению климата, Астана – 2017

⁶¹ Обзорный отчет Отраслевого центра технологических компетенций в сфере электроэнергетики на базе АО “КОРЭМ”, PwC, 2022 <https://www.pwc.com/kz/en/publications/esg/march-2022-rus.pdf>

⁶² Национальный энергетический доклад Kazenergy 2021, https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport21_ru_2.pdf



Глобальный энергетический переход окажет прямое влияние на добычу угля. Так, законодательно определено, что до 2060 года будет предусмотрено поэтапное планомерное снижение доли угольной генерации энергетики⁶³.

Человеческий капитал

К 2050 году претерпит изменения карта расселения и численности населения Казахстана. Согласно базовому демографическому прогнозу до 2050 года, население Казахстана вырастет до 27,8 млн человек, причем 35% населения будет сконцентрировано в южных областях (Алматинская, область Жетысу, Туркестанская, Жамбылская, Кызылординская)⁶⁴. В ряде регионов прогнозируется существенный рост населения (г. Астана – 118% к текущему показателю, г. Шымкент – 95%, Мангистауская область – 93%, область Жетысу – 74%), тогда как в некоторых регионах будет наблюдаться убыль населения (Северо-Казахстанская – 33,5%, Костанайская – 22%, область Абай – 15%).

Население трудоспособного возраста возрастет с 11,5 млн чел. в 2022 года до 15,7 млн чел. в 2050 году, численность рабочей силы соответственно увеличится с 9,3 млн чел до 11,7 млн чел. Примечателен и рост численности населения с 15 до 28 лет – с 3,5 млн чел. в 2022 году до 5,7 млн чел. в 2050 году. Уровень урбанизации к 2050 году может достигнуть 67% в сравнении с 62% в 2022 году.

На рынок труда большое влияние окажет набирающая скорость автоматизация. Так, прогноз АО «ЦРТР» показывает, что наибольшее количество мест, подверженных автоматизации с умеренной или высокой вероятностью, находятся преимущественно в крупных городах, если в целом по Казахстану эта доля составляет 24,9%, то в городах Шымкент, Астана и Алматы – от 33,5% до 35,7%. Аналогично выглядит ситуации и в возможности замены человеческого труда искусственным интеллектом, при этом существенно большая доля в сравнении с другими городами относится к г. Алматы, где она достигает 17,8% в сравнении с 11,7% в целом по Казахстану⁶⁵.

Согласно демографическому прогнозу к 2050 году в части предложения труда ключевой проблемой будут объем и структура предложения труда.

⁶³ Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2023 года № 121 Об утверждении Стратегии достижения углеродной нейтральности Республики Казахстан до 2060 года <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000121>

⁶⁴ Демографический прогноз 2022 – 2050 г., АО Центр развития трудовых ресурсов, 2022 г. <https://iac.enbek.kz/ru/node/1469>

⁶⁵ Оценка влияния автоматизации, роботизации и искусственного интеллекта на рынок труда Республики Казахстан., АО Центр развития трудовых ресурсов, 2023 г., <https://iac.enbek.kz/ru/node/1573>



Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что ключевую роль в развитии регионов Казахстана в долгосрочной перспективе будут играть развитие человеческого потенциала и дальнейшая индустриализация.

В части дальнейшего развития человеческого потенциала необходимо планомерное увеличение инвестиций в образование, здравоохранение, профессиональную подготовку, содействие реализации способностей каждого гражданина и его участию в производстве и распределении благ.

Дальнейшая экономическая специализация регионов Казахстана зависит прежде всего от баланса природных, производственных и человеческих ресурсов, экспортного потенциала производимых товаров (услуг).

Основываясь на кластерном анализе, анализе инноваций и экспорта в Казахстане, можно определить возможности развития региональной экономики⁶⁶:

Регион	ОКЭД	№	Наименование
Акмолинская	2332	1	Производство кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины
	2020	2	Производство пестицидов и прочей агрохимической продукции
Актюбинская	2361	3	Производство строительных изделий из бетона
	2410	4	Производство чугуна, стали и ферросплавов
Алматинская	1051	5	Переработка молока и производство сыров
	1072	6	Производство сухарей и печенья, мучных кондитерских изделий длительного хранения
	2221	7	Производство пластмассовых плит, листов, труб и профилей
	1105	8	Производство пива
Атырауская	1920	9	Производство продуктов нефтепереработки, брикетов из торфа и угля
Восточно-Казахстанская	2445	10	Производство прочих цветных металлов
Мангистауская	3314	11	Ремонт электрического оборудования
	2511	12	Производство строительных металлических конструкций и их частей

⁶⁶ Данные по выявленным кластерным формированиям предоставлены АО «QazIndustry»



Регион	ОКЭД	№	Наименование
Карагандинская	2731	13	Производство прочих электрических проводов и кабелей
	2892	14	Производство машин и оборудования для горнодобывающей промышленности, подземной разработки и строительства
	1910	15	Производство продукции коксовых печей
Костанайская	2830	16	Производство сельскохозяйственной и лесохозяйственной техники
	2320	17	Производство огнеупорных изделий
Кызылординская	2361	18	Производство строительных изделий из бетона
	3317	19	Ремонт и техническое обслуживание прочих транспортных средств и оборудования
Жамбылская	2351	20	Производство цемента
Северо-Казахстанская	1073	21	Производство макаронных изделий
Туркестанская	1061	22	Производство продуктов мукомольно-крупяной промышленности
	2332	23	Производство кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины
г. Шымкент	1061	24	Производство продуктов мукомольно-крупяной промышленности
	1920	25	Производство продуктов нефтепереработки, брикетов из торфа и угля
г. Алматы	2511	26	Производство строительных металлических конструкций и изделий
	3312	27	Ремонт машин и оборудования
	3317	28	Ремонт, техническое обслуживание прочих видов транспортного оборудования
	2361	29	Производство строительных изделий из бетона
	2363	30	Производство бетона готового для использования
	1071	31	Производство хлеба; производство свежих мучных кондитерских изделий, тортов и пирожных
	1041	32	Производство масел и жиров
г. Астана	3020	33	Производство железнодорожных локомотивов и подвижного состава

Необходимо отметить, что определение специализации каждого региона должно формироваться акиматами регионов с активным вовлечением бизнеса, научного сообщества и активных граждан с применением методики «умной специализации».



С учетом особенностей экономического развития Казахстана формирование базы для конкурентоспособной региональной экономики требует учета следующих важных направлений:

- разработка эффективной системы государственного управления и институциональной среды является необходимостью для повышения действенности государственных органов и местных исполнительных органов, особенно в области межбюджетных отношений, а также институтов, координирующих развитие предпринимательства;
- основополагающей частью данной стратегии является индустриальная политика, тщательно спроектированная и ориентированная на развитие конкретных секторов экономики региона. Особое внимание следует уделить подходу кластерного развития;
- развитие механизмов региональной политики является неотъемлемой частью стратегии, направленной на стимулирование экономической активности и инвестиций в регионе. Улучшенный механизм должен основываться на укреплении финансовой устойчивости, сокращении экономической нестабильности, а также на создании условий, способствующих инвестициям и инновациям в производственные секторы;
- для достижения большей конкурентоспособности необходимо активно развивать научно-технический и инновационный потенциал производства. Однако научное сообщество Казахстана пока неэффективно коммерциализирует свои услуги и не участвует в поиске инновационных решений;
- структура инфраструктуры индустриальной и инновационной политики играет ключевую роль в развитии соответствующих секторов. Это включает создание и поддержание важных объектов, таких как производственные площади, научно-исследовательские центры, технопарки и другие;
- развитие инфраструктуры становится основополагающим аспектом стратегии страны, особенно в условиях сложного климата и обширных географических просторов внутри территории Казахстана, а также в социально-экономическом контексте⁶⁷.

Связь между управлением региональной экономической политикой и механизмами заключается в том, что эффективное управление позволяет наилучшим образом использовать инструментарий для достижения стратегических целей. Например, при разработке индустриальной политики региональные органы власти учитывают специфику своего региона и определяют, какие отрасли следует под-

⁶⁷ Амирбекова А. Стратегия развития экспортного потенциала Республики Казахстан в условиях ВТО: Монография. – Алматы, 2019. – 316 с.



держат. Государственные меры поддержки и развитие инфраструктуры направлены на усиление конкурентоспособности выбранных отраслей.

Таким образом, планирование и реализация региональной экономической политики включают гармоничное взаимодействие между стратегическими решениями, инструментами поддержки, механизмами развития и тесной координацией между местными и центральными органами власти, бизнесом и научным сообществом. Это обеспечивает наиболее эффективное использование ресурсов и способствует устойчивому экономическому росту в регионе.

2. Управление региональной экономической политикой

В мировой практике разнообразные методы регулирования экономической политикой регионов принято объединять в три группы:

- прогнозирование, планирование и экономическое программирование;
- бюджетно-налоговая система, межбюджетные отношения;
- использование различных макро-микроэкономических регулирующих инструментов.

1. Планирование и прогнозирование развития регионов Казахстана

В конце XX века западноевропейские страны перешли от долгосрочного планирования развития территорий к стратегическому планированию, призванному концептуально формировать образ будущего как целостного желаемого результата всей совокупности действий. Основное различие между долгосрочным и стратегическим планированием заключается в трактовке будущего. В системе долгосрочного планирования делается допущение, что будущее может быть предсказано через экстраполяцию сложившихся тенденций. Главное преимущество стратегического планирования заключается в том, что оно ставит под сомнение историческую логику развития. Если анализ внешнего окружения показывает, что с помощью исторической логики невозможно сделать точный прогноз развития внешней среды, стратегическое планирование переключает все внимание на систематическое управление прерывистыми изменениями.

В настоящее время трендами стратегического планирования являются:



- гибкость: отходят от традиционных подходов к стратегическому планированию, которые предполагают разработку долгосрочных стратегий на несколько лет вперед. Вместо этого применяется гибкое стратегическое планирование, основанное на непрерывном мониторинге среды, быстром реагировании на изменения и адаптации стратегии в реальном времени;

- устойчивое развитие и экологическая устойчивость: в свете глобальных вызовов, связанных с изменением климата и экологическими проблемами, государства включают аспекты устойчивого развития и экологической устойчивости в свои стратегии. Это включает снижение выбросов парниковых газов, развитие возобновляемых источников энергии, охрану природных ресурсов и развитие экологически чистых технологий;

- аналитика и искусственный интеллект: аналитика и искусственный интеллект становятся все более важными в стратегическом планировании. Собираются и анализируются большие объемы данных, используя алгоритмы машинного обучения и прогнозирования, внедряются чат-боты ChatGPT для подготовки протоколов и анализа государственной статистики⁶⁸, чтобы принимать более обоснованные и информированные стратегические решения.

В 1992 году ООН была презентована Концепция национальной стратегии устойчивого развития, в которой к странам был обращен призыв объединить экономические, социальные и экологические задачи в единый стратегически ориентированный план действий на национальном уровне. В 2001 году было принято Руководство по подготовке национальной стратегии устойчивого развития⁶⁹.

Отличительными чертами страновой стратегии устойчивого развития являются:

- 1) отражение взаимосвязи между экономическим, социальным и экологическим благополучием;

- 2) процессность подхода, следовательно стратегия устойчивого развития может ежегодно корректироваться, вносимые коррективы будут отражать изменения, произошедшие во внешней и внутренней среде;

- 3) в разработке принимают участие все заинтересованные стороны.

⁶⁸ ChatGPT tech to be adopted by Japan government for administrative tasks // <https://asia.nikkei.com/Business/Technology/ChatGPT-tech-to-be-adopted-by-Japan-government-for-administrative-tasks>

⁶⁹ Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millenium // <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=90&menu=1515>



Ведущие страны Европы, начиная с 2000-х годов, разрабатывают Национальные стратегии устойчивого развития.

Южная Корея, Китай, Малайзия и ОАЭ выделяются сильной ролью государства в стратегическом планировании экономических реформ. Они достигли успеха благодаря четкому видению, долгосрочной стратегии и структурным реформам. Стратегии теперь балансируют экономические, экологические и социальные цели, особенно в условиях ограниченных ресурсов планеты. Китайское видение включает корректировки для учета экологических и социальных аспектов.

ОАЭ примечательны долгосрочным стратегическим планированием, включая План «Столетие ОАЭ 2071»⁷⁰, ориентированный на инвестирование в будущие поколения и развитие необходимых навыков для адаптации к быстрым изменениям. План основан на четырех столпах – ориентированное на будущее правительство, высококачественное образование, разнообразная экономика знаний и счастливое общество. Уникальной чертой стратегии является присутствие вдохновляющего видения, учитывающего вызовы и возможности страны, набор национальных и локальных, вплоть до уровня местных сообществ, целей и задач. В конечном счете видение отражает взгляды и интересы людей, которые выявляются в процессе консультаций.

В Казахстане методологически закреплено, что целью в документе СГП определяется желаемое будущее состояние страны (определенной отрасли/сферы деятельности, соответствующей территории) к концу планового периода, достижение которого обеспечивает реализацию соответствующего документа СГП⁷¹.

Необходимо отметить, что разработка стратегических документов, формирующих образ будущего для казахстанцев, в нашей стране проходит без вовлечения заинтересованных сторон, не проходит широкого обсуждения с населением, бизнесом, НПО перед принятием, не проводятся регулярные опросы по желаемому будущему казахстанцев. Между тем Президент Казахстана К.К. Токаев в Послании «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года подчеркнул: «необходимо более широкое и глубокое вовлечение общественных организаций и активистов в подготовку и реализацию

⁷⁰ The UAE Centennial plan 2071 // <https://uaecabinet.ae/en/uae-centennial-plan-2071>

⁷¹ Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 октября 2021 года №93. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 26 октября 2021 года №24908. Об утверждении Методики разработки, мониторинга, реализации, оценки и контроля Национального плана развития Республики Казахстан, Плана территориального развития страны, концепций, планов развития государственных органов, планов развития области, города республиканского значения, столицы



реформ. Для этого, прежде всего, нужно обеспечить открытые обсуждения всех национальных проектов и стратегических документов. В этом вопросе какая-либо имитация, создание видимости диалога недопустимы»⁷². На открытии первой сессии Парламента VIII созыва в марте 2023 года Президент поручил обновить стратегию Казахстана до 2050 года, до настоящего времени в открытых источниках не содержатся сведения об обсуждении обновления стратегии с широким кругом экспертов, представителей бизнеса и гражданского общества.

СГП Казахстана предусмотрена иерархия документов, определяющих планирование экономическим развитием регионов.

Законодательно определено, что документы СГП представляют собой целостную систему, где необходимость и правомерность разработки документов нижестоящего уровня вытекают из документов, стоящих на уровень выше; целевые индикаторы и показатели результатов документов СГП должны декомпозироваться и определяться исходя из их иерархии⁷³.

Между тем, анализ документов СГП показал следующее:

1) СГП перегружена и статична, она не может меняться в связи с изменением внутренних и внешних факторов. Ярким примером является создание новых областей в 2022 году, в планах которых отсутствует большое количество индикаторов, которые не были предусмотрены вышестоящими документами;

2) верхнеуровневым документом СГП в части территориального развития является План территориального развития Республики Казахстан до 2025 года. Подходы, заложенные Планом в основу пространственного развития страны, до сих пор не реализованы в части формализации пространственной политики, распределения полномочий между уровнями государственного управления;

3) в документах СГП наблюдаются основные подходы территориально-пространственной политики, которые не соответствуют практике формирования документов СГП. Так, Планом территориального развития Республики Казахстан до 2025 года предусмотрена реализация территориально-пространственной политики по принципу «снизу–вверх», который связан с тем, что на начальном этапе территориально-пространственного развития, характеризуемом ростом плотности населения, критичны именно внутрирегиональные про-

⁷² Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Новый Казахстан: путь обновления и модернизации (2022) // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953>

⁷³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>



цессы. Однако на практике в планах развития регионов наблюдается декомпозиция целевых индикаторов, сам формат планов развития регионов, спущенный «сверху-вниз», предусматривает отступление от общих для всех регионов целевых индикаторов лишь на 20%⁷⁴;

4) планы развития областей не дают четкого видения какой будет область к 2025 году, эти документы представляют собой лишь техническую декомпозицию целевых индикаторов вышестоящих документов;

Между тем для населения развитие территории проживания представляет большой интерес. Так, например, в 2022 году был проведен опрос граждан Казахстана об экологических проблемах страны, который показал, что доля респондентов, проявляющих более или менее высокую степень интереса к экологическим проблемам в месте своего проживания (80,35%), оказалась больше (на 6,65%), доли респондентов, проявляющих интерес к экологическим проблемам Казахстана⁷⁵.

Корень проблемы представляется в низком качестве разработки структуры документа, законодательно неверном определении акцентов планов развития областей. Так, регламентирован объем раздела «Анализ текущей ситуации» (не должен превышать 25% от общего объема документа), данный раздел не представляется первоочередным по важности. Наиболее важным разделом является «Видение и перспектива развития территории», который должен формироваться на основании опросов граждан, бизнеса, экспертного сообщества с использованием прогнозирования. Между тем в рассмотренных планах развития областей раздел «Видение и перспектива развития территории» в ряде случаев составляет одну десятую раздела «Анализ текущей ситуации».

Кроме того, планы развития областей не отражают специфику каждой области, акцентно не отражено, какие отрасли на предстоящий период представляются перспективными (за исключением планов развития Карагандинской, Костанайской областей). К недостаткам планирования можно также отнести низкий уровень текущих статистических данных (например, во всех регионах равномерный

⁷⁴ Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 октября 2021 года № 93. Об утверждении Методики разработки, мониторинга, реализации, оценки и контроля Национального плана развития Республики Казахстан, Плана территориального развития страны, концепций, планов развития государственных органов, планов развития области, города республиканского значения, столицы

⁷⁵ ОФ «Десента», UNDP Аналитический отчет о результатах исследования осведомленности населения Республики Казахстан об изменении климата, 2022 г. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/analiticheskiy_otchet_rus.pdf



текущий уровень обеспеченности продовольственными товарами), низкий уровень SWOT – анализа (в рассмотренных планах регионов отсутствует анализ угроз).

Планы развития регионов не отражают политику устойчивого развития, то есть сбалансированного экономического развития с учетом социальных и экологических факторов. Между тем в ряде регионов Казахстана вопрос экологии стоит очень остро и последствия изменения климата население нашей страны уже испытывают на себе. По оценке экспертов, ни в одном из документов СГП не определены цели для конкретных мер по адаптации к изменению климата, не определено финансирование для поддержки реализации таких мер⁷⁶.

Реализационным документом планов развития регионов являются Комплексные планы социально-экономического развития области, при этом наблюдается несовпадение сроков реализации (например, по областям Абай, Улытау); представлены мероприятия по части целевых индикаторов планов развития регионов.

Необходимо отметить и то, что планы развития областей утверждаются решением маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы, в то время как комплексные планы утверждаются постановлениями Правительства Республики Казахстан. Таким образом, два, по сути, дополняющих друг друга документа принимаются на совершенно разных уровнях.

Планы развития областей и городов республиканского значения представляют из себя планы работы местных исполнительных органов на предстоящий период.

5) противоречием планирования «снизу–вверх» является отсутствие в СГП стратегий/ планов развития районов. Планирование развития каждого отдельного района в настоящее время ограничивается Планом развития территорий области, в котором приводятся индикаторы для исполнения акиматами районов. Количество таких индикаторов по регионам существенно различается: по Западно-Казахстанской области таких индикаторов насчитывается 17, по Туркестанской области – 46, по Мангистауской области – 62, по Северо-Казахстанской области – 75, по Акмолинской области – 83;

Анализ индикаторов развития районов показывает, что только 40% индикаторов являются индикаторами, на которые может влиять аким района.

⁷⁶ Казахстан на пути к экономическому развитию, устойчивому к изменению климата, GIZ, 2022 год <https://www.giz.de/de/downloads/giz2022-ru-toward-climate-resilient-economic-development-in-Kazakhstan.pdf>



Между тем функциями акимата района предусмотрена разработка и представление на утверждение маслихата программы развития района (города областного значения)⁷⁷. Анализ сайтов акиматов районов Западно-Казахстанской области показывает отсутствие таких планов в открытых источниках.

Вызывает недоумение тот факт, что отдельными комплексными планами приводится детализация мероприятий по отдельным сельским населенным пунктам. Например, комплексным планом социально-экономического развития населенных пунктов, прилегающих к городу Астане, до 2025 года⁷⁸ детально расписаны мероприятия по 30 селам и г. Косшы. Этот пример является яркой иллюстрацией дискриминации населения по территориальному признаку.

Таким образом, планы развития областей являются противоречивыми документами, поскольку индикаторы развития области не выходят за рамки функции акиматов областей, а индикаторы развития районов в большинстве случаев не соответствуют функциям акимов районов, выходят за рамки.

Кроме того, в планах развития регионов не осуществляется декомпозиция индикаторов в части инструментов достижения. Например, по макроиндикатору «Доля ненаблюдаемой (теневой) экономики» указывается лишь прогнозное значение, не понятны пути достижения этой цели.

б) анализ соответствия функций акиматов, определенных Законом РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и целевых индикаторов, заложенных в планах развития регионов, выявил, что часть функций акимата не присутствует в качестве мероприятий в планах развития регионов (например, создание индустриальных зон республиканского или регионального значения, развитие национальных и территориальных кластеров). При этом функции акимата, перечисленные в вышеуказанном Законе, не отражают полного перечня проводимой политики развития регионов, останавливаясь на отдельных ее частях, как обеспечение рационального и эффективного функционирования аграрного сектора, создание условий для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата⁷⁹.

⁷⁷ Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_

⁷⁸ Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 сентября 2021 года № 649. Об утверждении Комплексного плана социально-экономического развития населенных пунктов, прилегающих к городу Астане, до 2025 года <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000649>

⁷⁹ Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_



В рамках данного исследования не представляется возможным проводить функциональный анализ акиматов регионов. Был проведен анализ функций акимата Западно-Казахстанской области, который показал:

- совокупно аппарат акима ЗКО и 21 структурные подразделения исполняют 607 функций;

- отсутствует единый подход к формированию и формулированию функций. В ряде подразделений, например образования и предпринимательства и индустриально-инновационного развития функции отражают общие направления деятельности, не углубляясь в частности. В некоторых же государственных учреждениях предельно детализированы (например, «Управление культуры, развития языков и архивного дела ЗКО», «Управление сельского хозяйства ЗКО»);

- функциями ГУ «Управление сельского хозяйства ЗКО» не предусмотрены вопросы развития сельскохозяйственной кооперации, увеличения экспорта продукции АПК, заложенные в Плане развития области. Вместе с тем по каждому виду субсидирования и возмещения затрат расписана отдельная функция;

- ряд функций не исполняются. Например, Положением о ГУ «Управление энергетики и жилищно-коммунального хозяйства ЗКО» предусмотрена функция обеспечения включения мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности в программу развития соответствующей территории. Фактически в Плане развития области указан лишь индикатор по снижению энергопотребления в бюджетном секторе и ЖКХ;

- одной из функций ГУ «Управление стратегии и экономического развития ЗКО» является формирование отчета по мониторингу Дорожной карты реализации Предвыборной программы партии «Amanat» по области, однако данный документ не относится к документам СГП;

- положением о ГУ «Управление предпринимательства и индустриально-инновационного развития ЗКО» предусмотрена реализация Государственной программы индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020–2025 годы, утратившей силу в 2022 году;

7) региональное неравенство изначально заложено в финансировании мероприятий, предусмотренных Планами развития регионов. Так, согласно прогнозным суммам на реализацию планов развития областей и городов республиканского значения на 2022 году, финансирование на 1 жителя г. Астаны в 10 раз превышает финансирование на 1 жителя области Улытау, в 5 раз – области Абай и Костанайской



области, в 4 раза – Мангистауской области, более чем в 3 раза – жителей г. Алматы, Шымкент, области Жетысу и Восточно-Казахстанской области.

В среднем за 5 лет (2021–2025 годы) наибольшие суммы финансирования (прогнозные суммы) приходятся на жителей Алматинской области (950 тыс. тенге на 1 жителя), области Жетысу (678 тыс. тенге), Актюбинской области (633 тыс. тенге). В числе аутсайдеров Кызылординская область (149 тыс. тенге на 1 жителя), г. Алматы (160 тыс. тенге), Восточно-Казахстанская область (171 тыс. тенге);

 **Таблица 5. Финансирование планов развития областей и городов республиканского значения, столицы на 2021–2025 гг.**

Регион	Бюджеты планов развития регионов на 2021–2025 гг. (млрд тг)		Численность населения на 01.01.2023 (тыс. чел)	Бюджет на 1 тыс. чел. населения (млн тенге)	
	2022	2021–2025 гг. суммарно		2022	2021–2025 гг. среднее
Область Абай	82,60	1 105,60	610,21	135,36	362,37
Акмолинская	415,10	1 623,40	788,00	526,78	412,03
Актюбинская	601,90	2 936,90	928,16	648,49	632,84
Алматинская	968,60	7 154,30	1 505,97	643,17	950,13
Атырауская			693,09		
Западно-Казахстанская	246,80	1 942,00	688,13	358,65	564,43
Жамбылская	201,70	3 013,50	1 218,17	165,58	494,76
Область Жетысу	157,80	2 369,50	698,73	225,84	678,23
Карагандинская	386,60	1 697,20	1 134,85	340,66	299,10
Костанайская	118,10	875,40	832,24	141,91	210,37
Кызылординская	246,30	621,70	833,68	295,44	149,15
Мангистауская	141,40	1 923,40	767,11	184,33	501,47
Павлодарская	311,10	1 634,40	754,95	412,08	432,98
Северо-Казахстанская			534,11		
Туркестанская			2 119,32		



Регион	Бюджеты планов развития регионов на 2021–2025 гг. (млрд тг)		Численность населения на 01.01.2023 (тыс. чел)	Бюджет на 1 тыс. чел. населения (млн тенге)	
	2022	2021–2025 гг. суммарно		2022	2021–2025 гг. среднее
Область Ұлытау	14,90	442,70	221,43	67,29	399,86
Восточно-Казахстанская	162,00	625,10	730,24	221,85	171,20
г. Астана	973,90	3 387,30	1 354,51	719,01	500,15
г. Алматы	495,60	1 724,60	2 161,80	229,25	159,55
г. Шымкент	220,10	1 060,40	1 192,12	184,63	177,90
ИТОГО	5 744,50	34 137,40			

Источник: планы развития областей, городов республиканского значения и столицы на 2021–2025 годы

8) часть мероприятий, предусмотренных Национальным планом развития Республики Казахстан до 2025 года, не декомпозированы в документы более низкого уровня СГП. Например, Национальным планом предусмотрено «поэтапное увеличение числа цифровых специалистов в АПК и повышение их грамотности», однако этот показатель отсутствует в Концепции развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2021–2030 годы.

Аналогично показателям, «формирование семи крупных экосистем по производству и переработке мяса, фруктов, овощей, сахара, зерновых, масличных культур, молочной продукции» (в Концепции развития АПК в числе ответственных – акиматы областей и городов), «работа по повышению качества Интернета во всех населенных пунктах с численностью 250 человек и выше» (в Концепции цифровой трансформации, развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и кибербезопасности на 2023–2029 годы указано, что этот вопрос будет проработан, но не указаны ответственные), «создание технологических хабов и кластеров, в которых появятся якорные экспортоориентированные продукты»;

9) анализ целевых индикаторов по рассмотренным 17 планам развития областей и городов республиканского значения демонстрирует существенные различия в запланированных до 2025 года прогнозных значениях. Так, например, по индикатору «Рост реальных денежных доходов населения, процент прироста от уровня 2019 года



в ценах 2019 года» наиболее оптимистичные показатели планируются в Костанайской (рост 45,9% в 2025 году), Акмолинской (+44,3%), Алматинской областях (+42,5%), тогда как в ряде регионов данный показатель едва достигает 20%: по Западно-Казахстанской области прогнозируется рост в 14,9%, г. Шымкент – 16,8%, г. Астана – 18,4%, Павлодарской области – 18,5%. Аналогичная ситуация наблюдается по целевому индикатору «доля среднего предпринимательства в экономике»: тремя «оптимистичными» областями был запланирован рост более чем на 12% (Алматинская область – 21,1% в 2025 году, рост 14,3%; Акмолинская область – 19,8% в 2025 году, рост 12,8%; Костанайская область – 18,8% в 2025 году, рост 12,1%), тогда как в ряде регионов рост едва достигает до 2% (Карагандинская область – 7% в 2025 году, рост 1,8%; г. Шымкент – 11% в 2025 году, рост 2,1%). Оптимистичность запланированного роста целевого показателя «Доля среднего предпринимательства в экономике» вызывает вопросы, поскольку в настоящее время не имеется стимулов для перехода предприятий из категории «малые» в «средние», наблюдается обратная тенденция – дробление предприятий.

Кроме того, необходимо отметить, что к перечню индикаторов, декомпозируемых в планах развития регионов, применен уравнивающий подход. Например, в планах развития областей отмечен такой индикатор как «производство яблок», в том числе в Атырауской, Мангистауской, Кызылординской областях, в которых климат не позволяет выращивать яблоки в промышленном масштабе.

Суммируя все вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Международный опыт свидетельствует о переходе на более гибкое стратегическое планирование в виде стратегий устойчивого развития.

2. Документы Системы государственного планирования Республики Казахстан не представляют собой целостную систему, поскольку верхнеуровневые документы (Стратегия «Казахстан-2050», Национальный план развития до 2025 года) являются стратегическими, тогда как оставшиеся относятся к документам долгосрочного планирования.

3. Планы развития регионов представляют собой документы низкого качества планирования как по своей структуре, так и по содержанию. Отмечается низкий уровень аналитики, прогнозирования, слабое межрегиональное взаимодействие.

4. Вопреки заложенному принципу планирования «снизу–вверх» наблюдается обратный порядок планирования, нет вовлеченности в



процесс планирования и реализации стратегий развития регионов научного, гражданского и бизнес-сообщества.

5. В документах СГП наблюдается запланированное территориальное неравенство как в части финансирования, так в части приоритизации одних регионов перед другими.

6. Координирующий орган в лице АСПИР РК не выполняет в полной мере свою задачу по совершенствованию системы государственного управления.

2. Межбюджетные отношения

Несмотря на различия в бюджетных системах, практически каждое государство пытается выстроить эффективные взаимоотношения с уровнями бюджетов, основной целью которых является выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и предоставление гражданам равных условий проживания.

Межбюджетные отношения выполняют две ключевые функции: бюджетное выравнивание регионов с целью сглаживания диспропорций в социально-экономическом развитии и стимулирование местных исполнительных органов к расширению собственной доходной базы.

По мнению ряда экспертов⁸⁰, сложившаяся система межбюджетных отношений в Казахстане недостаточно стимулирует рост самостоятельности регионов, порождает безынициативность и не повышает ответственность субъектов различных уровней за оперативное и качественное решение социально-экономических проблем.

По оценкам ВАП, за 2021 году разрыв по ВРП на душу населения достиг 11-кратного показателя. 10 из 17 регионов (58,8%) не преодолевают уровня среднереспубликанского показателя ВРП на душу населения (за 2021 год – 4 326,1 тыс. тенге).

Ежегодно зависимость местных бюджетов растет: если в 2000 году доля поступлений республиканского бюджета в поступлениях государственного бюджета составляла 64%, то в 2022 году эта доля составила 80%, даже с учетом передачи части корпоративного подоходного налога (далее – КПН) в местные бюджеты.

На этапе формирования бюджета занижаются объемы поступлений в бюджет на очередной финансовый год, а также не системно изучается налоговый потенциал регионов.

ВАП отмечено систематическое занижение на местах налоговой базы для получения большего объема трансфертов общего харак-

⁸⁰ А.Есентугелов, Стратегия посткризисной модернизации казахстанской экономики, Астана, 2010.



тера. Так, в 2021 году исполнение доходной части местных бюджетов превысило утвержденный план на 24,3% (порядка 800 млрд тенге), составив 4 трлн тенге при утвержденном плане – 3,2 трлн тенге.

В процессе формирования бюджета на трехлетний период на скользящей основе комплексно не изучается влияние инвестиционных проектов, реализованных в регионах, на налоговую базу регионов.

В результате объем трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета регионам, увеличивается ежегодно. В целом это приводит к увеличению дефицита республиканского бюджета и расходов на обслуживание и погашение внутреннего и внешнего долга Правительства РК.

Очевидно, что существующая система межбюджетных отношений не дает акиматам всех уровней стимула для создания собственной базы развития малого и среднего бизнеса. У сельских районов мало стимулов для поиска дополнительных источников дохода.

Динамика изменения соотношения объемов бюджетных изъятий у регионов-доноров с получаемыми ими обратно целевыми трансфертами также показывает на неравномерное их распределение, усугубляя ситуацию дальнейшего роста диспропорций между регионами.

 **Таблица 6. Изменение объемов бюджетных изъятий и поступлений в виде целевых трансфертов в разрезе регионов-доноров, млрд тенге**

Наименование	Бюджетные изъятия			Всего	Целевые трансферты			Изменения (+/-)		
	2019	2020	2021		2019	2020	2021	всего	Сумма	%
Атырауская обл.	105,2	207,3	213,8	526,3	51,6	86,2	74,7	212,5	-313,8	40
Мангистауская обл.	35,4	8,2	13,4	57	69,4	78,8	73,9	222,1	165,1	390
г. Алматы	115,4	171,7	190,1	477,2	123	209,7	163,5	496,2	19	104
г. Астана	30	32,9	34,1	97	157,4	233,4	202,6	593,4	496,4	611
Итого	286	420,1	451,4	1157,5	401,4	608,1	514,7	1524,2	366,7	132

Источник: МФ РК

В общепринятом понимании, к региону-донору можно отнести такой регион, финансовые потоки с территории которого превышают обратные финансовые потоки.

В республике четыре региона-донора: Атырауская и Мангистауская области, а также гг. Алматы и Астана. Остальные регионы являются регионами-реципиентами. Общий объем изъятий в 2022 году



составил 491 млрд тенге, а бюджетные отчисления – более 2 трлн тенге.

Несмотря на то, что два западных региона (Мангистауская и Атырауская области) являются донорами, у них низкие показатели по обеспечению общественными благами население: инфраструктура, образование, здравоохранение, экология и водообеспечение.

В части здравоохранения Атырауская область занимает стабильное первое место по заболеванию туберкулезом органов дыхания (51,95 на 100 тыс. населения). По количеству врачей и численности больничных коек на 10 тыс. населения Мангистауская и Атырауская области не достигают до среднереспубликанского уровня.

Уровень выбросов загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников, в Атырауской области почти в два раза превышает среднереспубликанский уровень. В Мангистауской области наихудшее обеспечение жилищного фонда водоснабжением по всей стране (77,8% против 98,2%).

Увеличение объемов финансирования (через механизм субвенций и изъятий, выделение целевых трансфертов, в том числе из Национального фонда, трансфертов общего характера) фактически не решает в корне накопившиеся годами локальные проблемы, не обеспечивает качественное выравнивание уровня жизни населения.

В целом действующая система межбюджетных отношений не направлена на снижение субвенционных регионов, о чем свидетельствует их не снижающееся количество. Регионы имеют огромное желание получить максимальные суммы субвенций и целевые трансферты из республиканского бюджета на решение региональных проблем. Трансферты из республиканского бюджета остаются главным источником решения социально-экономических проблем регионов, что в определенной степени усиливает зависимость местных бюджетов от исполнения республиканского бюджета.

При этом поступление трансфертов не зависит от эффективности работы МИО. Поэтому местные органы не заинтересованы в снижении зависимости от трансфертов и пополнении доходной части местных бюджетов за счет других источников, так как целевые трансферты вне зависимости от их работы и так ежегодно стабильно поступают в местные бюджеты.

Существующее неравенство создает условия для роста социальных волнений и миграционных настроений.

Основная причина этих проблем заключается в том, что действующая система межгосударственных отношений основана на принципе централизации доходов и расходов между регионами и не гарантирует эффективной компенсации дисбалансов между регионами.



Оценка формирования доходов республиканского и местных бюджетов демонстрирует наличие вертикального дисбаланса бюджетной системы республики. Следствием этого является несоответствие формируемой доходной базы с теми функциями, которые возложены на МИО.

Недостаточность собственных доходных источников приводит к усилению зависимости местных властей от трансфертов из республиканского бюджета, использование которых находится вне их ведения. Это, по сути, подчеркивает нарушение принципа самостоятельности бюджетов, заложенного в Бюджетном кодексе Республики Казахстан.

Самостоятельность местных бюджетов определяется, прежде всего, наличием собственных финансовых ресурсов. Как показал анализ, большинство местных бюджетов РК не являются самостоятельными, так как их основой являются трансферты из республиканского бюджета, которые направляются на цели, определяемые центральным правительством.

 **Таблица 7. Доля собственных доходов регионов за 2020–2022 гг. в доходах местных бюджетов, млрд тенге**

Регионы	2020			2021			2022		
	Доходы, всего	Собств. доходы МБ	Доля, %	Доходы, всего	Собств. доходы МБ	Доля, %	Доходы, всего	Собств. доходы МБ	Доля, %
ИТОГО	7 721,2	3 190,6	41,3	8 742,6	3 987,7	45,6	10981,2	5 278,1	48,1
Акмолинская область	358,6	89	24,8	407,4	109,4	26,8 ↑	479,3	142,4	29,7 ↑
Актюбинская область	322,8	123,5	38,3	373,6	150,5	40,3 ↑	439,4	185,2	42,1 ↑
Алматинская область	668,7	283,7	42,4	800,5	373,3	46,6 ↑	727,1	434,1	59,7 ↑
Атырауская область	477,6	387,8	81,2	502,7	425,6	84,7 ↑	682	558,0	81,8 ↓
ВКО	508,8	149,4	29,4	587,5	200,5	34,1 ↑	562,7	201,1	35,7 ↑
Жамбылская область	422	79,2	18,8	464,9	96,7	20,8 ↑	562,7	201,1	35,7 ↑
ЗКО	264	109,3	41,4	295,7	124,2	42 ↑	355,9	148,1	41,6 ↓
Карагандинская область	469,3	208,6	44,4	556,6	255	45,8 ↑	601,2	293,4	48,8 ↑
Костанайская область	358,5	104,1	29	380,9	126	33,1 ↑	438,2	155,6	35,5 ↑
Кызылординская область	334,3	60,3	18	362,3	71,5	19,7 ↑	417,7	78,8	18,9 ↓



Регионы	2020			2021			2022		
	Доходы, всего	Собств. доходы МБ	Доля, %	Доходы, всего	Собств. доходы МБ	Доля, %	Доходы, всего	Собств. доходы МБ	Доля, %
Мангистауская область	227,5	144,7	63,6	271,4	182,5	67,3↑	351,9	213,7	60,7↓
Павлодарская область	327,6	164,0	50,1	350,8	185,6	52,9↑	457,3	270,1	59,1↑
СКО	289,3	57,6	19,9	349,1	71	20,3↑	411,9	96,8	23,5↑
Туркестанская область	786,8	85,8	10,9	876,4	118,8	13,6↑	1093,2	164,0	15↑
г. Шымкент	385,7	145,3	37,7	458,4	174,5	38,1↑	594,3	280,6	47,2↑
г. Алматы	918,6	636,6	69,3	1 000,7	826,4	82,6↑	1399,2	1175,1	84↑
г. Астана	601,1	361,7	60,2	703,7	496,3	70,5↑	898,6	602,5	67↓
область Абай							124,0	26,9	21,7
область Жетісу							314,6	20,4	6,5
область Ұлытау							69,9	30,2	43,2

Источник: МФ РК

Вопросы степени самостоятельности региональных властей являются дискуссионными, так как усиление самостоятельности в условиях современных реалий является преждевременным. Ряд регионов по-прежнему нуждаются в существенной государственной финансовой поддержке.

Тем не менее, основной целью формирования системы межбюджетных отношений на определенном уровне является установление финансовой самодостаточности регионов, сокращение количества дотационных регионов, сокращение обратного потока средств между уровнями бюджетов. Это показывает, что существующая система межгосударственных отношений нуждается в совершенствовании.

В 2019 году Президент поручил пересмотреть бюджетный процесс на всех уровнях, важную роль в этом процессе должно сыграть фактическое участие жителей в составлении бюджета местного самоуправления.

Акиматам регионов необходимо стать более финансово независимыми для решения местных проблем. Их права, обязанности и ответственность должны быть четко урегулированы в законодательных актах.

В Послании 2022 года Президент в интересах эффективной реализации обозначенных подходов поручил разработку нового Бюджет-

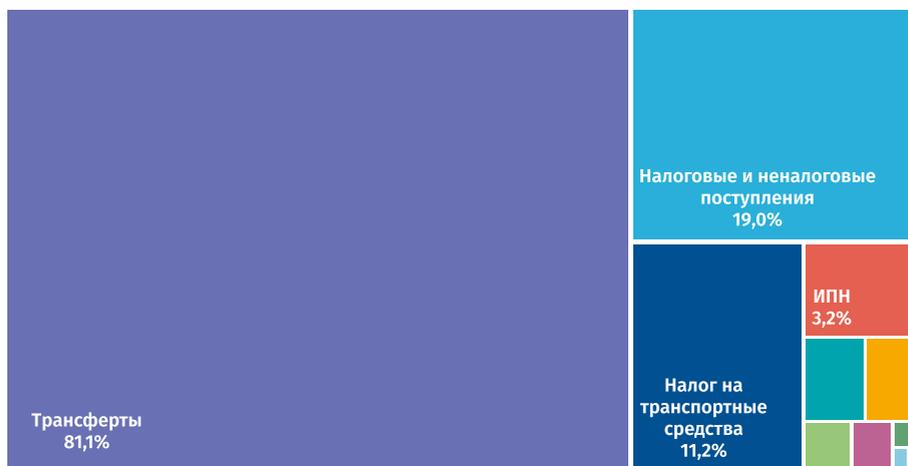


ного кодекса Республики Казахстан. На сегодняшний день Правительством подготовлен проект нового Бюджетного кодекса Республики Казахстан, однако он концептуально не решает накопившиеся годами локальные проблемы и не обеспечивает качественное выравнивание уровня жизни населения.

Существующая централизация финансовых средств в республиканском бюджете, наличие значительных встречных финансовых потоков между бюджетами всех уровней, нехватка местных бюджетов лишает органы местного управления возможности решать актуальные проблемы в интересах населения.

В последние годы области получают больше полномочий, все же настоящий основательный шаг не сопровождается соответствующим расширением финансовых возможностей.

Время внедрения 4-го уровня бюджета показывает, что расходы сельских домохозяйств не полностью покрываются их собственными доходами. Решением этого вопроса может стать перевод некоторых видов налогов и платежей с вышестоящего на местный уровень. К таким видам налогов можно отнести плата за пользование земельными участками, единый земельный налог, поступления от продажи земельных участков и права аренды земельных участков. Это позволит увеличить долю собственных доходов бюджетов местного самоуправления.



■ РИСУНОК 5. Доля налоговых и неналоговых поступлений в общих доходах IV уровня бюджета на 1 января 2023 года

Источник: МНЭ РК



Проблемы местных бюджетов состоят также в том, что большинство предприятий, составляющих их собственность, не только не дают доходов для формирования бюджетов (ЖКХ, учреждения культуры и искусства, предприятия коммунальной инфраструктуры), но являются убыточными и «съедают» приличную часть местного бюджета. При разделении собственности на республиканскую и коммунальную в ведение МИО были переданы убыточные предприятия или приносящие небольшие доходы.

При существующем подходе к оценке доходных возможностей, в том числе и при подсчете трансфертов, территориальные органы заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы.

На сегодняшний день из общей налоговой базы поступления в местные бюджеты составляют 35% (это более 5 трлн тенге). Если рассматривать распределение средств на уровне областного бюджета:

- 62% доходов аккумулируется на областном уровне (второй уровень бюджета);
- 37% – в районных бюджетах (третий уровень);
- 1% – в бюджетах органов местного самоуправления (четвертый уровень).

В этой связи подобная практика не способствует заинтересованности местных властей в мобилизации доходов и, как следствие, нагрузка по бюджетному регулированию в большей степени возлагается на трансферты из вышестоящего бюджета.

С 2020 года корпоративный налог на МСП переведен в местные бюджеты. За этот период доходы местных домохозяйств увеличились на 25%. В целях более эффективного распределения доходов корпоративного налога от МСП в местные бюджеты был установлен максимальный размер отчисления не менее 50% из областного бюджета в районный бюджет.

КПН находится в более сложной зависимости от своих факторов: занятость населения, оплата труда, экспорт товаров, индекс цен на промышленные товары. Сложности заключаются в следующем:

- во-первых, каждый из этих факторов не может иметь ключевого значения, поскольку влияют лишь на часть элементов, влияющих на исчисление КПН, будь то реализация или расходы;
- во-вторых, эти факторы оказывают различное воздействие на различные отрасли, поскольку у каждой отрасли различные пропорции в реализации на внутренний рынок и на внешний, доля приобретенных биржевых товаров во всем объеме расходов и т.д.;
- в-третьих, все факторы имеют различные временные лаги между моментом изменения фактора до его влияния на поступления от



КПН. К примеру, влияние падения спроса может быть отсрочена наличием долгосрочных контрактов, а повышения цены на сырье – наличием больших складских запасов.

3. Механизмы и инструменты региональной экономической политики

В целях стимулирования экономического развития регионов Казахстана государством применяются различные инструменты региональной экономической политики.

Согласно «Экономической политике на среднесрочный период»⁸¹, принятой в начале 2023 года, предусмотрена конвергенция экономической и региональной политики, которая направлена на поддержку городов-миллионников и создание новых «центров роста» в регионах.

Достижению этой цели служат множество инструментов, таких как государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), экономические зоны, социально-предпринимательские корпорации и субсидирование^{82,83}. Однако наблюдается недостаток координации и интеграции между операторами; несмотря на критику, инструменты не совершенствуются, отсутствует мониторинг и анализ их эффективности, недостаточное внимание уделяется условиям экономического процветания регионов и стимулированию внутреннего рынка через поддержку отечественных товаров и инноваций.

Далее представлены инструменты, повышение эффективности которых требует больших усилий государства.

Государственно-частное партнерство

ГЧП как инструмент экономической политики регионов активно используется в Казахстане с 2015 года с принятием Закона РК «О государственно-частном партнерстве»⁸⁴. На 1 июня 2023 года общее количество проектов ГЧП составило 1313 (из них 30 проектов – республиканские, 1283 – местные), подписанных контрактов – 1 082, об-

⁸¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 апреля 2023 года № 275. Об утверждении Экономической политики на среднесрочный период <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000275>

⁸² Особые зоны без особого внимания: неиспользованный потенциал СЭЗ Казахстана <https://www.ritmeurasia.org/news--2021-09-16--osobyie-zony-bez-osobogo-vnimanija-neispolzovannyj-potencial-sez-kazahstana-56454>

⁸³ В Казахстане предложили не давать субсидии предприятиям, которые не платят налоги <https://nalogikz.kz/docs/v-kazahstane-predlozhili-ne-davat-sub.html>

⁸⁴ Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V ЗПК. О государственно-частном партнерстве <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>



щая сумма капитальных затрат составляет 3 198 млрд тенге, привлеченных инвестиций – более 1 млрд тенге. Необходимо отметить, что инструмент ГЧП наиболее популярен в социальной инфраструктуре (1030 проектов на 910 млрд тенге), сфере транспорта (35 проектов на 929 млрд тенге), энергетике (60 проектов на 261 млрд тенге), вопросах развития городских служб (86 проектов на 380 млрд тенге), прочих сферах (43 проекта на 714 млрд тенге)⁸⁵.

По данным отчета «Infrascope», подготовленного Economist Intelligence Unit⁸⁶ за 2019 год, Казахстан занимает 11-е место среди 21 азиатской страны по благоприятным условиям для ГЧП, 7-е место – по общему инвестиционному и деловому климату, 8-е – по качеству институтов, 11-е место – с точки зрения финансовых условий, 13-е – с точки зрения регулирования и 15-е – по зрелости рынка⁸⁷. Несмотря на то, что страна занимает первое место по показателю политической воли к реализации ГЧП, низкий показатель зрелости указывает на несоответствие между намерением и исполнением, а также на возможные системные препятствия, которые ограничивают интерес частного сектора к инфраструктурным проектам ГЧП⁸⁸.

 **Таблица 8. Количество заключенных и расторгнутых договоров ГЧП за период 2016–2023 годов⁸⁹**

Год	Количество проектов ГЧП	Государственные обязательства по договорам ГЧП (млрд тенге)	Количество расторгнутых договоров ГЧП
2005–2015	9	26,8	
2016	16	9,2	-
2017	166	186,8	3
2018	300	1 069,8	1
2019	278	139,9	16
2020	138	209,3	30
2021	191	589,8	19

⁸⁵ Данные АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» <https://kzppp.kz/ru/>

⁸⁶ Аналитический отдел журнала «The Economist», EIU

⁸⁷ Economist Impact. Архивные данные журнала «Infrascope» за 2009–19 годы. <https://infrascope.eiu.com/>

⁸⁸ Обзор государственно-частного партнерства Казахстан // <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/850386/public-private-partnership-monitor-kazakhstan-ru.pdf>

⁸⁹ Данные АО «Казахстанский центр государственного-частного партнерства» <https://kzppp.kz/ru/>



Год	Количество проектов ГЧП	Государственные обязательства по договорам ГЧП (млрд тенге)	Количество расторгнутых договоров ГЧП
2022	39	342,3	8
2023 (на 01.07)	30	1,2	2
ИТОГО	1167	2 338,0	79

Источник: АО «Казахстанский центр ГЧП»

За последние два года наблюдается значительное сокращение заключаемых договоров ГЧП (таблица 8). Так, например, реализация пилотного национального проекта «Модернизация сельского здравоохранения», утвержденного в конце 2022 года⁹⁰, не предполагает использование ГЧП, тогда как в перечне проектов ГЧП имеются примеры модернизации и строительства больниц без компенсации инвестиционных затрат (строительство больницы в г. Шымкент, реконструкция поликлиники в г. Степногорск Акмолинской области и др.).

Основными проблемными вопросами реализации проектов ГЧП в регионах в настоящее время являются:

- отсутствие стратегии развития ГЧП, что порождает бессистемные нормотворческие инициативы государственных органов;
- низкий уровень планирования как на уровне ЦГО, так и на уровне МИО;
- недостаточность недорогих финансовых ресурсов;
- нехватка сертифицированных специалистов в области ГЧП в регионах;
- несогласованность политической и экономической повестки, что приводит к противоречивым нормам в законодательстве и завышенным требованиям к инвесторам;
- отсутствие мониторинга и оценки нагрузки на бюджет, а также контроля за исполнением договорных обязательств.

Социально-предпринимательские корпорации

Социально-предпринимательские корпорации были созданы в Казахстане в 2006 году в результате поиска новых инструментов развития несырьевых секторов, более адаптированных к сложившимся в Казахстане условиям с акцентом на региональное развитие⁹¹.

⁹⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 ноября 2022 года № 962 «Об утверждении пилотного национального проекта «Модернизация сельского здравоохранения» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000962>

⁹¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2006 года N 483. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 года N 302 «О Концепции создания региональных социально-предпринимательских корпораций» https://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000483_



Несмотря на длительное время функционирования, СПК так и не реализовали свою задачу способствовать повышению конкурентоспособности регионов путем внедрения механизмов кластерного развития, самоорганизации и мобилизации внутренних ресурсов⁹². Деятельность СПК непрозрачна, 50% СПК по итогам 2022 года убыточны, а некоторые прибыльные СПК формируют прибыль в большей степени за счет размещения получаемых бюджетных средств на депозитах банков второго уровня⁹³.

Агентством РК по противодействию коррупции в 2022 году была проведена комплексная проверка СПК, в ходе которой выявлены финансовые нарушения на сумму свыше 47 млрд тенге⁹⁴. Кроме того, выявлены факты внеконкурсного предоставления земельных участков под якобы инвестиционные проекты для строительства многоквартирных жилых домов, ресторанов, автомоек и др. В настоящее время принимаются меры по возврату государству незаконно выделенных земельных участков. Так, например, по СПК «Кокше» государству возвращено 12 земельных участков (общая площадь – 493,4 га; кадастровая стоимость – 78,8 млн тенге), СПК «Астана» – 9 (7,7 га; 3,2 млн тенге), СПК «Жетісу» – 6 (593,4 га; 825,7 млн тенге).

Кроме того, деятельность СПК характеризуется следующим:

- деятельность в традиционных для бизнеса сферах;
- низкий уровень корпоративного управления;
- отсутствие четких критериев оценки результативности компании;
- недостаточный опыт в управлении активами и принятии инвестиционных решений;
- неоптимальный и широкий отраслевой диапазон проектов;
- участие в реализации отдельных правительственных инициатив, финансовые издержки и неадекватные риски;
- недостаточная капитализация СПК;
- недостаточно активное взаимодействие СПК и бизнеса, СПК и финансовых и нефинансовых институтов развития.

⁹² Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2006 года N 483. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 года N 302 «О Концепции создания региональных социально-предпринимательских корпораций» https://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000483_

⁹³ Критика Бектеновым СПК: Вложения в банк-банкрот, рост зарплат руководства на фоне убытков <https://kaztag.kz/ru/news/kritika-bektenovym-spk-vlozheniya-v-bank-bankrot-rost-zarplat-rukovodstva-na-fone-ubytkov>

⁹⁴ Национальный доклад о противодействии коррупции за 2022 год <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/494573?lang=ru>



Свободные экономические зоны и индустриальные зоны

На конец 2022 год в Казахстане действовало 35 индустриальных зон, а общая стоимость 193 проектов внутри этих зон оценивается примерно в 791,9 млрд тенге. Бюджетные затраты на инфраструктуру всех ИЗ – 80 млрд тенге, с привлечением инвестиций в размере 791,9 млрд тенге. Общий объем продукции в ИЗ составляет 1749,9 млрд тенге, в то время как экспорт составляет всего 163,2 млрд тенге или 9,3% от общего объема.

Действуют 14 специальных экономических зон по данным 2022 года. Всего в СЭЗ запущено 317 проектов общей стоимостью 2,3 трлн. тенге. На строительство инфраструктуры бюджетные затраты всех СЭЗ составляет 402,4 млрд тенге, при этом объем привлеченных инвестиций составил около 2,7 трлн. тенге. Объем производства продукции в СЭЗ – 7 трлн. тенге, из которых всего около 479,9 млрд тенге приходится на экспорт (6,8%).

За время своей деятельности СЭЗ и ИЗ не дали мультипликативного эффекта диверсификации экономики регионов. Это означает, что планируемое расширение экономической активности и диверсификации в экономике регионов не достигли ожидаемых результатов. Кроме того, деятельность СЭЗ и ИЗ характеризуется следующим:

- СЭЗ не ориентированы на экспорт. В Казахстане доля экспорта в СЭЗ не превышает 9,3%⁹⁵, в ИЗ составляет всего 6,8% за 2022 год;
- отсутствие развития СЭЗ и ИЗ по принципу кластерного развития;
- доля местного содержания в ИЗ, особенно в СЭЗ, в некоторых случаях не превышает 30%, тогда как в мировой практике эта цифра должна составлять 70%;
- в некоторых сегментах СЭЗ, ИЗ наблюдается низкая занятость проектами. Эта затруднение может быть связано с проблемой потенциальных рынков сбыта, так как внутренний рынок невелик, и доступ к экспорту не полностью проработан. Каждый инвестор, создавая новое производство в быстро меняющейся рыночной среде, ориентируется на наличие спроса на продукцию. Отсутствие координации между инвестиционной и экспортной политиками усиливает эту проблему.

Малые промышленные парки

МИИР РК в настоящее время разрабатываются Правила создания и функционирования малых промышленных парков⁹⁶. Эти малые

⁹⁵ Данные МИИР РК за 2022 год

⁹⁶ Как будут работать малые промышленные зоны в Казахстане // <https://kapital.kz/economic/116951/kak-budut-rabotat-malye-promyshlennyye-zony-v-kazakhstane.html>



промышленные парки служат дополнительными элементами инфраструктуры, созданными специально для микро и малых производителей в обрабатывающей промышленности.

Предприниматель, нацеленный наладить выпуск какой-либо продукции, в первую очередь ищет приемлемое кредитование своего бизнес-проекта, здание или цех, с подведёнными коммуникациями, со льготной арендой, удобной логистикой, чтобы немедленно начать производство и сбыт конкурентной продукции, что и решают малые промышленные зоны. Но ввиду отсутствия таких малых промпарков, предприниматель проигрывал конкурентам в цене продукции из-за больших затрат на строительство, подвод коммуникаций, дорогую аренду и пр. Малые промпарки моментально же исключают такие риски, делая его продукцию конкурентной.

Программа «Алматы бизнес – 2025» успешно внедряет малые промпарки с 2019 года акимат г. Алматы реформировал работу «СПК «Алматы», создав новый Центр поддержки предпринимательства «Qolday». Такие структуры, как «СПК «Алматы», ТОО «Алматы финанс», МФО «Алматы», начали создаваться малые промпарки города, тем самым была организована продуманная стройная экосистема поддержки предпринимательства в г. Алматы. Общая площадь составляет 13,4 тыс. кв. м, где размещены 32 предприятия МСП, создано 230 рабочих мест.

Данная инициатива, поддерживаемая новыми структурами и кредитными возможностями, способствует росту малого бизнеса и содействует созданию рабочих мест.

Пример успешного опыта в Китае⁹⁷ демонстрирует, как законодательное регулирование и поддержка могут содействовать развитию МПП и обрабатывающей промышленности в целом. Этот опыт можно применить в Казахстане для создания благоприятной среды для малых и средних предприятий, инноваций и экономического роста. В Казахстане практически нет программ акселерации малого бизнеса в обрабатывающей промышленности от этапа идей до прилавка (сбыта и продаж внутри страны и на экспорт). Распространение опыта г. Алматы в создании малых промышленных зон является первым шагом в направлении создания экосистемы развития в обрабатывающей промышленности, который прежде создан и эффективно действует в развитых и развивающихся странах.

⁹⁷ Law of the People's Republic of China on Promotion of Small and Medium-sized Enterprises (Order of the President No.69).



Инструменты государственной поддержки предпринимательства

Государством предоставляется предпринимателям достаточно обширный список как финансовых, так и нефинансовых мер поддержки:

- гранты на развитие предпринимательства;
- инновационные гранты;
- лизинговое финансирование;
- инвестиционные преференции;
- удешевление кредитных ресурсов;
- гарантирование по кредитам;
- субсидии в виде возмещения на повышение производительности труда предприятий, обеспечение устойчивой и продуктивной занятости и продвижение продукции на внешние рынки;
 - экспортное торговое финансирование и страхование экспортных операций;
 - таможенные и налоговые преференции;
 - сервисные поддержки бизнеса и пр.

Однако эффект от мер поддержки незначительный. В целом не наблюдается открытие производств высокотехнологичных товаров; не создаются новые продуктовые линии; мало успешных реальных кейсов, когда компания стала бы достойным игроком на рынке; на внутреннем рынке отечественные компании не выдерживают конкуренцию с импортными товарами и услугами, а на внешнем рынке выживаемость казахстанского экспорта невелика.

Одним из наиболее популярных инструментов для поддержки МСП регионов считаются финансовые и нефинансовые инструменты в рамках Национального проекта по развитию предпринимательства на 2021–2025 годы.

Необходимо отметить, что принятие национальных проектов в 2021 году вместо действующих государственных программ было призвано сконцентрироваться на ограниченном перечне задач, объединить усилия различных министерств на решении общих вопросов, увеличить прозрачность и доступность государственных задач для бизнеса, граждан, общественности.

Стоит отметить, что при принятии Национального проекта по развитию предпринимательства на 2021–2025 годы был допущен ряд недоработок: не проведен анализ ранее действующих государственных программ, который позволил бы определить эффективность инструментов и их влияние на развитие малого и среднего бизнеса в стране.

В Национальный проект включены все ранее действующие инструменты в рамках Государственной программы поддержки и раз-



вития бизнеса «Дорожная карта бизнеса – 2025» с незначительными корректировками.

При этом инструменты в рамках Нацпроекта имеют ряд недостатков:

- непрозрачное и неравное распределение финансовых средств господдержки;

- низкая эффективность мер господдержки, особенно в отношении маргинальных секторов и регионов: текущая структура государственной поддержки в недостаточной мере учитывает объективное географическое и отраслевое распределение МСП и порождает неэффективное расходование ограниченных государственных ресурсов;

- низкое качество планирования необходимых сумм, в частности, на инструмент субсидирования в регионах. На сайте АО ФРП «Даму» до сентября 2022 года публиковались отчеты о прогнозных остатках средств для субсидирования в разрезе регионов, по которым можно проследить, как в ряде регионов имеется дефицит средств на субсидирование, тогда как в ряде регионов – профицит;

 **Таблица 9. Охват предпринимателей инструментом субсидирования в рамках Государственной программы поддержки и развития предпринимательства за период с 2010 по 01.07.2023 года***

Область	Количество поддержанных проектов	Общая сумма поддержки (млрд тенге)	Доля области от общей суммы поддержки	Количество субъектов МСП на 01.07.2023	Доля МСП в области, поддержанных инструментом субсидирования
ЗКО	5 909	318,2	5,42%	53 008	11,15%
ВКО	6 218	340	5,79%	61 475	10,11%
СКО	3 244	211,1	3,59%	33 066	9,81%
Павлодарская	4 707	341,7	5,82%	52 084	9,04%
Актюбинская	7 313	289,9	4,94%	82 580	8,86%
Кызылординская	5 738	160,1	2,73%	67 145	8,55%
Атырауская	5 125	272,6	4,64%	63 115	8,12%
Мангистауская	5 963	297,1	5,06%	75 341	7,91%
Акмолинская	3 732	231,9	3,95%	54 838	6,81%
Жамбылская	6 144	224,8	3,83%	92 572	6,64%
Костанайская	4 008	285,4	4,86%	61 133	6,56%



Область	Количество поддержанных проектов	Общая сумма поддержки (млрд тенге)	Доля области от общей суммы поддержки	Количество субъектов МСП на 01.07.2023	Доля МСП в области, поддержанных инструментом субсидирования
Карагандинская	5 952	354,9	6,04%	93 086	6,39%
г. Шымкент	4 395	214,8	3,66%	110 409	3,98%
г. Астана	7 306	613	10,44%	204 308	3,58%
Алматинская	3 876	423,2	7,21%	116 585	3,32%
г. Алматы	8 090	928,9	15,81%	292 734	2,76%
Туркестанская	4 015	304,8	5,19%	184 579	2,18%
Область Улытау	314	10,2	0,17%	17 413	1,80%
Область Абай	825	32,8	0,56%	49 693	1,66%
Область Жетысу	511	18,2	0,31%	53 600	0,95%
ИТОГО	93 385	5 874,10		1 818 764	5,13%

Источник: отчетность АО ФРП Даму, собственные расчеты

*- рассчитано из соотношения 1 проект=1 предприниматель

- нефинансовые меры составляет 30% от объема выделяемых средств, заниженные тарифы на предоставляемые услуги;
- отсутствие нормативного обеспечения прозрачности всего процесса оказания мер государственной поддержки «от выделения средств до доведения их до конечного получателя»;
- не выработан механизм мониторинга и оценки результатов мер господдержки: отсутствует отдельный методологический инструментарий, позволяющий определить социально-экономическую значимость и влияние на развитие регионов и в целом страны. Не имеется единая база данных по видам мер поддержки в промышленности несмотря на то, что некоторые операторы внедрили цифровые решения для реализации государственных программ поддержки;
- некоторые виды возмещения затрат производителей осуществляются путем финансирования самих предприятий, которые подают заявление на возмещение затрат. Во многих странах мира наблюдается тенденция отхода от механизмов возмещения расходов производителям в пользу предоставления им нефинансовой поддержки и инвестиционных преференций;
- на сегодняшний день для получателей субсидий по некоторым видам поддержки отсутствуют какие-либо встречные обязательства,



к примеру, Программа «Экономика простых вещей»⁹⁸, Национальный проект по развитию предпринимательства на 2021–2025 годы⁹⁹ и др., что снижает ответственность получателя субсидий за эффективность их использования.

Между тем государственная поддержка МСБ ряда развитых стран за последние годы демонстрирует следующие тенденции:

- замещение прямой финансовой поддержки в виде невозвратных субсидий мерами не прямой финансовой поддержки;
- адресность поддержки, в большей степени ориентированная на средние предприятия;
- сочетание финансовой поддержки с консультационными услугами;
- поддержка инновационной составляющей деятельности МСБ;
- поддержка цифровизации малых предприятий.

4. Инфраструктура в пространственном и экономическом развитии регионов

Среди факторов экономического роста и повышения конкурентоспособности региональной экономики значительное влияние оказывает развитие инфраструктуры. Инфраструктура является неотъемлемой частью экономики и ключевым элементом для эффективного территориального развития.

Потребности Казахстана в инфраструктуре растут одновременно с развитием экономики и темпами прироста населения. Согласно отчету ОЭСР за 2019 год, при прогнозируемом росте ВВП Казахстана на 4,3% ежегодно до 2040 года, расходы на инфраструктуру составят около 3,93% ВВП, что может привести к дефициту инвестиций в размере 1,11% ВВП, особенно в секторах трансграничной инфраструктуры, энергетики и автодорог.

Изменение климата также оказывает влияние на объем инвестиций в инфраструктуру. Обязательства Казахстана по сокращению выбросов парниковых газов потребуют значительных инвестиций в декарбонизацию различных секторов, включая энергетику и транспорт. Прогнозируемое повышение средней температуры наружного воздуха на 2°С к 2030 году потребует инвестирования в адаптацию, в частности, в водосбережение и экологические аспекты городской инфраструктуры. Увеличение рисков стихийных бедствий из-за из-

⁹⁸ Постановление Правительства РК от 11 декабря 2018 года № 820 «О некоторых вопросах обеспечения долгосрочной тенговой ликвидности для решения задачи доступного кредитования»

⁹⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2021 года № 728



менения климата также повлияет на расходы на проекты, финансирование и страхование.

Интересы людей различных регионов выражаются в представлениях об общих базовых потребностях – это социальная поддержка уязвимых групп, базовая медицинская помощь, строительство дорог, водоснабжение, энергоснабжение и др., которыми их необходимо обеспечить. Данные потребности играют большую роль для качественного развития регионов.

Теплоэнергетическая инфраструктура

Ситуация в теплоэнергетической инфраструктуре страны в конце 2022 года показала наличие системных проблем в управлении и контроле за объектами теплоэнергетики, что и привело к техногенному кризису. В этой связи проведенный анализ ставит задачу по выявлению ключевых проблем в данной отрасли и представлении рекомендаций по их решению.

1. Неэффективность управления объектами со стороны собственников.

По данным МЭ РК, в стране действуют 37 коммунальных объектов теплоснабжения, из них 22 ТЭЦ принадлежат частному сектору, 5 – квазигосударственным компаниям, и 10 ТЭЦ находятся на балансе государства¹⁰⁰.

Следует отметить, что в условиях рыночной экономики и отсутствии должного контроля со стороны госорганов, руководящие круги частных ТЭЦ были прежде всего нацелены на оптимизацию расходов на содержание и обслуживание и предельную эксплуатацию объектов теплоэнергетической инфраструктуры, без ее соответствующей модернизации.

В этой связи показательна статистика аварий, происшедших в последние годы – 8 раз на Темиртауской ТЭЦ-2, 5 раз в Степногорске и Балхаше, 3 раза на Петропавловской ТЭЦ-2 и Актюбинской ТЭЦ и 2 раза на Карагандинской ТЭЦ-3¹⁰¹.

2. Нецелевое использование инвестиций частными собственниками компаний.

За период действия программы «Тариф в обмен на инвестиции» (далее – Программа) в 2009–2015 гг. в электроэнергетический сектор было инвестировано порядка 988 млрд тенге¹⁰². При этом

¹⁰⁰ Теплоснабжение в Казахстане: проблемы и пути решения // https://www.inform.kz/ru/teplosnabzhenie-v-kazahstane-problemy-i-puti-resheniya_a3963511

¹⁰¹ Талгат Калиев. «Черные лебеди» от инфраструктуры // <https://matritca.kz/chernye-lebedi-ot-infrastruktury/>

¹⁰² Севказэнерго. Годовой отчет за 2013 год // https://www.sevkazenergo.kz/assets/files/reports/ske_annual_report_2013_ru.pdf



имеются факты неэффективного использования инвестиций путем необоснованного увеличения сметной стоимости работ с последующей покупкой оборудования и материалов по завышенной цене у аффилированных структур. На сегодня рассматривается повторный запуск программы «Тариф в обмен на инвестиции», так за 2023–2029 годы предполагается привлечь порядка 3 трлн тенге¹⁰³. В этой связи существует риск нецелевого использования сумм компенсаций инвестиций через тариф, как уже наблюдалось в предыдущей Программе 2009–2015 годов.

3. Высокий износ основных средств и аварийность объектов.

В МЭ РК оценивают средний износ оборудования ТЭЦ в стране в 66%, износ ТЭЦ в гг. Уральск, Степногорск, Тараз, Кызылорда, Кентау превышает 80%. Средний возраст ТЭЦ по стране составляет 61 год, что создает высокую вероятность возникновения аварийных ситуаций. По итогам проверки МЭ РК в декабре 2022 года из 37 теплоэлектростанций в «красной» (аварийной) зоне оказались 19, в «желтой» (предаварийной) – 11¹⁰⁴.

В последние годы износ основных средств во всем энергетическом секторе вырос почти вдвое. Резкому увеличению уровня износа в течение 2018–2019 гг. способствовало то, что Правительство в этот период приняло решение снизить тарифы (за 2019 г. отпускной тариф на электроэнергию сократился до 18%¹⁰⁵). Данная мера оказала дестимулирующее влияние на монополистов и привела к сокращению инвестиций в проекты по модернизации основных средств.

4. Технологическая отсталость и кадровые проблемы.

В целом сектор производства характеризуется высоким износом, что негативно влияет на стабильность работы всей энергосистемы страны и надежность электро-, теплоснабжения населенных пунктов. Данное обстоятельство также негативно сказывается на уровне КПД, который, согласно МЭ РК, составляет 35–50% химической энергии топлива (развитых странах данный показатель равен 70%), и на высокие потери тепла в сетях (до 30%). Наблюдаются несоблюдение температурных графиков, слабая автоматизация технологических линий, недостаточный контроль качества топлива. Кроме того, де-

¹⁰³ Прибыль пойдет не в чей-то карман, а на реальную модернизацию – Смаилов объяснил работу программы «Тариф в обмен на инвестиции» // https://el.kz/ru/pribyl-poydet-ne-v-cheyto-karman-a-na-realnuyu-modernizatsiyu-smailov-obyasnil-rabotu-programmy-tarif-v-obmen-na-investitsii_81963/

¹⁰⁴ Половина ТЭЦ страны находятся в красной критической зоне // <https://kapital.kz/gosudarstvo/111434/polovina-t-ets-strany-nakhodyat-sya-v-krasnoy-kriticheskoy-zone.html>

¹⁰⁵ Тарифы на электроэнергию в Казахстане снизились до 18% в этом году // <https://www.zakon.kz/politika/4973197-tarify-na-elektroenergiju-v-kazahstane.html>



фицит финансирования приводит к кадровому оттоку, поскольку в теплоэнергетических предприятиях уровень зарплат ниже средне-республиканского на 20–25%.

5. Непривлекательность отрасли для инвестирования.

Как отмечают эксперты, уровень тарифов в сегменте не обеспечивают инвестиционную привлекательность отрасли, а в последние несколько лет – и необходимый объем операционных издержек ТЭЦ (ремонтно-монтажные работы) и теплосетей.

Необходимо отметить, что в отличие от тарифов на электроэнергию в теплоэнергетике нет тарифа на резерв мощности. Действующий уровень тарифов не позволяет обеспечивать существенную модернизацию основных средств.



Справочно: По оценкам МЭ РК на декабрь 2022 г., общая сумма недофинансирования в теплоэнергетике страны составляет 888 млрд тенге; только объем капремонта аварийных ТЭЦ составляет 182 млрд¹⁰⁶

6. Действующая система теплоснабжения и формирования цен на услуги не соответствуют рыночным требованиям.

Системы теплоснабжения в разных странах могут существенно различаться в зависимости от климатических условий, доступности источников энергии, экономических и социальных факторов, а также государственной политики.



Справочно: По некоторым экспертным оценкам, в настоящее время в мире действуют порядка 80 000 рынков тепловой энергии, из которых 50 000 находятся на территории России, около 6000 в странах ЕС, оставшиеся 24 000 приходятся на Китай, страны СНГ (Украина, Беларусь, Казахстан и др.)¹⁰⁷

В каждой стране существует своя система ценообразования и регулирования теплоснабжения. Некоторые страны, например, Россия

¹⁰⁶ В Казахстане анонсировали рост тарифов на электроэнергию и тепло // https://eurasia.expert/v-kazakhstan-anonsirovali-rost-tarifov-na-elektroenergiyu-i-teplo/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com

¹⁰⁷ Стенников В.А., Пеньковский А.В. Теплоснабжение потребителей в условиях рынка: современное состояние и тенденции развития // ЭКО, №3, 2019. С.8-20



и Казахстан, предоставляют субсидии на тепло для населения и промышленных объектов, чтобы обеспечить доступность услуг отопления.

Однако в западных странах данная система имеет более гибкий и децентрализованный характер. Так, в Дании действуют шесть крупных и около 400 малых и средних систем центрального теплоснабжения. Наличие большого количества малых компаний в Дании создают условия для формирования рыночных отношений в отрасли, а цены на тепло формируются по принципу «затраты +». Цена может включать умеренный уровень процентов на производственные капиталовложения, а образующаяся прибыль направляется на ее снижение в очередном году.

7. Рост повышения тарифов на коммунальные услуги создают риски инфляции и снижения доходов среди населения.

В СМИ широко освещается тематика касательно перекладывания тарифов на население, при этом не говорится о политике тарифов в отношении крупных юридических лиц, которые являются основными потребителями услуг ТЭЦ.

Большинство ТЭЦ работают в комбинированном режиме (когенерационном), т.е. производят тепло – и электроэнергию одновременно, ведь традиционно в Казахстане большинство ТЭЦ строились вблизи и для нужд крупных промышленных объектов (владельцы ТЭЦ и промышленных объектов зачастую аффилированы). Согласно докладу PWC, на промышленность приходится 61,3%, а на ЖКХ 21,5% потребления электроэнергии в стране¹⁰⁸.

В этой ситуации следует сместить акцент за изношенность ТЭЦ и сетей не на население, а на владельцев ТЭЦ, которые за счет низких тарифов на электроэнергию снижают себестоимость продукции крупных промышленников, создавая благоприятные условия для получения прибыли.

В целях недопущения повторения аварии на Экибастузской ТЭЦ требуется принятие оперативных и системных мер. Вместе с тем, госструктуры и частные компании видят решение данной проблемы в повышении тарифов. Однако рост тарифов несет, во-первых, отрицательный социальный эффект у населения, особенно с низким уровнем доходов, во-вторых, рост расходов у юридических лиц автоматически приводит к росту стоимости готовой продукции или услуг.

Автодорожная инфраструктура

Согласно отчету Всемирного экономического форума (ВЭФ) за 2022 год, по качеству автомобильных дорог Казахстан занимает 93-е место

¹⁰⁸ Энергетический переход в Казахстане - Назад в устойчивое будущее



среди 137 стран. Эта оценка вполне объективна, учитывая, что из 320 критериев, используемых ВЭФ для оценки конкурентоспособности стран, 94 – касаются качества инфраструктуры¹⁰⁹.

В регионах до 2025 года необходимо будет построить и отремонтировать более 14 тыс. км автодорог, выделяя на эти цели ежегодно около 400 млрд тенге, а также дополнительно около 85 млрд тенге на содержание отремонтированных дорог. Общая протяженность автомобильных дорог в Казахстане составляет 96 тыс. км, из которых 25 тыс. км – республиканские трассы, а 71 тыс. км – местные автодороги, включая 8,6 тыс. км (34%) дорог I и II технических категорий. Нормативным требованиям соответствуют 91% республиканских и 85% местных автодорог. Глава государства поставил задачу к 2025 году достичь 100% соответствия нормативам для республиканских дорог и 95% – для местных¹¹⁰.

Низкое техническое состояние дорог негативно влияет на уровень безопасности движения. Всемирный банк оценивает ежегодный ущерб от ДТП в Казахстане в сумму 7 млрд долл. США. Один из основных влияющих на это факторов – несоответствие дорожной инфраструктуры нормативным требованиям по безопасности дорожного движения. Данный фактор также приводит к повышенным издержкам для автоперевозчиков, которые осуществляют более 80% объемов перевезенных грузов и более 25% грузооборота (за исключением трубопроводного транспорта).

Финансирование контроля качества и диагностики состояния республиканских дорог осуществляется за счет республиканских средств и охватывает всю сеть. Однако для местной сети дорог средства выделяются МИО по их усмотрению, и не всегда финансирование производится на должном уровне, зачастую по остаточному принципу.

В результате дороги в регионах характеризуются низким качеством, и лишь 18 тыс. км (26%) имеют асфальтобетонное покрытие, в то время как остальные 52 тыс. км (74%) покрыты гравием, щебнем и грунтом. По данной причине вполне оправдан вопрос о необходимости пересмотра критериев оценки качества автодорог, в частности, исключения дорог с гравийным, щебеночным и грунтовым покрытием из числа дорог, находящихся в удовлетворительном состоянии.

¹⁰⁹ От качества местных дорог зависит межрегиональная территориальная связанность // https://economy.kz/ru/Novosti_instituta/id=5644

¹¹⁰ Данные БНС АСПИР РК



Жилищно-коммунальная инфраструктура

Услуги жилищно-коммунального хозяйства – это одно из основных благ, определяющих уровень жизни населения. Удовлетворение потребностей в них особенно остро ощущается населением.

Сфера ЖКХ включает два основных взаимосвязанных элемента:

- коммунальный сектор, который включает системы, обеспечивающие водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение и водоотведение, а также обеспечивает благоустройство и содержание объектов общего пользования и территории населенных пунктов;
- жилищный сектор, который включает в себя многоэтажные жилые дома (далее – МЖД) и индивидуальные домостроения, являются основными потребителями коммунальных услуг.

На начало 2023 года удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованного водоснабжением, достиг 98%, канализацией – 74%, центральным отоплением – 44%, центральным горячим водоснабжением – 38%, газом – 86%¹¹¹.

Уровень износа водопроводных сетей в некоторых регионах значительно превышает республиканское значение (в пределах 51–58%). Наибольший износ водопроводных сетей, требующих замены, отмечается в городе Алматы, а также в Алматинской, Восточно-Казахстанской, Акмолинской, Улытау, Абай и Карагандинской областях.

Наивысший уровень износа канализационных сетей отмечается в Карагандинской (68%), Алматинской (67%), Восточно-Казахстанской (72%), Павлодарской (74%) и Улытау (75%) областях¹¹².

К началу 2023 года жилищный фонд республики оборудован приборами учета тепловой энергии и воды на 76%, а уровень газификации населения страны достиг 59%. Это означает, что 11,6 млн человек имеют доступ к природному газу (в 2020 году этот показатель составлял 51,5%, а в 2021 году – 57,67%)¹¹³.

Основными проблемами в секторе жилищной инфраструктуры являются:

- ограниченность финансовых возможностей граждан в улучшении жилищных условий посредством ипотечных программ ввиду высокой процентной ставки, низкого уровня платежеспособности населения, а также отсутствие роста реальных доходов населения;
- высокая стоимость строительства, связанная с затратами на приобретение строительных материалов, земельных участков, аренды оборудования;

¹¹¹ Бюро национальной статистики при АСПИР

¹¹² Бюро национальной статистики при АСПИР

¹¹³ Бюро национальной статистики при АСПИР



- отсутствие достаточного объема производства отечественных строительных материалов;
- неэффективное использование территорий, на которых возможно жилищное строительство, сложности с изъятием неиспользуемых земельных участков и отсутствие свободных участков под застройку;
- неоднократные корректировки градостроительных документов, несогласованность документов градостроительного и социально-экономического развития;
- непрозрачность процесса тарифообразования в сфере ЖКХ, отсутствует эффективная система контроля над тарифами. Не созданы полноценные, эффективно функционирующие институты, представляющие интересы потребителей, не установлены механизмы их взаимодействия с органами государственного регулирования и представителями поставщиков коммунальных услуг, не создана прозрачная система принятия согласованных решений.

Выводы и рекомендации

Раздел «Пространственное развитие регионов»

Кластерная политика

1. Предусмотреть в республиканском бюджете на 2024 год и последующие годы финансовые средства для предоставления мер государственного стимулирования промышленности в развитии территориальных кластеров согласно приказу и.о. Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 27 июня 2022 года №367 «Об утверждении Правил конкурсного отбора территориальных кластеров, Правил формирования и ведения реестра территориальных кластеров и Правил предоставления мер государственного стимулирования промышленности в развитии территориальных кластеров».

2. Произвести корректировки в действующей законодательной базе, регулирующей функционирование БРК и ФРП. Поскольку инструменты БРК и ФРП направлены исключительно на поддержку юридических лиц, а не на кластерные компании. Необходимо внести изменения для охвата территориальных кластеров и консорциумов. В этой связи предлагается внести поправки в Закон РК «О банке развития Казахстана» № 178-III от 25 апреля 2001 года:

- дополнить определения «территориальный кластер» и «консорциум» в статью 1-1.



- включить территориальные кластеры и консорциумы в перечень заёмщиков в статье 7.

Предлагается внести изменения в Закон РК «О промышленной политике» №86-VII от 27 декабря 2021 года, а именно в статье 15 в перечень заёмщиков дополнить территориальные кластеры и консорциумы.

3. В свете мультипликативного эффекта, который может быть достигнут при применении государственных стимулов для территориальных кластеров, рекомендуется предоставлять приоритет при рассмотрении заявок представителям таких кластеров. Принимая во внимание проект «Стимулирование продуктивных инноваций» МЦРИАП РК, стоит учесть его мультипликативный характер и поддерживать участников территориальных кластеров, участвующих в этом проекте. Провести переговоры с МЦРИАП РК для уточнения возможности применения инновационных грантов для территориальных кластеров, так как практика такой поддержки до сих пор не формализована.

Инновационная деятельность

1. Создать единую экосистему под единым брендом региональных инновационных технопарков с полноценными пилотными лабораториями для прототипирования, проектирования и коммерциализации науки и инноваций во всех регионах Казахстана, путем объединения существующих инфраструктур и расширения сфер деятельности существующих хабов, в тесном сотрудничестве с промышленными технопарками, СЭЗ, ИЗ и малыми промышленными парками.

2. Внедрить новую концепцию бизнес-инкубации, целенаправленно поддерживающую развитие реального сектора экономики. Инкубатор должен базироваться на тесном взаимодействии бизнеса, науки и государства, обеспечивая комплексную поддержку стартапов с момента зарождения идеи до выхода продукта на рынок.

Программа инкубации должна состоять из двух этапов. Первый этап включает в себя обучение основателей стартапов, охватывающее широкий спектр форматов, с акцентом на создание уникального бренда и адаптацию продукции под реальные потребности рынка. Второй этап предусматривает акселерационную программу, начиная с создания продукции и заканчивая выходом на рынок. Уникальной чертой программы будет привлечение студентов из ведущих университетов в состав команды участников инкубационной программы через практикоориентированные «Буткампы». На этом этапе студенты также могут активно участвовать в бизнес-процессах стартапов. По завершении проекта студенты смогут присоединиться к компании



или основать свой собственный бизнес, обладая глубоким пониманием процессов развития компании. Таким образом, стартаперы инновационных проектов получают возможность привлечь готовых специалистов на работу.

Операторам программы рекомендуется использовать государственную субсидию для оплаты заработной платы молодым специалистам в рамках Национального проекта по развитию предпринимательства на 2021–2025 годы. Эта мера финансовой поддержки будет дополнительной помощью для стартапов. Все это сформирует современную экосистему, основанную на коллаборации бизнеса, науки и государства, содействуя инновациям и динамичному развитию экономики страны.

3. Видится целесообразным объединить Astana Hub с Tech Garden с целью создания единой экосистемы развития цифровой экономики.

4. Передать функцию по инновациям от МЦРИАП РК – МНВО РК для обеспечения целостного подхода к развитию инноваций и их тесной связи с наукой.

5. Объединить QazInnovations с Фондом науки, таким образом, укрепить Фонд науки, делегируя ему оперативные функции по коммерциализации науки путем отмены аналогичных функций в QazInnovations. Поручить Фонду науки роль оператора по созданию инновационных центров, научно-технологических парков и программ обучения для резидентов бизнес-инкубаторов. Кроме того, важно, чтобы Фонд активно взаимодействовал с инвесторами, венчурными фондами, бизнесом и государством, а также выполнял роль координатора по сервисной поддержке резидентов в рамках инноваций, маркетинга, информационной, патентной и рекламной поддержки.

6. Включение НПП «Атамекен» в программы инноваций на этапе создания бизнеса позволит обеспечить всестороннюю поддержку и сопровождение процесса становления компании. НПП «Атамекен» обладает разветвленной сетью по всему Казахстану и также является оператором нескольких ключевых проектов, таких как «Мен кәсіпкер», предоставляя сервисную поддержку начинающим бизнесменам на этапе их становления.

7. В процессе реализации готовой продукции инновационных проектов на внутренних и международных рынках рекомендуется активно взаимодействовать с МТИ РК с целью обеспечения успешного размещения продукции и выхода бизнеса на новые рынки.

8. Финансирование инновационных проектов в размере 1% от расходов на добычу расширить и на инновацию продуктовой линии,



не ограничиваясь цифровыми решениями, под общей координацией МНВО РК и коллаборации с МИИР РК, МСХ РК и МЦРИАП РК.

9. Создать крупный эндаумент-фонд при Фонде науки для привлечения инвестиций от транснациональных компаний и фондов-доноров, способствуя развитию инноваций.

10. В Законе о науке и технологиях следует особое место отвести МИОР РК для продвижения и пропаганды интеграции науки и бизнеса. Особое внимание следует уделить подготовке журналистов, специализирующихся на данной теме, общественных лидеров для распространения информации.

11. БНС АСПИР РК внести изменения в методику статистики инноваций с целью более точного и полного оценивания инновационной активности.

12. Внести дополнения в Закон о науке и технологиях, обязывающий акимов регионов создавать условия для интеграции науки и бизнеса, а также установить KPI для руководителей ЦГО и МИО в области инновационного развития.

Раздел «Управление региональной экономической политикой»

Стратегическое планирование развития регионов

13. Внести изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года №790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан», реформативировав СГП как систему устойчивого развития, что позволит придать системе гибкость (в том числе под влиянием факторов изнутри и снаружи) и вовлечет население, бизнес и общество в обсуждение документов СГП. Разработка долгосрочных стратегий устойчивого развития на национальном и региональном уровнях создаст четкий образ будущего, доступный гражданам, бизнесу и местным органам власти. Предлагаемая стратегия также обеспечивает непрерывность экономической, экологической и социальной политики при смене акимов регионов.

14. Реализовать интеграцию целей устойчивого развития во все документы СГП, включая стратегии развития регионов Казахстана, включить данные по достижению ЦУР в разрезе регионов в перечень статистических материалов, публикуемых БНС при АСПИР РК.

15. Внести изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года №790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан», внедрив



стратегии устойчивого развития районов в систему государственного планирования, либо интегрировать их в стратегии развития регионов.

16. Внести изменения в приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 октября 2021 года №93 «Об утверждении Методики разработки, мониторинга, реализации, оценки и контроля Национального плана развития Республики Казахстан, Плана территориального развития страны, концепций, планов развития государственных органов, планов развития области, города республиканского значения, столицы», увеличив долю самостоятельно предлагаемых МИО индикаторов до 50% и включая в процесс разработки стратегий устойчивого развития научное и общественное мнение регионов, а также республиканские и региональные институты развития. Корректировать акценты стратегий, обеспечивая правильное внимание к формированию видения развития регионов и созданию долгосрочных планов развития.

17. В целях мониторинга реализации стратегии устойчивого развития страны/регионов создать частично открытую для общественности систему «цифрового управления регионом, районом» на основе действующей информационно-аналитической системы «Smart Data Ukimet», включающей 77 подключенных баз данных государственных органов с ежедневным/ежемесячным обновлением.

18. Провести функциональный анализ ЦГО и МИО на предмет соответствия функций реализуемым стратегиям устойчивого развития как странового, так и регионального уровня, дублирования функций.

19. На базе Академии государственного управления при Президенте РК проводить регулярное обучение сотрудников МИО по дисциплине «Стратегическое планирование» с обязательным включением региональных кейсов.

Межбюджетные отношения

20. Разработать методику распределения финансовых средств на уровне областного бюджета с одновременным усилением мониторинга процесса распределения средств на каждом уровне бюджета.

21. По аналогии установления предельного норматива распределения поступлений КПН от МСБ из областного бюджета в районный бюджет на уровне не менее 50% установить аналогичный предельный норматив для новых передаваемых на местный уровень налогов.

22. ЦГО определить план мероприятий для областей (районов и МСУ) по росту доходного потенциала и оптимизации расходов местного бюджета.



23. Разработать нормативы бюджетной обеспеченности для областей, городов республиканского значения, столицы, по видам государственных услуг с учетом социально-экономического развития регионов, различий в структуре населения, климатических, географических условий, на основе которых можно оценить уровень бюджетной обеспеченности регионов в соответствии с действующими нормами Бюджетного кодекса Республики Казахстан.

24. Разработать национальный индекс открытости бюджетов – применить механизм разработки индекса открытости бюджетов в регулярной оценке транспарентности республиканского и местных бюджетов.

25. Обеспечить публикацию (размещение на специализированном интернет-ресурсе по вопросам бюджета) доклада о состоянии прозрачности республиканского и местных бюджетов, принятых для этого мер, и выполнении рекомендаций экспертов по данному вопросу.

Раздел «Механизмы и инструменты региональной экономической политики»

Государственно-частное партнерство (ГЧП):

26. Предусмотреть ответственность ЦГО и МИО за некачественное планирование и проработку проектов ГЧП при одновременной регламентации полномочий проверяющих органов, включая, но не ограничиваясь случаями расторжения проектов ГЧП на стадии эксплуатации. Данная мера позволит защитить права частных партнеров действующих проектов ГЧП (в случаях одностороннего расторжения договоров по инициативе государственных органов), усилить мониторинг и оценку нагрузки на бюджет, а также контроль за исполнением государственным партнером договорных обязательств, сократить процедуры рассмотрения новых проектов ГЧП.

27. В целях повышения качества и конкурентоспособности отечественных товаров (работ, услуг) и усиления ответственности участников рынка перед потребителями предлагается ввести институт саморегулирования в области консультативного сопровождения ГЧП и экспертизы проектов ГЧП в соответствии с Законом РК «О саморегулировании».

28. Выработать механизмы по защите частных партнеров ГЧП. Эффективной реализации инфраструктурных проектов через механизм ГЧП препятствует недостаточная проработка норм в отраслях¹¹⁴. В

¹¹⁴ Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» // <https://akmola.atameken.kz/ru/news/46979-v-npp-ozvuchili-novye-podhody-po-razvitiyu-mehanizma-gchp>



этой связи роль государства в качестве партнера в ГЧП заключается прежде всего в гарантировании частному партнеру выхода на точку безубыточности вне зависимости от внешних факторов. Например, таким механизмом в сфере здравоохранения может стать долгосрочный договор между НАО «Фонд обязательного медицинского страхования» и частным партнером на срок действия договора ГЧП.

29. Внести изменения в статью 20 Закона РК «О государственно-частном партнерстве», передав полномочия по межотраслевой координации и методологическому руководству в области ГЧП от центрального уполномоченного органа по государственному планированию в области ГЧП АО «Казахстанский центр ГЧП».

Социально-предпринимательские корпорации (СПК)

30. Существует необходимость пересмотреть функционал социально-предпринимательских корпораций в части:

- исключения из функционала СПК вопросов кредитования бизнеса и участия в программах поддержки и развития предпринимательства, полностью передав эту функцию в АО «ФРП «Даму»;

- исключения из функционала СПК вопросов создания новых и модернизации существующих конкурентоспособных производств в приоритетных секторах экономики региона (точках роста);

- исключения приоритетного права получения земельных участков СПК согласно статье 48 Земельного Кодекса Республики Казахстан;

- исключения из функционала СПК вопросов привлечения в регионы отечественных и зарубежных инвесторов для реализации перспективных, а также социально-значимых проектов, полностью закрепив эту функцию за АО «Национальная компания «KAZAKH INVEST»;

- сосредоточения усилия СПК на развитии местного предпринимательства в части развития кооперации в АПК, развитии кластеров в приоритетных отраслях, развитии инфраструктуры поддержки начинающего бизнеса (в том числе бизнес-инкубаторов, технопарков, промышленных зон).

31. Рассмотреть возможность перенаправления средств стабилизационных фондов, предусмотренных на их формирование и функционирование на адресную поддержку социально уязвимых слоев населения с использованием механизма продовольственных карт (на примере международного опыта).



Специальные экономические зоны (СЭЗ), индустриальные зоны (ИЗ) и малые промышленные парки (МПП)

32. Принять кластерный подход в развитии СЭЗ. Принцип кластеризации обеспечивает логичную группировку компонентов в промышленной экосистеме каждой подзона СЭЗ, что приводит к более четкому позиционированию и повышению их привлекательности для инвесторов и предприятий.

33. Разработать долгосрочную экспортно-инвестиционную стратегию на ближайшие 10 лет с акцентом на развитие промышленных цепочек и расширение рынков сбыта. Особое внимание следует обратить на согласование инвестиционной и экспортной политики для обеспечения устойчивого развития.

34. Разработать комплексную стратегию развития СЭЗ, ИЗ и инновационных технопарков и усилить нормативную-правовую базу для регулирования деятельности СЭЗ, ИЗ и инновационных технопарков, с учетом их взаимосвязи и согласованности с инновационной политикой Казахстана.

35. Масштабировать успешную модель функционирования малых промышленных парков, реализованную в г. Алматы, на другие регионы страны.

Инструменты государственной поддержки предпринимательства

36. В Национальном проекте по развитию предпринимательства на 2021-2025 годы определить критерии эффективности нацпроекта, включающие экономические, социальные, бюджетные, коммерческие и научно-технические показатели (например, показатели бюджетной эффективности Нацпроекта, плотность МСБ в регионах, доля работников МСБ в общей численности занятых, производство продукции на одного работающего в МСБ, инновационная активность МСБ и пр.).

37. МНЭ РК внести изменения в приложения 1-4 Правил субсидирования части ставки вознаграждения в рамках Национального проекта по развитию предпринимательства на 2021-2025 годы (перечень приоритетных отраслей экономики) постановления Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2019 года №1060 «О некоторых мерах государственной поддержки частного предпринимательства», дифференцировав по регионам приоритезацию отраслей, соответствующих стратегиям развития региона.

38. МНЭ РК совместно с МЦРИАП РК оптимизировать и цифровизировать бизнес-процессы предоставления мер государственной под-



держки, что позволит эффективно контролировать реализацию мер поддержки, отслеживать тенденции и прогнозировать результаты.

39. Внести изменения в Положение о Министерстве национальной экономики Республики Казахстан, утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 сентября 2014 года №1011: п.15 (Задачи) дополнить пп.17-1) межотраслевая координация, мониторинг и анализ всех мер государственной поддержки субъектов частного предпринимательства, предоставляемых в Республике Казахстан; п.141) изложить в следующей редакции: «осуществление межведомственной координации центральных государственных и местных исполнительных органов в области совершенствования и оптимизации государственной разрешительной системы и государственного контроля и надзора за деятельностью субъектов частного предпринимательства, а также мониторинга, анализа и выработки предложений по мерам поддержки и развития частного предпринимательства».

Раздел «Инфраструктура в пространственном и экономическом развитии регионов»

Теплоэнергетическая инфраструктура

40. ВАП, МЭ РК, ГП и другим заинтересованным госорганам обеспечить строгий контроль реализации Программы «Тариф в обмен на инвестиции».

41. НБ РК, МФ РК, МНЭ РК предложить иной вариант долгосрочного заимствования с целью получения льготных (до 3-4%) долгосрочных (от 15 лет и более) инвестиционных инфраструктурных кредитов.

42. МЭ РК, НПП «Атамекен» проработать вопрос по реализации инвестпроектов по модернизации теплоэнергетических объектов с участием собственников ТЭЦ, при этом основная доля финансирования должна покрываться за счет частных средств.

43. МЭ РК совместно с КРЕМ МНЭ РК проработать вопрос по обоснованности установления низких тарифов на электроэнергию для крупных промышленных объектов, аффилированных в той или иной степени с владельцами ТЭЦ.

44. МЭ РК совместно с КРЕМ МНЭ РК проработать Дорожную карту по поэтапному росту тарифов для крупных промышленников, и внедрения для них прогрессирующей шкалы. Данные меры дадут следующие положительные эффекты:

- Справедливость: прогрессивные тарифы направлены на смягчение финансового бремени населения с низким доходом, которое



потребляет меньше энергии. Они позволяют более богатым потребителям выплачивать большую долю расходов на энергию, так как их потребление выше.

- Стимулирование энергосбережения: прогрессивные тарифы могут побуждать потребителей экономить электроэнергию, так как более высокие ставки могут стать мотивацией для сокращения потребления.

- Контроль над пиковым спросом: Высокие тарифы на электроэнергию в периоды пикового спроса могут способствовать более равномерному распределению нагрузки в течение дня и снижению риска возникновения перегрузок в электросетях.

45. МЭ РК совместно с МИО в течение 2023 года разработать и опубликовать планы по развитию систем теплоснабжения в регионах (городах, и райцентрах) в перспективе до 2060 года.

46. МЭ РК и АЗ РК в каждом регионе разработать набор мер по снижению барьеров для входа на рынок теплоснабжения новых игроков; при этом потребителям (в первую очередь – в районах нового строительства) важно обеспечить возможность выбора типа теплоснабжения: водяное/паровое, газовое, электрическое.

47. АЗ РК, МНЭ РК и АО «НК «KazakhInvest» разработать программу приватизации/передачи в концессию (под управление) ТЭЦ и теплосетей с предсказуемыми долгосрочными тарифами для гарантирующих поставщиков и операторов теплосетей; привлечь не менее 3 иностранных инвесторов в течение 5 лет.

48. МЭ РК, АЗ РК и МИО обеспечить правовую и техническую возможность подключения к системе центрального теплоснабжения независимых поставщиков.

49. МТСЗН РК провести аудит по заработной плате в целях индексации и повышения заработной платы производственного персонала теплоэнергетических объектов.

50. МНЭ РК и МЭ РК разработать концепцию развития мини-ТЭЦ (опыт Дании). Это позволит децентрализовать теплоэнергетическую систему страны, снизить на нее нагрузку, а также увеличит конкуренцию, демонополизует данный рынок.

Автомобильная инфраструктура

51. Совершенствование системы межбюджетных отношений по принципу «сброса ответственности» или «передачи горячего картофеля» по опыту Германии. В этой ситуации центральное правительство может передать финансовую ответственность за определенные социальные программы или услуги региональным или местным органам, чтобы снизить свои расходы или сместить ответственность за



неисполнение на местные власти (ответственные гос. органы МНЭ РК, МИО, МФ РК и МИИР РК).

52. Расширение форм и сфер применения ГЧП. Так, например, Германия имеет обширный опыт использования ГЧП в строительстве и обслуживании автомобильной инфраструктуры (ответственные гос. органы МНЭ РК, МИО, МФ РК и МИИР РК).

Используется модель «Автобан-ГЧП» (Autobahn Public-Private Partnership) представляет собой форму ГЧП, в рамках которой частные компании получают право на строительство и эксплуатацию определенных участков автобанов. В обмен на это право они обязуются вкладывать собственные средства в строительство, обслуживание и реконструкцию автомагистралей и взимать плату с пользователей на определенных участках. Это позволяет привлекать частный капитал для инфраструктурных проектов и обеспечивать качественное обслуживание автодорог.

Жилищно-коммунальная инфраструктура

53. Расширение форм и сфер применения зарубежного опыта ГЧП. Так, например, «голландская модель» предполагает государственное владение и управление системой ЖКХ через создаваемое частное предприятие. По «французской модели» осуществляется передача государственных активов системы ЖКХ под управление частному сектору через механизмы ГЧП (ответственные гос. органы МНЭ РК, МИО, МФ и МПС). При этом применение данных моделей управления зависит от эффективной тарифной политики и состояния инженерной инфраструктуры.

54. Совершенствование форм правления жилищно-коммунальных объектов. Так, в Германии законодательством определены организационные принципы жилищных кооперативов собственников жилья, которые осуществляют некоммерческую деятельность (ответственные гос. органы МИО, МФ РК, МЮ РК, МНЭ РК и МПС).

Целью данных кооперативов собственников является накопление средств для осуществления мелкого либо капитального ремонта здания, а также мест общественного пользования, существует коммунальная касса. Ежегодно на собраниях домоуправления и владельцев принимаются решения о планируемых мероприятиях, проводимых в доме (покраска фасада, установка лифта, ремонт, строительство детской площадки и т.п.), и объеме средств, которые владельцы будут вносить в коммунальную кассу.

Таким образом, можно заключить, что основными задачами государства по повышению инвестиционной привлекательности ЖКХ на современном этапе должно стать усовершенствование нормативных



правовых актов и нормативно-технической документации, создающих правовую и институциональную базу для функционирования отрасли на рыночных принципах. При этом в отрасли должна быть создана прозрачная, саморегулирующаяся система, обеспечивающая баланс интересов всех задействованных сторон: государства, поставщиков и потребителей. Инструментом выполнения этих задач является совершенствование мер государственного регулирования ЖКХ.

3

ТРАНЗИТНО-ТРАНСПОРТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КАЗАХСТАНА: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

- **Шегирбаев Ожет**
Директор Департамента аналитики международных рынков АО «Центр развития торговой политики «QazTrade»
- **Шуриев Тельман**
Председатель правления ТОО «GREEN MIND»
- **Серик Ернар**
Директор Центра развития торговой политики АО «Институт экономических исследований»
- **Нургалиева Айымгуль**
Заместитель директора Департамента развития проектов Центра развития торговой политики «QazTrade»
- **Жиенбаев Мирас**
Ведущий эксперт отдела европейских и американских исследований Центра международных исследований Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	124
1. Оценка текущей ситуации и проблем в сфере транспортной отрасли.....	126
2. Мировой опыт реформирования железнодорожной отрасли.....	138
3. Транскаспийский мультимодальный транспортный маршрут (Срединный коридор)	140
4. Международный транспортный коридор «Север-Юг» (Восточная Ветка)	144
5. Транзит нефти и газа	147
Выводы и рекомендации	159



Введение

В текущих условиях военного конфликта между Россией и Украиной, введения санкций в отношении РФ, резко возрос спрос на альтернативные пути доставки грузов на евразийском континенте.

Казахстану в сложившихся условиях необходимо применить проактивный подход и выработать долгосрочную стратегию, которая позволит стать полноправным игроком на международной арене. В частности, по территории страны проходят все три основных маршрута – Северный, Срединный и Южный коридоры.

Как показало данное исследование, ключевое значение имеет модернизация транспортной инфраструктуры, создание конкурентной среды для национальных участников рынка, а также решение комплекса регуляторных и отраслевых проблем.

Сегодня более 40% объема грузоперевозок в Центральной Азии осуществляется по железной дороге, в то время как в странах ЕС этот показатель составляет около 20% независимо от уровня развития экономики этих стран. Это ставит дополнительный вызов перед государствами региона и перед Казахстаном, где уровень износа железнодорожного покрытия достигает значительной величины.

Снятие серьезных нематериальных или «мягких» ограничений – к которым относятся задержки в портах и на границах, избыточные таможенные процедуры, отсутствие стандартных требований к оформлению документации, высокие транспортные издержки – могло бы быть куда более полезным для экономики и повышения конкурентоспособности, чем отмена тарифов¹¹⁵.

Если говорить о динамике и объемах транзитных перевозок, то необходимо отметить, что основную долю в транзитных грузоперевозках Казахстана занимает именно железнодорожный транспорт, на него в 2022 году пришлось 23,1 млн тонн перевезённых грузов (рост на 17,7% по сравнению с 2020 г.). На автомобильный транспорт пришлось 3,6 млн тонн перевезенных транзитных грузов (рост на 71,4% по сравнению с 2020 г.). На авиатранспорт в 2022 году пришлось 24,5 тыс тонн перевезенных грузов, при этом, несмотря на рост в 2021 году (+41%), в 2022 году наблюдался спад на 28%.

Отдельно стоит отметить и вопросы транспортировки нефти и газа. Так, нефтегазовая промышленность остается одним из основных драйверов развития экономики страны: 64% общей экспортной

¹¹⁵ Ferrantino, M., T.Geiger, M.Tsigas (2013), The benefits of trade Facilitation – A modeling Exercise, Beneva, S.n.



выручки страны приходится на поступления от экспорта углеводородного сырья. При этом 80% экспорта нефти Казахстана осуществляется нефтепроводом Каспийский Трубопроводный Консорциум.

Согласно же данным Бюро национальной статистики АСПИР РК, среднестатистическая доля горнодобывающей промышленности и разработки карьеров за период с 2010–2022 гг. составляет порядка 15%, а транспорта и складирования – 7,6%. По итогам же 2022 года, совокупная доля составила 1/5 от всего ВВП страны.

Цель исследования состоит в определении «узких мест», препятствующих оптимальному функционированию транспортной и транзитной логистики, и разработке стратегий их устранения. Однако задача не ограничивается только выявлением проблем, но и включает в себя вопрос о том, как наиболее эффективно использовать потенциал Казахстана в контексте международных транспортных маршрутов, таких как Транскаспийский международный транспортный маршрут (ТМТМ), Север-Юг и других.

Для решения данной цели был поставлен ряд задач:

1. Провести анализ проблем, с которыми сталкивается транспортная отрасль, и определить их основные причины и последствия.

2. Изучить международный опыт в области развития транзитно-транспортной логистики и возможные направления улучшения ситуации в Казахстане.

3. Провести опрос среди получателей транспортных услуг в грузовых железнодорожных перевозках.

4. Определить текущие и потенциальные риски для транспортной отрасли.

5. Разработать рекомендации по повышению транзитно-транспортного потенциала Казахстана, включая разработку стратегий развития основных транспортных коридоров, в которых участвует Казахстан.

Для достижения поставленных задач использован комплексный подход, сочетающий количественные и качественные методы исследования. Количественный анализ основан на статистических методах, анализе официальных данных от БНС АСПИР, ЦГО и квазигосударственного сектора, а также обзорах Всемирного банка.

В ходе проведения количественного анализа, посредством заполнения онлайн-анкеты, созданной при помощи бесплатного онлайн-сервиса google.doc, было опрошено 49 предприятий транспортной отрасли, из которых 35 респондентов прошли опрос анонимно (71,4%).

В опросе приняли участие 14 регионов из 20: г. Астана (15 анкет), г. Алматы и Алматинская область (по 6), Костанайская область (4). От-



существуют компании из ЗКО, области Абай, Жетісу, Ұлытау, Мангистауской и Кызылординской областей. Дисбаланс в сторону г. Астана обусловлен тем фактом, что большинство компаний в сфере транспорта и логистики, предпочитают иметь регистрацию в столице.

В 19 опрошенных компаниях работает менее 10 человек, у 14 – более 250 сотрудников. 9 предприятий ответили, что количество их работников от 10–50 человек.

55% респондентов являются грузотправителями, порядка 20 компаний – экспедиторы и 9 – грузополучатели. Если же смотреть, по представленным отраслям, то 23 принявших в опросе компаний занимаются перевозкой зерна, 15 – строительных материалов, по 12 – перевозкой угля и руды черных металлов, 10 – транспортируют руды цветных металлов.

Помимо этого, 82% анкетированных ответили, что пользуются услугами АО «КТЖ-ГП». Компании, принявшие участие в опросе, в большинстве своем являются более или менее зрелыми. Так, 65% опрошиваемых работают в данной сфере более 5 лет.

В результате проведенной работы сформирован ряд выводов, основанных на имеющихся данных, результатах количественного и качественного анализа:

- во-первых, в настоящий момент АО «Национальная компания «Қазақстан Темір Жолы» значительно перегружена функционалом. Обилие функций привело к фактической монополизации отрасли в секторе железнодорожных грузовых перевозок, которая, в свою очередь, может служить существенным препятствием для эффективного функционирования и развития железнодорожного транспорта;
- во-вторых, необходим пересмотр текущих схем и объемов транспортировки нефти, в особенности по магистральному нефтепроводу, с учетом ряда внешних рисков для экономики страны.

1. Оценка текущей ситуации и проблем в сфере транспортной отрасли

Транзитное положение Казахстана играет важную геостратегическую роль. С целью усиления транспортно-транзитного потенциала Казахстана уже в 2016 году был подписан совместный План сопряжения программы «Нұрлы жол» и Инициативы «Пояса и пути» с Китаем по созданию наиболее благоприятных условий для транзита китайских товаров по направлению Китай-ЕС-Китай.

Текущая геополитическая ситуация простимулировала казахстанские власти изыскивать новые направления транспортировки своей продукции, а также обеспечивать наиболее благоприятные ус-



ловия для транзита товаров по своей территории. Соответствующие положения нашли отражения в утвержденной Концепции развития транспортно-логистического потенциала Республики Казахстан до 2030 года (далее – Концепция).

Согласно проведенному обзору Европейского Банка Развития и Реконструкции¹¹⁶, транзитный потенциал контейнерных перевозок по Центрально-Азиатскому направлению Срединного коридора может составить порядка 130 тыс. ДФЭ к 2040 году. При реализации соответствующих инвестиционных проектов, а также решения барьеров в «мягкой инфраструктуре», объем перевезенных ДФЭ может составить порядка 865 тыс. ДФЭ (здесь необходимо отметить, что рассматриваются также и перевозки через Узбекистан-Туркменистан-Азербайджан).¹¹⁷

По данным же Министерства индустрии и инфраструктурного развития РК (далее – МИИР) за 2022 год объем железнодорожных перевозок составил 405 млн тонн. На 6% за 2022 году увеличился общий объем контейнерных перевозок, составив 1 млн 129 тыс. контейнеров в двадцатифутовом эквиваленте, при этом 70% от этого потока составляют перевозки в направлении Китай-ЕС-Китай (рост к 2021 году составил 7,8%).

В части транзита основной вид транспорта – железнодорожный транспорт, на который приходится 87% всех транзитных перевозок, или 23,1 млн тонн с ростом в 10% по отношению к 2021 году.

При этом, согласно индексу эффективности логистики, LPI Всемирного банка, Казахстан по итогам 2022 года занял 79 место в мире (в 2010 году – 62 место), по индикатору «качество и компетентность логистических услуг» – 81 место, что свидетельствует о недостаточном внимании к вопросам подготовки специалистов для отрасли.

В Казахстане доля затрат на транспортировку может достигать 30% и выше от конечной стоимости товаров, в то время как среднемировой показатель составляет 11%, в Китае – 14%, в Европейском союзе (ЕС) – 11%, в США и Канаде – 10%.

В этой связи прежде чем говорить о дальнейшем развитии транзитно-транспортного потенциала страны, необходимо отметить ряд проблем, которые отмечают представители отрасли в части состояния внутренней инфраструктуры, оказывающей прямое влияние на

¹¹⁶ Sustainable Transport Connections between Europe and Central Asia, 2023

¹¹⁷ Для реализации данного потенциала необходима реализация ряда инвестиционных проектов по всей Центральной Азии (включая Монголию) на сумму 18,5 млрд евро. На долю РК выходит необходимый объем инвестиций в порядка 2,7 млрд евро, включая проект строительства жд-дороги Учкудук – Кызылорда (согласно расчетам ЕБРР – 68 млн евро)



дальнейшее развитие транзитного потенциала страны, в том числе как участника страны в международных коридорах.

1.1 Основные проблемы в железнодорожной отрасли

1. *Сверхконцентрация на рынке железнодорожных грузовых перевозок и последствия текущей монополизации*

Согласно проведенному опросу, порядка 35% респондентов отметили что главной проблемой является монополия КТЖ и дефицит локомотивов, еще 33% опрошенных беспокоит высокий уровень тарифов на грузоперевозки.

С 2001 года с момента принятия Закона Республики Казахстан «О железнодорожном транспорте» в железнодорожной отрасли РК развивается конкуренция и проводится либерализация различных сегментов железнодорожной отрасли, за исключением услуг магистральной железнодорожной сети, услуг подъездных путей, услуг передачи электроэнергии, признанными сферами естественной монополии. В период же с 2011 по 2016 годы принята нормативная правовая база для либерализации рынка перевозки грузов железнодорожным транспортом

Важно отметить, что КТЖ делегирует свои функции, предусмотренные Законом Республики Казахстан «О естественных монополиях», по обеспечению доступа к магистральной железнодорожной сети (далее – МЖС) своей аффилированной компании ТОО «КТЖ-Грузовые перевозки» (далее – ТОО «КТЖ-ГП»). Доля же ТОО «КТЖ-ГП» составляет порядка 95% для внутренних перевозок (100% в экспортном/импортном и транзитном сообщениях). Доля частных перевозчиков на внутренних перевозках составляет лишь 5%.

Выдача Министерством индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан (МИИР РК) лицензий на перевозку грузов железнодорожным транспортом не обеспечивает транспортным компаниям доступ к услугам МЖС.

С 2018 года, кроме ТОО «КТЖ-ГП», доступ к МЖС на определенных маршрутах перевозок грузов во внутриреспубликанском сообщении в тестовом режиме представлен лишь двум частным перевозчикам – ТОО «ТТТ Сервис» (перевозки нефтепродуктов) и ТОО «DAR Rail» (перевозки угля, ЖРС, бокситов, известняка, щебеня) в рамках пилотного нерегламентированного законодательно проекта Комитета транспорта МИИР РК.

Согласно статье 10 Правил пользования МЖС доступ к услугам магистральной железнодорожной сети предоставляется перевозчикам не более чем на один срок действия расписания движения поездов (1 год).



Отсутствие у частных перевозчиков долгосрочного доступа к услугам МЖС является существенным барьером, препятствующим частным перевозчикам использовать заемное финансирование, необходимое для осуществления многомиллионных инвестиций для приобретения тягового подвижного состава.

Несмотря на то, что Концепцией развития транспортно-логистического потенциала до 2023 года планировалось увеличение доли частных перевозчиков в перевозке грузов железнодорожным транспортом (не менее 30% к 2030 году), КТЖ и МИИР фактически не выполняют реализацию данных индикаторов. Так, на 2023-2024 годы фрахтовый год 8 новым частным перевозчикам грузов было отказано в доступе на МЖС. Основанием выступило внесение изменений в НПА.

У представителей отрасли вызывают вопросы политика предоставления скидок. Так, ТОО «КТЖ-ГП» с 2021 года предоставляет временный понижающий коэффициент для АО «Кедентранссервис» на перевозку грузов во всех сообщениях в размере 0,5. Таким образом, перевозка грузов у АО «Кедентранссервис» в два раза дешевле, чем у остальных участников рынка, что позволило устранить конкурентов «нерыночными» условиями и замкнуть на себе весь грузопоток, который АО «Кедентранссервис» физически не в состоянии переработать.

В совокупности сложившаяся ситуация, при которой управление железнодорожными перевозками и управление самой инфраструктурой консолидировано в одной структуре, приводит к стагнации рынка перевозок и транзита. Данный вывод подтверждается и мнением бизнес-сообщества. Так, 43% респондентов ответили, что ключевой проблемой для них является дефицит пропускной способности МЖС.

Кроме того, согласно проведенному опросу, средний уровень удовлетворенности респондентов текущим уровнем услуг по перевозке грузов железнодорожным транспортом составляет 2,7 из 5. При чем у компаний, обслуживаемых у АО «КТЖ-ГП» – 2,6 (2,4 – у ответивших анонимно и 3,0 – у ответивших с указанием названия компании). Респонденты, не работающие с КТЖ, удовлетворены на 3,13 баллов.

1.2 Приоритет для транзитных перевозок в ущерб интересам казахстанских компаний

Национальный перевозчик на системной основе ставит в приоритет обслуживание транзитных грузов и, соответственно, иностранных экономик по причине того, что тарифы на транзите значительно выше, чем на обслуживании внутренних или экспортных грузопотоков: разница составляет 2,5 раза.



Вместе с тем, транзитные грузы следуют беспрепятственно по территории Казахстана, что подтверждается приказом КТЖ-ГП № 98 от 11.11.2022 г. о введении конвенционных запрещений на экспорт отечественных грузов. Скорость для внутреннего сообщения – 312 км / сутки, тогда как для транзитного сообщения – 940 км /сутки.

Заявляемый КТЖ растущий грузооборот по сети МЖС растет только за счет транзитных и импортных перевозок, объемы перевозок во внутриреспубликанском и экспортном сообщении не выросли за последние годы или стагнируют.

 **Таблица 1. Объем перевозок грузов по видам сообщения, тыс. т.**

Показатели перевозок по сети РК	2020 год	2021 год	2022 год	2021г. к 2020г. %	2022г. к 2021г. %	6 мес 2023	6 мес 2022	6 мес. 2023г. к 6 мес. 2022г.
Внутри республиканские	166882	166584	165238	-0,2%	-0,8%	78 817	82 228	-4,1%
Экспорт	83 196	81 971	78 556	-1,5%	-4,2%	41 191	40 464	+1,8%
Импорт	16 658	18 928	18 344	+13,6%	-3,1%	10 451	9 199	+13,6%
Транзит	20 639	20 962	23 161	+1,6%	+10,5%	14 266	10 353	+37,8%
ВСЕГО	287375	288445	285299			144 725	142 244	

Источник: Оперативная статистика МИИР РК на основе отчетов и данных КТЖ

За последние 3 года объемы перевозок во внутриреспубликанском сообщении претерпевают спад: за первое полугодие т.г. объемы перевозок сократились на 4,1%.

Поток грузов в экспортном сообщении при небольшом улучшении в первом полугодии 2023 года также показывает отрицательную динамику. Транзитные же поставки за последние три года выросли, показав значительный прирост за первое полугодие 2023 года в 37,8%. Однако транспортная инфраструктура остается при той же пропускной способности.

По информации казахстанских грузоотправителей, порядка 10-15% заявок на включение в план перевозок получают отказ, но включение грузов в план отправок еще не означает, что отгрузка и доставка грузов произойдет фактически.

С ростом транзитных грузов за последние полгода порядка 8% грузов, принятых в план отправок, так и не были доставлены по разным причинам, это порядка 10 078,5 тыс. тонн грузов.



Таблица 2. Информация по недовывозу продукции казахстанских предприятий на основании оперативных данных КТЖ

Род груза, тыс.тонн	1 полугодие 2023г.		
	план	факт	Отклонение
Каменный уголь	62772	53434	-9338,5
Нефть	9111,6	9422,5	310,9
Руда железная	11209	9043,4	-2165,6
Руда цветная	11186	10439	-747,2
Черные металлы	2478	2008,4	-469,6
Цветные металлы	499,2	335,8	-163,4
Лом черных металлов	171,3	505,2	333,9
Хим. и минеральные удобрения	2585,3	2203	-382,3
Строительные грузы	4920,6	6810,4	1889,8
Цемент	3522,4	3053,3	-469,1
Зерно	4503,2	5334,3	831,1
Продукты перемола	1031,5	1364,4	332,9
Прочие грузы	19838	19796	-41,4
Сумма	133 828	123 750	-10078,5

Таким образом, транзит иностранных грузов осуществляется в ущерб отечественным отправителям. При этом, если ранее на это жаловались в основном отправители зерновой продукции, то с 2022 года начали поступать жалобы и от поставщиков обработанных металлов.

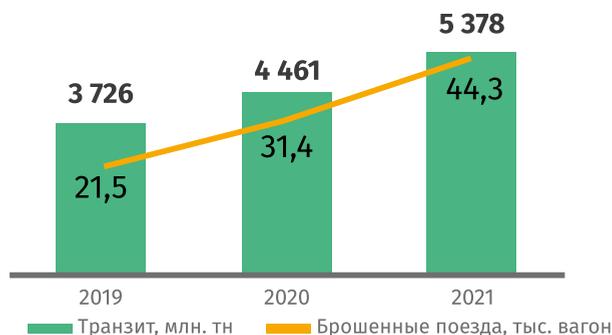
1.3 Брошенные поезда

Проблема «брошенных» поездов стала особенно болезненной и массовой не только для операторов вагонов и экспедиторов, но и конечных клиентов – это ключевой фактор снижения маршрутной скорости отправок и вагонов соответственно.

Несмотря на предпринятые КТЖ усилия с ноября 2022 года по май 2023 года, количество брошенных поездов не снижается до 320 по-



ездов ежесуточно (17 100 вагонов), что приводит к дополнительным издержкам субъектов МСБ (срыв контрактных обязательств и т.д.).



Справочно: исторический средний отраслевой показатель «брошенных поездов» – до 10 тыс. вагонов

** Данные ИС ERAI*

■ РИСУНОК 1. Динамика транзита и брошенных поездов

Согласно имеющимся данным, можно констатировать, что изменение количества брошенных поездов идёт вслед за увеличением доли транзита на сети. В частности, это происходит в силу того, что транзитным поездам отдается приоритет следования по инфраструктуре и подвязываются локомотивы.



Справочно: Из расчета средней суточной ставки в 10 тыс. тг. за пользование вагонами выходит, что за 2021 год простой вагонов в брошенном состоянии составил более 84 млрд тг. Данные убытки ложатся либо на клиенте, если оплата посуточная, либо оператора вагонов (экспедитор). В любом случае оператор переложит свои убытки на будущие перевозки, чтобы покрыть потери.

Эксперты отмечают, что ситуация с брошенными поездами сильно проявится в осенне-зимний период 2023-2024 гг.: в предыдущем периоде количество брошенных поездов достигало 500-600 единиц средним в сутки. Это обуславливается ростом количества перевозок угля, зерна и контейнерных транзитных поездов.

При этом 31% респондентов беспокоит низкий оборот вагонов и недостаточный уровень обеспечения подвижным составом, 24,5% – тревожатся за низкие сроки доставки.



1.4 Отсутствие полноценного отраслевого регулятора, наделенного необходимыми функциями

На сегодня государственным органом, курирующим железнодорожную отрасль, но только де-юре, является МИИР РК, которое наряду с транспортно-логистическим комплексом курирует такие крупные отрасли, как промышленность, недропользование, строительство, ЖКХ и др. В совокупности данные отрасли формируют порядка 30–35% ВВП страны, который зависит от политики МИИР РК, включая строительный сектор (12-13%), металлургия (8-9%) и транспортный сектор (6-7%).

Для сравнения Министерство торговли и интеграции Республики Казахстан и Министерство энергетики Республики Казахстан (МЭ РК) отвечают за развитие 21% и 13% ВВП страны соответственно.

Транспортно-транзитный сектор это одна из отраслей экономики, которая может стране помочь избавиться от сырьевой зависимости. Однако вопросы транспортной отрасли на уровне МИИР РК не находят должного внимания по ряду причин.

В условиях наличия профильного органа выработка политики в железнодорожной отрасли, разработка планов её развития, исполнение этих планов и контроль за исполнением по факту выполняется одним лицом – КТЖ.

На международном уровне (МСЖД, ОСЖД) КТЖ и КТЖ-ГП фактически выступают от лица РК. Во внутренней политике МИИР РК всецело полагается на позицию КТЖ и ретранслируют её.

Фактически речь идет о том, что МИИР РК не имеет должного влияния на КТЖ, не влияет на механизм организации перевозочного процесса, не обладает информацией о пропускной или провозной способности на том или ином участке маршрута МЖС.

Это приводит к конфликту отраслевых интересов (КТЖ и АО «ФНБ «Самрук-Казына» в своих стратегиях руководствуются только корпоративными интересами, а не интересами национальной экономики: предоставление российским экспортерам тарифных преференций для транзита по РК в ущерб интересам казахстанских предприятий), провоцирует системную коррупцию и никак не способствует эффективному развитию отрасли и экономики в целом.

Зачастую государственные органы ввиду отсутствия компетенций опираются только на мнение КТЖ, что наглядно показывает необходимость усиления компетенций государственных органов в вопросах развития железнодорожной отрасли.

1.5 Коррупциогенные риски в сфере жд перевозок

26,5% опрошенных респондентов сигнализируют на систематическое взяточничество. Кроме того, из опрошенных респондентов 47%



респондентов ответили, что сталкиваются со случаями коррупции при отправке грузов. Здесь же необходимо отметить, что большинство опрошенных решились ответить на опрос анонимно. Один из респондентов ответил, что опасается «...за свое будущее».

Кроме того, на вопрос «Произошли ли изменения в качестве предоставляемых услуг за последние 3 года?»:

- 32 опрошенных ответили, что изменений не наблюдаются (65%);
- 12 – написали, что произошли улучшения;
- 5 – затрудняются ответить.

За последние 5 лет зарегистрировано 136 уголовных дел в отношении должностных лиц КТЖ и его подведомственных организаций, по ним осуждено 52 человека. Большинство преступлений в этой сфере приходится на факты взяточничества (70%) и хищения (13%).

В основном преступления связаны с получением незаконных вознаграждений при подписании актов выполненных работ, ускоренной и беспрепятственной подачей вагонов и тепловозов для перевозки грузов, согласованием плана отгрузок и др.

1.6 Износ инфраструктуры отрасли

Недостаточность ежегодных объемов работ по текущему ремонту и содержанию инфраструктуры МЖС наряду с устареванием оборудования путевого хозяйства приводит к ухудшению технического состояния МЖС, оказывая непосредственное влияние на безопасность железнодорожных перевозок.

Низкий уровень железнодорожной электрификации сети и преобладание однопутных линий являются причинами ограничения пропускной способности на железнодорожном транспорте и негативно сказываются на времени доставки грузов.

Отдельный вопрос стоит по парку вагонов и локомотивов. Парк вагонов КТЖ на сегодняшний день составляет 2228 единиц, из них 776 вагонов или 35% от общего количества – сроком эксплуатации более 28 лет. Средний износ пассажирских вагонов – 53%, грузовых – 57%, локомотивов – 67%. По состоянию на 1 ноября 2022 года существует потребность в 936 локомотивах, 1,5 тыс. – грузовых вагонов.

Срок эксплуатации основной массы локомотивов – более 30 лет (срок службы 40 лет), средний износ – 70% (при этом 64% парка с износом свыше 90%). В результате расходуются большие капитальные вложения на их содержание и ремонт.

Ежегодное выбытие по срокам службы составляет порядка 70-80 локомотивов/год или в предстоящие 10 лет подлежит списанию 800 локомотивов. Инвестиционная программа КТЖ позволяет восполнить парк в пределах 20-25 локомотивов в год при потребности 80-100 локомотивов.



Уже сегодня имеется нехватка в локомотивной тяге, только дефицит в маневровой тяге на станционных работах составляет 35%. Таким образом, в 2023-2025 годах образуется катастрофический дефицит в локомотивной тяге.

При этом заявляемые планы КТЖ по обновлению парка локомотивов и повышению их эффективности не всегда выполняются. Так, при планах о получении в первом квартале 2023 года 50 новых локомотивов, фактически было получено всего 23 единицы тягового подвижного состава.

Указанный дефицит локомотивной тяги у КТЖ-ГП приводит к снижению оборота грузовых вагонов, их переизбытку на сети (грузоотправители заказывают дополнительный парк грузовых вагонов для обеспечения своих перевозок). В совокупности с кратным ростом транзитных контейнерных поездов это создаёт избыточную нагрузку на инфраструктуру МЖС и приводит к брошенным поездам и, как следствие, невывозу грузов казахстанских отправителей.

По данным АО «НК «КТЖ», в рамках инвестиционной программы за 2022 год было освоено 109,5 млрд тенге, в том числе 96,2 млрд тенге на цели развития МЖС, т.е. на 1 км развернутой длины пути объем инвестиций в МЖС составил 14,8 тыс. долл. США или около 14,0 тыс. евро¹¹⁸. При этом инвестиционные же возможности КТЖ формируются только за счет государственных ресурсов (РБ, льготные займы, Национальный фонд) либо за счет роста долговой нагрузки.

Для сравнения в 2018 году в среднем по странам ЕС расходы на техническое обслуживание, обновление и усовершенствование железнодорожных линий на 1 км составили 153 тыс. евро¹¹⁹.

Источником инвестиций и повышения эффективности в отрасли могли бы стать частные инвестиции, однако непоследовательная политика КТЖ и МИИР РК по факту блокируют привлечение частного сектора в обновление подвижного состава.

Рост эффективности частного капитала в обновлении подвижного состава, привлечение инвестиций, создание новых ИТ решений наглядно демонстрирует пилотный допуск на сеть 2-х частных перевозчиков грузов на ограниченных маршрутах.

1.7 Низкая степень контейнеризации железнодорожных перевозок

Дальнейшие перспективы эффективного функционирования транспортно-логистического комплекса Республики Казахстан, исхо-

¹¹⁸ По среднегодовому курсу НБ РК 1 USD = 460,48 KZT и 1 EUR = 484,22 KZT за 2022 год

¹¹⁹ EUROPEAN COMMISSION «REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. 7th Report on monitoring development of the rail market, 2021



дя из сегодняшних реалий, во многом связаны с успешным развитием контейнерного бизнеса.

Контейнеризация грузов зарекомендовала себя казахстанским грузоотправителям как быстрый и надежный сервис, способный бесперебойно функционировать, несмотря на геополитические кризисы и карантинные меры.

Согласно имеющимся данным, объемы контейнерных перевозок в Казахстане составляют порядка 5–7% от всего объема перевозок, по сравнению с 52% у Индии, 72% у ЕС и 73% у КНР. Контейнерными перевозками в основном пользуются поставщики обработанной продукции. Таким образом, это косвенный показатель низкого уровня объемов поставок обработанной продукции из РК.

При этом в соседней РФ уже с 2012 года функционирует программа по развитию контейнерного бизнеса в холдинге «РЖД» и планируется разработка долгосрочной программы развития транспортной отрасли РФ до 2030 года и 2035 годов.

Грузоотправители по большей части предпочитают отправлять свои грузы крытыми полувагонами. Это связано с тарифной политикой компании АО НК «КТЖ» и отсутствием стимулов переходить на контейнеры. Если сравнивать с Россией, то РЖД вводят скидки, временные понижающие коэффициенты и, тем самым, принуждают грузоотправителей задуматься о необходимости создания соответствующей инфраструктуры в месте отправки, чтобы в дальнейшем можно было контейнеризировать грузы и отправлять их на экспорт.

При этом тарифы на контейнерные перевозки во всех видах сообщений в Казахстане дерегулированы уже более 5 лет. Со стороны монополиста КТЖ-ГП и его дочерних организаций не созданы стимулирующие условия и новые тарифные решения для обеспечения подсыла контейнеров с южные регионов, где их в избытке, в северные регионы, где большой объем контейнеропригодных грузов.

1.8 Низкая степень цифровизации и автоматизации технологических процессов

В отрасли отсутствуют либо не в полной мере функционируют информационные системы для автоматизации таких процессов, как планирование и контроль организации и выполнения смешанных перевозок; планирование маневровой и грузовой работы на станции; планирование технического обслуживания и ремонта объектов инфраструктуры и др. Данная проблема оказывает влияние на скорость, безопасность и эффективность перевозок.

Отсутствие единых подходов к интеграции существующих и внедрению новых информационных систем является основной причи-



ной низкого уровня автоматизации и цифровизации технологических процессов группы компаний АО «НК «КТЖ».

Масштабы ее деятельности и используемые технологии управления процессами не позволяют обеспечить высокий уровень их эффективности. Сдерживающим фактором информатизации отрасли и внедрения иных инноваций (управленческих и технологических) является монополизация всех процессов в отрасли за одним субъектом – КТЖ.

Наглядный пример, проведенные две программы трансформации АО «НК «КТЖ» и заявленная в 2022 году стратегия цифровизации отрасли. Низкая способность внедрения изменений и избыточная бюрократизация процессов КТЖ по внедрению новых решений, включая ИТ, делают всю экономику страны заложником КТЖ и его неэффективности в данном направлении.

При этом пилотный проект допуска частных перевозчиков к МЖС стал стимулом в разработке и внедрении ими собственных ИТ систем управления перевозочным процессом, например, автоматизированная система управления перевозочным процессом ТОО «DAR RAIL».

1.9 Расхождение официальной статистики (БНС АСПИР, КГД) и КТЖ

Данные официальной статистики (БНС, КГД) и КТЖ расходятся, а также не дают возможности следить за развитием и эффективностью железнодорожной отрасли, отсутствует доступ к корректной информации о распределении объемов перевозок по видам сообщений, изменении цен (тарифов) на железнодорожные перевозки, товарной структуре перевозимых грузов и пр.

Ряд данных, представляющих интерес, можно встретить только в отчетах и презентациях крупных компаний отрасли, таких как АО «НК «КТЖ», ТОО «КТЖ-ГП», либо в докладах представителей государственного уполномоченного органа. Причиной сложившейся ситуации можно считать нормы Закона Республики Казахстан «О государственной статистике».

В секторе железнодорожного транспорта естественное доминирующее положение занимает группа компаний АО «НК «КТЖ» соответственно, большая часть показателей так или иначе связана с их деятельностью.

Значительно отличается информация об объемах экспортных, импортных и транзитных перевозок, предоставляемая КГД МФ РК, от данных АО «НК «КТЖ». Имеются расхождения по инвестициям в основной капитал.



2. Мировой опыт реформирования железнодорожной отрасли

Европейский союз (ЕС)

С 1993 года в ЕС начался двухэтапный процесс либерализации международных грузовых железнодорожных перевозок. Либерализация международных железнодорожных грузоперевозок в ЕС регламентируется Директивой 91/440/ЕЕС с 01.01.1993 года и Вторым пакетом директив по железнодорожному транспорту (Second Railway Package). С 01.01.2007 года перевозчикам-партнерам предоставляются права на доступ к инфраструктуре и транзит в государствах членах ЕС. Для получения доступа к инфраструктуре перевозчики должны пройти сертификацию безопасности в стране назначения. Внедрение Второго пакета завершилось к 2007 году, что разрешило перевозчикам самостоятельно осуществлять услуги без обязательного наличия партнера в стране-грузополучателе.

Конкуренция в перевозочной деятельности способствовала росту инновационных решений, повышающих эффективность работы. Это и сокращение простоев, снижение затрат на обслуживание, оптимизация рабочих показателей подвижного состава, внедрение системы отслеживания местонахождения грузов и подвижного состава, электронных систем приема заявок и обслуживания, сокращение времени нахождения поезда в пути. В целом конкуренция в железнодорожном секторе позволила снизить операционные затраты монополиста от 2% до 56% на горизонте ориентировочно 15 лет.

Либерализация рынка грузовых перевозок привела к тому, что в странах ЕС сегодня действуют более тысячи независимых перевозчиков грузов, владеющих и управляющих подвижным составом (вагонами и локомотивами) и организовывающими движение поездов по инфраструктуре стран ЕС. При этом наибольшее количество конкурирующих независимых перевозчиков зарегистрировано в Германии (434 компании). Опыт реформ в ЕС свидетельствует о том, что привлечение частных инвестиций в подвижной состав и локомотивы не является сложным, если частному сектору предоставляются надлежащие стимулы.

Разделение ответственности между перевозчиками и инфраструктурой, повышение прозрачности технологических и управленческих процессов повысило уровень безопасности перевозок. В странах ЕС в отличие от стран с вертикально-интегрированными железными дорогами (инфраструктура + грузовой перевозчик, США, Австралия) на-



блюдается меньшее количество аварий и сходов при осуществлении грузовых перевозок.

Австралия

Основная часть австралийской сети железных дорог находится в собственности федерального правительства или правительств штатов и ориентирована на грузоперевозки, за исключением основных городских зон.

При этом все операторы грузовых поездов являются независимыми частными компаниями, кроме основных операторов в Квинсленде.

До 1970-х годов сектор железных дорог Австралии был построен по такому же принципу, как и в большинстве стран мира. Шесть организаций, принадлежавших правительствам штатов, и одна федеральная железная дорога – «Железная дорога Содружества», по которой в основном осуществлялись дальние перевозки через долину Наллабор и в Алис-Спрингс — несли ответственность за пассажирские и грузовые перевозки в рамках вертикально-интегрированных операций.

Австралийские железные дороги имели многочисленный штат и относительно низкую производительность: в секторе грузоперевозок присутствовали различные регулируемые монополии.

К 1975 году две самые слабые железные дороги штатов (Южной Австралии и Тасмании) были переданы правительствами штатов центральному правительству и включены в состав «Железной дороги Содружества», которая приобрела статус Австралийской национальной железной дороги (AN).

В начале 1990-х годов была обеспечена связь между континентальными системами железных дорог штатов, несмотря на то, что они имели три разных размера колеи, и только в 1995 году была создана сеть с единым стандартом колеи, соединяющая Брисбен и Перт через Сидней, Мельбурн и Аделаиду.

В 1995 году принятая федеральным правительством и правительствами штатов Австралии политика конкуренции стимулировала следующий важный шаг по внедрению вертикального разделения в секторе инфраструктуре в целом, в том числе и в железнодорожной отрасли, что открыло железнодорожную сеть для независимых компаний.

Практически одновременно с этим был сделан важный политический шаг, получивший известность как «Политика конкуренции», повлиявший на механизмы управления инфраструктурой в целом.

В железнодорожной отрасли реформа включала два основных этапа:



- Несколько вертикально-интегрированных государственных железных дорог были разделены на «национальную монополию» железнодорожных путей и «потенциально конкурентоспособные» железнодорожные перевозки.

- Был внедрен механизм стимулирования доступа третьих сторон ко всем объектам инфраструктуры национального значения.

Основные выводы из анализа международного опыта:

- Во всех моделях организации железнодорожной отрасли (кроме монополии) можно констатировать наличие конкуренции: либо между перевозчиками на единой сети, либо между вертикально интегрированными железнодорожными компаниями.

- Конкуренция является наиболее действенным стимулом для повышения эффективности работы монопольного (базового) перевозчика, основой для сдерживания роста тарифов на услуги грузовых перевозок, повышения качества и безопасности перевозок, внедрения инноваций в отрасли.

- Организационное разделение инфраструктуры и базового перевозчика в рамках холдинга продемонстрировало свою действенность за счет обеспечения прозрачности между различными видами деятельности и эффективного контроля над ними.

- Страны с организационным разделением и обеспечением прозрачности деятельности оператора инфраструктуры достигли более качественного развития железнодорожной сети, быстрее реагируют на спрос перевозчиков на пропускную способность сети, а также имеют более низкие показатели аварий и сходов при осуществлении железнодорожных грузовых перевозок.

3. Транскаспийский мультимодальный транспортный маршрут (Срединный коридор)

Транскаспийский маршрут или Срединный коридор проходит из Центральной Азии через Каспийское море в Азербайджан и продолжается либо до грузинских портов, либо до Турции по линии Баку – Тбилиси – Карс, минуя территорию России. Военные действия РФ в Украине, а также введенные и вводимые санкции в отношении РФ со стороны стран Коллективного Запада, повысили значимость данного маршрута.

Только в 2022 году объем грузоперевозок увеличился в 2,5 раза и достиг 1,5 млн тонн¹²⁰. Текущая пропускная способность Транскаспий-

¹²⁰ Объем грузоперевозок по Транскаспийскому маршруту вырос в 2,5 раза, <https://kapital.kz/economic/112865/ob-yem-gruzoperevozok-po-transkaspiskomu-marshrutu-vyros-v-2-5-raza.html>



ского международного транспортного маршрута (ТМТМ) составляет 6 млн тонн в год, а том числе 80 тыс. ДФЭ (двадцатифутовый эквивалент). МИИР РК отмечает, что в основном вывозились цветные и черные металлы, химические грузы.

По информации КТЖ, железнодорожные перевозки по Срединному коридору с января по март 2023 года увеличились на 63,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. По коридору было перевезено 433 200 тонн грузов, в общей сложности более 4 000 ДФЭ. В январе–мае 2023 года по ТМТМ перевезено уже на 64% больше грузов, чем год назад, отмечено Главой государства¹²¹.

При этом с началом войны РФ и Украины и ростом нагрузки на Северный коридор через Казахстан, РФ и Белоруссию, транзитные перевозки по ТМТМ показали снижение. Объемы перевозок транзита контейнеров по ТМТМ ниже, чем до февраля 2022 года. Это говорит о необходимости повышения эффективности управления развитием коридора ТМТМ, изучения всех аспектов, влияющих на его развитие, учёта мнений рынка, создание условий для более широкого привлечения грузопотоков и частного сектора для инвестиций в ТМТМ, а также более активное участие уполномоченного органа в вопросах развития коридора ТМТМ.

Эксперты Всемирного банка в апрельском обзоре казахстанской экономики «Восстановление экономики в сложное время» (Economic recovery during challenging times) пришли к выводу, что развитие Среднего коридора потребует времени. Из-за ограниченных мощностей и низкого уровня контейнеризации среди стран-участниц Средний коридор на текущий момент не следует рассматривать как полную замену Северному коридору¹²².

Потенциал ТМТМ к 2030 году оценивается в 20 млн тонн грузов в год, в том числе контейнерные перевозки до 2 млн ДФЭ, к 2025 году – 10 млн тонн грузов в год. Это позволит переориентировать на Срединный коридор до 20% транзитных грузов, проходящих через Казахстан.

Для синхронизации устранения «узких мест» Казахстан совместно с Азербайджаном, Грузией и Турцией разработал и принял Дорожную карту по увеличению пропускной способности ТМТМ.

В июне 2023 года создана новая трехсторонняя компания (РК-АР-Грузия), которая сосредоточится на унификации тарифов, обработке

¹²¹ Railway Supply, 2023, <https://www.railway.supply/kazakhstan-prodolzhaet-uvelichivat-zhd-perevozki/>

¹²² Amid Challenging Times, Kazakhstan's Economy to Recover Modestly in 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/04/25/amid-challenging-times-kazakhstan-s-economy-to-recover-modestly-in-2023-says-world-bank>



всех грузов в Срединном коридоре и сокращении транзитного времени до 10–15 дней, в том числе за счет цифровизации и привлечения международных инвесторов.

При этом необходимо отметить несинхронизированную работу между зарубежными участниками проекта. Так, Азербайджан уже сдвинул свои сроки по развитию портовой и железнодорожной инфраструктуры на два года, Грузия же приступила к реконструкции участка «Тбилиси – Махинджаури», планирует увеличение мощности припортовых станций Поти и Батуми, а также полный ввод в эксплуатацию железнодорожного участка «Батуми – Карс».

Объемы перевозок, для которых необходимы альтернативные логистические пути из-за ограничения перевозок по территории РФ (~250 тыс. ДФЭ), заметно превышают пропускную способность маршрута ТМТМ. Однако в случае существенных ограничений по северному маршруту и неготовности инфраструктуры на среднем коридоре, грузы могут уйти на морские маршруты, а Казахстан может недополучить существенные объёмы инфраструктурной платы и добавленной стоимости.

Для качественного развития инфраструктуры (железнодорожной, портовой, терминальной) требуется привлечение большого объема инвестиций, но для её окупаемости необходимо заполнение её грузопотоками. Качественный рост грузопотоков на ТМТМ могут обеспечить казахстанские экспортные генеральные грузы (руда, уголь, металлы, зерно). Однако для таких грузов необходимо соответствующее развитие инфраструктуры портовой на точке выхода коридора, то есть в Грузии. Необходим глубоководный порт, способный обеспечивать заход судов и погрузку судов класса Panamax и Aframax грузовой вместимостью 60-120 тыс тонн, а также суда более высокого класса Capesize (участок «Карс – Ахалкалаки» имеет существенное ограничение по пропускной способности).

Следовательно, необходима проработка вопроса о создании такого глубоководного порта и финансирования с международными институтами, с возможным созданием международного консорциума для реализации проекта.

В целом в результате резкого увеличения объемов перевозок грузов по Срединному коридору в пиковый период за 2022 годы были выявлены «узкие места» на маршруте:

- инфраструктурные ограничения и низкая пропускная способность железных дорог, портов и припортовых станций;
- дефицит подвижного состава (вагонов, локомотивов на АЖД и ГЖД);



- нехватка паромов для железнодорожных и автоперевозок;
- перекрестное заполнение пропускной мощности кавказского участка ТМТМ за счет роста грузопотока из РФ и ЦА через порт Туркменбаши и сухопутный пункт пропуска Самур-Ялама;
 - слабое взаимодействие между участниками перевозок (железными дорогами, операторами перевозок, портовыми администрациями и офф-док терминалами);
 - низкая эффективность управления операционной деятельностью участников маршрута; несовершенные нормативы движения поездов и оборота вагонов на кавказском участке маршрута;
 - отсутствие автоматизированных и цифровых решений по диспетчеризации и взаимодействию с клиентами.

По оценкам экспертов Всемирного банка и Международного валютного фонда, особая нагрузка ляжет на участок маршрута «Достык – Мойынты», где грузопоток увеличится в 1,8 раза, «Бейнеу – Актау» – в 2,5 раза и др.¹²³

Среди особых рисков по осуществлению перевозок по маршруту ТМТМ необходимо выделить падение уровня Каспийского моря и его обмеление. Данный фактор сильно ограничивает возможности судоходства и создаёт серьёзные сложности для осуществления непрерывных производственных процессов и обеспечения жизнедеятельности на морских объектах. С 2006 года уровень Каспийского моря имеет тенденцию к снижению.

По прогнозу немецких и голландских ученых, опубликованному в научном журнале «Nature», к концу XXI века уровень Каспийского моря упадет на 9–18 метров. Это означает, что поверхность воды в Каспии сократится с 23 до 34%, Северный Каспий и туркменский шельф полностью высохнут, а береговая линия в южной и центральной частях моря значительно отступит, Залив Кара-Богаз Гол полностью превратится в пустыню¹²⁴.

Другие исследования также показывают, что с учетом глобального потепления климата, снижение уровня Каспия продолжится нынешними темпами¹²⁵.

Обмеление Каспийского моря напрямую влияет и на судоходство. Так, по данным порта Актау, нефтеналивные суда грузоподъемностью

¹²³ Middle Trade and Trade Corridors: opportunities and challenges. World Bank Group. International Monetary Fund.

¹²⁴ M. Prange, T. Wilke & F. P. Wesselingh, The other side of sea level change, Communications Earth & Environment, 2020, <https://www.nature.com/articles/s43247-020-00075-6.pdf?pdf=button%20sticky>

¹²⁵ Chen, J. L., T. Pekker, C. R. Wilson, B. D. Tapley, A. G. Kostianoy, J.-F. Cretaux, and E. S. Safarov (2017), Long-term Caspian Sea level change, Geophys. Res. Lett., 44, 6993–7001, doi:10.1002/2017GL073958.



12 000 тонн сегодня способны принять на борт максимум 9 тыс. тонн. Кроме того, если ранее контейнеровоз мог взять на борт 350 контейнеров в 20-футовом эквиваленте, то сейчас он органичен максимум 280 контейнеров. Таким образом, возникает ситуация недогруза и снижения эффективности логистики¹²⁶. Кроме этого, обмеление приведет к ограничению доступа к портовым мощностям в портах Оля и Астрахань, а также последующему продвижению по Волго-Донскому каналу. Снижение уровня моря в южной части также повлияет на работу иранских портов, хотя и в меньшей степени.

Подход к портам по мере отступления воды, всплытия подводных скал создаёт серьезные проблемы, еще больше усложняя пути движения судов. В Казахстане эту проблему уже ощутили на себе. Из-за того, что уровень воды в районе месторождения «Кашаган» с 2005 года снизился более чем на метр, к 2025 году на территории месторождения могут возникнуть проблемы с навигацией¹²⁷.

Для решения возникающих проблем необходимо принятие комплекса мер.

Во-первых, проведение дноуглубительных работ на особо мелких участках моря вдоль существующих маршрутов доступа судов к объектам морских портов. Однако по мнению экологов, проведение дноуглубительных работ приводит к изменению флоры и фауны и снижению количества рыбы (90% осетровых обитает в северно-восточной части Каспия).

Проведение дноуглубительных работ – это не единственный выход из ситуации, поскольку судам придется ходить только по этим каналам, которые к тому же необходимо регулярно углублять. В этой связи встает также вопрос о замене судов, способных ходить с осадкой до 1,5 метра.

На данный момент многие эксперты сходятся во мнении, что Казахстану нужны свои судостроительные верфи по выпуску судов низкой осадки.

4. Международный транспортный коридор «Север – Юг» (Восточная ветка)

С 2014 года функционирует железнодорожная дорога «Казахстан – Туркменистан – Иран», по которой в 2022 году перевезено 142,2 тыс.

¹²⁶ Насколько начавшаяся трансформация морпорта Актау сможет улучшить его экономическую деятельность?, <https://turanpress.kz/ekonomika/7492-naskolko-nachavshajasja-transformacija-morporta-aktau-smozhet-uluchshit-ego-ekonomich.html>

¹²⁷ Колебания ценой в триллионы, <https://vzglyad.az/news/205589/news.html>



тонн грузов, что в 11 раз больше, чем за 2021 год (13,5 тыс. тонн), а также 340 ДФЭ контейнерных перевозок в 2022 году, в 2021 году подобные перевозки не осуществлялись.

В настоящее время на согласовании сторон (Иран, Туркменистан и Россия) находится Дорожная карта по синхронному устранению «узких» мест» и развитию международного транспортного коридора «Север – Юг», который позволит увеличить пропускную способность коридора до 15 млн тонн в год к 2027 году при текущих 10 млн тонн.

С казахстанской стороны уже ведутся работы по активизации данного маршрута. Так, Заместителем Премьер-Министра – Министром торговли и интеграции Республики Казахстан Жумангариным С.М. в ходе визита в Иран в 2022 году достигнута договоренность об увеличении грузопотока товаров с 1 до 4 млн тонн в год. Отдельно иранская сторона предложила зарезервировать 15 га земли под строительство сухого терминала в порту Шахид Раджайи (Бандар-Аббас) с мощностью в 135 млн тонн в год¹²⁸.

Ведутся переговоры с российской стороной по использованию данного маршрута. Так, в рамках заседания Казахстанско-Российского межрегионального форума Жумангарин С.М. предложил совместно развивать казахстанское направление маршрута «Север – Юг» для общего развития перевозок в направлении РФ – Центральная Азия, РФ – Китай, РФ – Иран и РФ – Афганистан (составили 8,9 млн тонн за 10 мес. 2022 г.).

Вместе с тем среди казахстанских и иных перевозчиков данный маршрут не пользуется большим спросом по нескольким причинам:

- во-первых, значительные задержки движения поездов по территории Туркменистана (до месяца, при заявленных 19 днях), что снижает рентабельность маршрута. Так, один из респондентов отметил, что даже в случае предоставления преференциального тарифа для проезда по туркменской территории, ожидаются задержки, а также возможна временная потеря подвижного состава на территории Туркменистана;

- во-вторых, текущие ограничения (в том числе и негласные) в отношении Ирана не дают возможности реализовать весь имеющийся потенциал. Такие страны, как ОАЭ и Саудовская Аравия опасаются принимать товары, следующие транзитом через Иран.

Отдельно стоит отметить влияние санкций со стороны США и ЕС. Согласно отдельным документам OFAC (Управление по контролю за

¹²⁸ Иран готов предоставить земельные участки в порту Бандар-Аббас для строительства казахстанского терминала (3 ноября 2022) // Сайт Министерства торговли и интеграции Республики Казахстан. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mti/press/news/details/452415?lang=ru>



иностранными активами — подразделение Министерства финансов США), через территорию Ирана запрещен транзит любых промышленных товаров, а также товаров, которые могут быть использованы в промышленности, за исключением пищевой продукции и фармацевтике. Также имеются запреты на инвестиции в развитие инфраструктуры и точно в развитие портовой инфраструктуры Ирана.

Несмотря на это, в настоящее время идет развитие транзитных перевозок по направлению Россия – ЦА – Иран.

Согласно данным издания Коммерсант¹²⁹, российские грузоперевозки по территории Казахстана и Туркменистана в направлении Ирана и далее в Индию за 5 месяцев т.г. выросли на 80,3% и составили 353 500 тонн грузов. Согласно расчетам российской стороны, грузопоток на Восточной ветке в 2023 году превысит 1 млн тонн, в 2025 году может достичь 5–7 млн тонн.

По Западной же ветке МТК «Север – Юг», проходящей по территории Азербайджана, за аналогичный период перевозки составили 3,6 млн тонн, что на 989,4 тыс. тонн (+37,9%) больше, чем годом ранее. Для полного функционирования Западной ветки не хватает железнодорожного участка «Решт – Астара» на 162 км. В настоящее время данный разрыв преодолевается на автомобильном транспорте.

Соглашение о финансировании строительства данного участка Россия и Иран подписали 17 мая т.г., ориентировочные сроки реализации рассчитаны до 2027 года. Участок сначала построят на европейской колее, принятой в Иране, – 1435 мм, а позже продублируют на российской – 1520 мм.

В целом с российской стороны развитию данного маршрута уделяется особое внимание, которая заявила, что объем перевозок грузов по МТК «Север – Юг» к 2025 году планируется удвоить, а к 2030 году – утроить (*до 35 и 60 млн тонн соответственно*).

Помимо этого, российская сторона рассматривает возможность расширения своего присутствия на Каспийском море. Так, Астраханская особая экономическая зона (ОЭЗ) «Лотос» прорабатывает с логистическими компаниями создание линейного судоходства Каспия. В Астраханской области ведется обустройство портовой особой зоны, которая в скором будущем станет крупным транспортным узлом на маршруте коридора. Планируется введение в эксплуатацию контейнерного терминала в середине 2024 года. Сумма общих инвестиций составляет 2,5 млрд рублей.

Параллельно с этим согласно иранскому агентству ISNA, в мае текущего года Россия и Иран подписали Соглашение о строительстве и



закупке 20 судов для транспортной компании «General Cargo».

Одной из основных задач перед российской стороной выступает сокращение сроков доставки грузов по направлению «Балтийское море – Персидский залив» до 10 дней. В настоящее время данный показатель составляет 23 дня.

Таким образом, очевидно, что для российской стороны все три направления данного маршрута (Восточный, Западный и Каспийский) представляют значительный интерес. Несмотря на то, что объемы перевозок по Восточной ветке пока незначительны, за 5 месяцев т.г. они показали значительные темпы прироста по сравнению с Западной: +80,3% и +37,9% соответственно.

Ответы респондентов по вопросу необходимости развития данного направления также показывают гомогенность. Один из респондентов выразил общую позицию достаточно емко: «Диверсификация коридоров должна быть в приоритете и в любой геополитической ситуации Казахстан должен иметь возможность экспортировать или импортировать грузы. Учитывая наличие железнодорожной ветки РК – Туркменистан – ИРИ, нет необходимости разворачивать маршрут на Иран, лучше использовать его в обход Ирана через Пакистан».

Касательно рисков и ограничений ответы также в основном повторяют друг друга, среди них стоит отметить:

1. Ограниченность инфраструктуры на территории Ирана. Необходимо отметить, что порт Шахид Раджайи (Бандер-Аббасс), выступает в основном окном для импорта продукции в Иран, а не наоборот.

2. Санкционная политика в отношении Ирана, а также незаинтересованность как железнодорожных администраций, так и бизнеса использовать данный маршрут.

3. Высокая стоимость и длительность перевозки, кроме того, грузоотправители нередко констатируют факт небезопасности перевозок через Иран.

Часть респондентов отметила также и ряд институциональных проблем, препятствующих полному раскрытию потенциала данного маршрута, таких как: отсутствие подвижного состава, включая фитинговые платформы, локомотивы, завышенные ставки, железнодорожные тарифы по территории Туркменистана и Ирана, отсутствие достаточного количества компетентных сотрудников, отток кадров и пр.

5. Транзит нефти и газа

По доказанным запасам нефти Казахстан занимает 12 место в мире, по запасам газа – 22 место. В 2021 году республиканский бюд-



жет Казахстана пополнился на 30–50% за счёт нефтегазовой отрасли, а Национальный фонд – на 99%.

В 2022 году налоговые поступления от экспорта казахстанской нефти выросли более чем в 2 раза – до \$13,87 млрд против \$ 6,11 млрд в 2021 году.

По итогам 2022 года добыча нефти составила 84,2 млн тонн (2020 год – 85,65 млн тонн, 2021 год – 85,88 млн тонн). План добычи нефти и газового конденсата на 2023 год – 90,5 млн тонн.

Крупнейшими проектами разработке и добычи нефти являются «Тенгизшевройл» (31%), «Норт Каспиан Оперейтинг» (19%) и «Карачаганак Петролеум Оперейтинг» (13%), что в совокупности составляет 63–65% от всей добычи нефти и газового конденсата Казахстана, а к 2025 году добыча данных предприятий будет достигать до 70% от общего объёма.

 **Таблица 3. Баланс нефти и газового конденсата**

Баланс нефти и газового конденсата 2022, млн тонн	Баланс нефти и газ. конд. 2023 (план), млн тонн
Добыча, из них:	84,238
Экспорт	71 (84,45%)
Направлено на переработку, с без учёта мини НПЗ	17,9 (21,24 %)
Мини НПЗ, технологические потери	1,6 (1,78%)

Таким образом, баланс общей нефти определяют: добыча, экспорт, переработка, технологические потери. Нефть и газовый конденсат обеспечивают порядка 60% в товарном экспорте Казахстана.

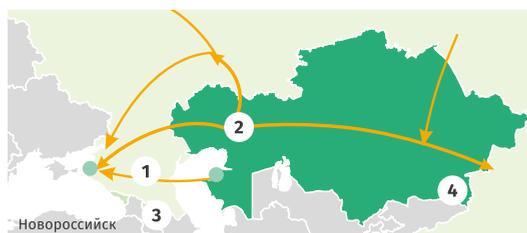
В основном транспортировка нефти осуществляется с помощью нефтепроводов, которые являются самыми дешёвыми и экологически безопасными.

Порядка 80% добываемой нефти в Казахстане отгружается на экспорт, из них более 96% нефти экспортировано через нефтепроводы и более 70% всего объёма направлено в страны Европы (Италия – 27,7%, Нидерланды – 12%, Франция – 6,7%) (данные за 2021 год). Основным потребителем казахстанского газа является Китай – 51,5%.

В настоящее время Казахстан имеет различные схемы транспортировки нефти для экспорта и поставок на внутренний рынок.



Казахстан имеет диверсифицированную систему транспортировки нефти для экспорта и поставок на внутренний рынок



	2022 год	2023 год
Экспорт казахстанской нефти:	64,3 млн. тонн	71 млн. тонн
<i>В том числе по маршрутам:</i>		
1 нефтепровод КТК	52,0 млн. тонн	56,5 млн. тонн
2 нефтепровод Атырау-Самара	8,4 млн. тонн	9,6 млн. тонн
3 морской порт Актау	2,3 млн. тонн	3,5 млн. тонн
4 нефтепровод Атасу-Алашанькоу	1,2 млн. тонн	1 млн. тонн
5 по железной дороге	0,4 млн. тонн	0,4 млн. тонн

■ РИСУНОК 2. Система транспортировки нефти для экспорта и поставок на внутренний рынок

80% экспорта нефти Казахстана осуществляется нефтепроводом КТК.

Таблица 4. Объемы экспорта нефти

Путь экспорта нефти	2022 год	2023 год (план)	Разница
Нефтепровод КТК	80,87%	79,57%	(-) 1,3%
Нефтепровода Атырау-Самара	13,06%	13,52%	(+) 0,46%
Морской порт Актау	3,57%	4,92%	(+)1,35%
Нефтепровод Атасу-Алашанькоу	1,86%	1,40%	(-) 0,40%
По железной дороге	0,62%	0,56%	(-) 0,06%

Кроме того, по итогам 2022 года транзит российской нефти в КНР через Казахстан составил 9,979 млн тонн (по итогам 2021 года также составил 9,979 млн тонн).



Справочно: Нефтепровод КТК общей протяжённостью 1 510 км (из них 452 км – казахстанский участок) соединяет казахстанское нефтяное месторождение «Тенгиз» и нефтетерминал «Южная Озереевка» на Черном море (вблизи порта Новороссийск), введён в эксплуатацию в 2001 году, 20% акций владеет АО «НК «Казмунайгаз».

Проект «Нефтепровод «Казахстан – Китай» реализуется в рамках диверсификации направлений транспортировки и создания многовекторной системы транспортировки углеводородов Республики Казахстан. Общая протяжённость нефтепровода «Казахстан – Китай» составляет 2834 км и включает себя несколько участков:



Таблица 5. Протяжённость участков нефтепровода РК – КНР

Наименование участка	Протяжённость, км	Мощность, млн т/г.	Год ввода в эксплуатацию первонач. пускового комплекса
Атырау-Кенкияк	448,9	6	2003
Кенкияк-Кумколь	794,1	10	2009
Кумколь-Атасу	626,3	20-25	1983-1990
Атасу-Алашанькоу	965,1	20	2006

Построенный в 2005 году Баку – Тбилиси – Джейхан периодически принимал в свои трубы казахстанскую нефть. В первой половине 2023 года её поток увеличился на 6,6% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Переработка нефти

В Казахстане основную долю переработки нефти осуществляют четыре нефтеперерабатывающих завода (НПЗ): Атырауский, Павлодарский, Шымкентский (ПКОП) и Caspi Bitum. Объем переработки нефти на НПЗ по итогам 2022 года составил 17,9 млн тонн без учёта мини НПЗ.



Газ

Добыча газа за 2022 год составила 53,2 млрд м³, экспорт газа – 4,6 млрд м³. Производство товарного газа составило 27,8 млрд м³ (снижение на 5,4% или 1,6 млрд м³), из которых 19,3 млрд м³ поставлено на внутренний рынок и экспорт газа составил 4,6 млрд м³ (остальное на собственные нужды).

По итогам 2022 года уровень газификации страны составил 59%. Принят Комплексный план развития газовой отрасли до 2026 года, который предусматривает меры по увеличению ресурсной базы газа, реформированию газового рынка и сдерживанию цен для социально уязвимых категорий граждан.

Следует отметить, что потребление внутреннего рынка выросло более чем на 2 млрд м³ по сравнению с 2020 годом. Общая протяжённость газотранспортной системы страны составляет 56 тыс км газораспределительных сетей, более 20 тыс. магистральных газопроводов.

По итогам 2022 года международный транзит газа составил 71,8 млрд м³ (2020 год – 62,7 млрд м³, 2021 год – 79,3 млрд м³), в том числе транзит среднеазиатского газа – 42,3 млрд м³, российского – 29,5 млрд м³.

В 2023 году планируется довести долю газификации населения до 60% с реализацией 86 проектов на общую сумму бюджетных инвестиций 74 млрд тенге.

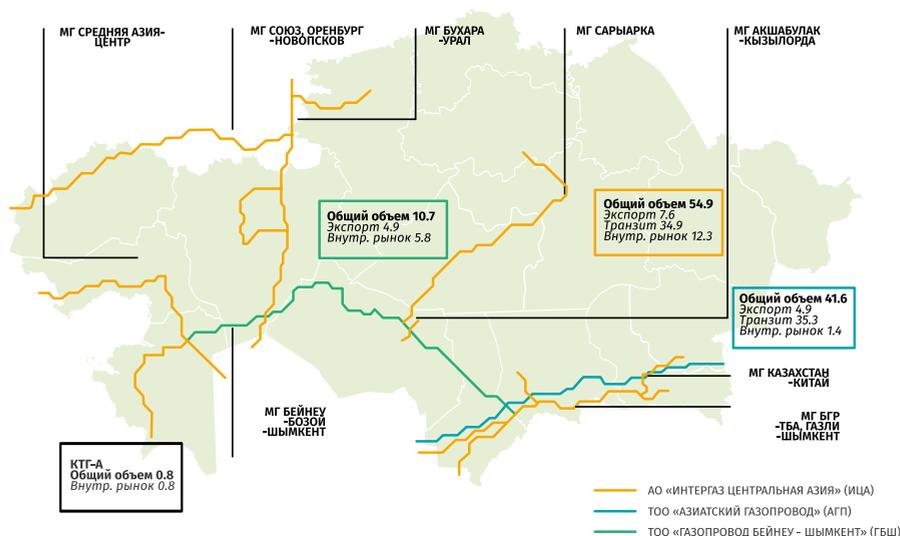
 **Таблица 6. Основные операторы**

Основные операторы	Маршруты	Мощность	Протяжённость
АО «Интергаз Центральная Азия»	Казахстан, Россия, Узбекистан, Туркменистан	198 млрд куб. м	15 260 км
ТОО «Азиатский Газопровод»	Казахстан-Китай	55 млрд куб. м	3 916 км
ТОО «Газопровод Бейнеу-Шымкент»	Бейнеу-Бозой-Шымкент	15 млрд куб. м.	1 454 км
АО «КТГ-Аймак»	Внутренний рынок	Н.д.	59 182 км.

Источник: Годовой отчет КМГ за 2021 год (*консолидированные данные)



Объем транспортировки газа, млрд куб. м



■ РИСУНОК 3. Объем транспортировки газа, млрд куб.м.

Текущие проблемы экспорта и транзита нефти Казахстана

В результате геополитических событий в мире нефтяная отрасль Казахстана столкнулась с проблемами транспортировки нефти. Нефтяные компании Казахстана и уполномоченные органы в 2022 году начали продумывать и развивать дополнительные маршруты поставок нефти в ЕС, минуя транзит через систему Каспийского трубопроводного консорциума.

Помимо того, что через КТК транспортируется порядка 80% всей экспортной нефти, данный маршрут также остаётся самым дешёвым из всех транспортируемых (\$38 за тонну), остальные виды транспортировки составляют от \$28 до \$140 за тонну нефти, с сохранением определенных рисков.

В целом через территорию России в 2022 году транспортировалось 98% нефти Казахстана. Остальные 2% пришлось на иные маршруты: железнодорожная транспортировка до Узбекистана, в направлении Китай, а также маршрут Баку – Тбилиси – Джейхан (далее – БТД).

Таким образом, основной проблемой экспорта казахстанской нефти является полная зависимость от нефтепровода КТК, поскольку геополитическая обстановка продолжает угрожать экспортному потенциалу, проходящему через территорию Российской Федерации.

Статистические данные, представленные на июньской конференции в 2023 году Argus Media, посвященной нефтегазовой отрасли



Казахстана, показали, что даже при максимальной загрузке существующие альтернативные маршруты позволят Казахстану экспортировать лишь около 20–25 млн тонн нефти в год. Для сравнения: по российским маршрутам экспортируется около 65 млн тонн нефти в год.

Несмотря на разветвлённость нефтетранспортной инфраструктуры страны, имеются сложности по увеличению объёмов прокачки нефти на внутренний рынок ввиду наличия ограничений пропускной способности некоторых участков трубопроводов.

Самым быстрым способом развития азиатского направления остаётся каспийский маршрут, который осложняется отсутствием нефтепровода. Для загрузки и выгрузки же с танкеров каспийского флота нужно определенное время. При этом флот на сегодняшний день не сможет осилить серьёзное увеличение объёмов поставок.

Крупных танкеров в Казахстане за последние несколько лет стало вдвое меньше. При этом в настоящее время дочернее предприятие «Казмунайгаз» приобрело два танкера дедвейтом (полная грузоподъёмность судна, включая груз, людей на борту, запасы топлива и т. д.) 8000 тонн, также планируется закупить ещё два судна дедвейтом 80 000 тонн каждое для работы в Чёрном море.

В целом МЭ РК в ближайшее время планирует закупить еще 7 танкеров для экспорта нефти.

Отдельно стоит также и вопрос обмеления Каспия, если уровень Каспийского моря ещё будет снижаться, то это отразится на экономике отгрузки танкеров. Если раньше уровень воды снижался на 5–9 сантиметров в год, то теперь уже на 20 сантиметров. В связи со сложившейся ситуацией, портам в Мангистау необходимо будет провести дноуглубительные работы, но для этого потребуется ещё несколько лет, с учётом разработки документации и прочих процедур.

На сегодня технические возможности по транспортировке нефти с порта Актау составляют 6,5–7 млн тонн, но технически ее можно расширить до 10–12 млн тонн, если восстановить портовую инфраструктуру, танкерный флот и приёмки на портах Баку. Неизбежной остаётся и другая проблема, танкеры имеют низкую рентабельность, и вкладываться в строительство судов, которые способны ходить только по внутреннему Каспийскому морю инвесторы не совсем заинтересованы.

При этом сильная сторона идеи поставок через Азербайджан заключается в том, что для этого не требуются крупные инвестиции в строительство нефтепроводов. Нефтепроводы Азербайджана хронически недогружены (до 50%), к тому же добыча нефти Азербайджана стремительно снижается. При этом уже в текущем году по маршруту Актау – Баку планируется отправить до 1,5 млн тонн.



В долгосрочной перспективе для объёмов свыше 20 млн тонн в год целесообразно создать транспортную систему до БТД. Однако для реализации этого проекта потребуются большие инвестиции:

- нефтепровод Ескене/Тенгиз – Актау/Курык (оценивается порядка в \$2,2 млрд);
- терминал в Актау/Курыке;
- огромный танкерный флот;
- новый перевалочный терминал в Баку;
- необходимо провести дноуглубительные работы в мелководной части Каспийского моря, что также приведёт к значительному удорожанию поставок нефти из Казахстана на внешние рынки;
- цена по данному направлению достигнет \$120 против \$38 КТК за тонну нефти.

Второй проблемой из вышеописанных действий является недостаточная оснащённость танкерного обеспечения, необходимость значительных объёмов инвестиционных вложений в строительство и расширение портов в Мангистауской области, дноуглубительных работ на Каспии, а также изучение проблемы обмеления Каспия.

Кроме того, в этом случае Баку будет требовать гарантированные отгрузки нефти минимум на 10 лет по принципу «Ship or pay», а также есть риск повторного землетрясения на территории Турции и возможных геополитических конфликтов между Арменией и Азербайджаном.

Таким образом, по направлению БТД через порт Актау инвестиции необходимы в основном для развития инфраструктуры казахстанских портов.

По плану МЭ РК в среднесрочной перспективе планируется (2023–2025 гг. до 20 млн т/г):

- Актау – Баку – Батуми до 5 млн т/г (ЖД);
- Актау – Баку – Супса – 5 млн т/г (нефтепровод);
- Актау – БТД 5+ млн т/г (легкая нефть);
- Актау – Иран – до 5 млн т/г (своп-операции).

По маршруту Атырау – Самара («Дружба») предельный объём перекачки составляет 17 млн тонн, однако он также проходит через территорию РФ, Украину и Белоруссии. Германия заявила, что готова принять объёмы нефти от Казахстана взамен российской до 6 млн тонн по данному направлению.

При этом Белоруссия отметила, что может увеличить тариф транзита нефти на 87% от текущего, и так как казахстанская нефть по данному направлению является альтернативой российской, могут возникнуть административные риски транспорта нефти. В настоящий



момент нефтепровод используется лишь на 50%, а прокачивается 8-9 млн тонн. Существует проект расширения мощности нефтепровода до 25 млн тонн в год. Таким образом, потенциал роста составляет примерно 13-14 млн тонн в год.

Однако в польском издании Biznes Alert была опубликована статья, в которой Польша утверждает, что нефть, поставляемая по нефтепроводам в Россию, физически может быть российской, хотя и классифицируется как казахстанская. Якобы в ходе лабораторных исследований польские специалисты установили, что нефть, поступающая по нефтепроводу «Дружба», и классифицируемая как «казахстанская», по своим химическим свойствам соответствует российской смеси REBCO, хотя нефть из Казахстана, поступающая в нефтепорт, отличается от неё.

Из сказанного выше следует вывод: имеется риск, что казахстанская нефть, проходящая по территории РФ по данному трубопроводу, будет подвергаться возможным нападкам со стороны Польши, вследствие того, что смешивается с российской и что Казахстан может транспортировать российскую нефть, выдавая ее за казахстанскую.

По направлению Атасу – Алашанькоу (направление Казахстан – Китай) направляется порядка 1-1,2 млн тонн нефти, при этом пропускная способность – 20 млн тонн в год, но ещё ни разу не выходила на проектную мощность.

Казахстан рассматривает возможность увеличить экспорт нефти в Китай до 6,5 млн тонн в год, при этом это будет зависеть от экономических интересов производителей.

Сегодня данный трубопровод наполовину (около 10 млн тонн) заполнен российской нефтью, оставшиеся мощности не используются. Кроме того, КНР активно увеличивает закупку нефти из России, так как РФ предоставляет хорошие скидки. Казахстанской нефти в этих условиях конкурировать будет нелегко. Вместе с тем необходимо отметить, что в последнее время Китай сталкивается с давлением со стороны США, в частности, по ситуации вокруг острова Тайвань, что способно ограничить транзитные возможности КНР. Нефтепровод с Китаем можно довести до 20 млн тонн, если расширить «узкое место» (Атыру – Кенкияк).

По участкам «Атырау – Кенкияк, Кенкияк – Кумколь» не обеспечивается достаточная пропускная способность для увеличения объемов поставок нефти западных месторождений на Шымкентский и Павлодарский НПЗ, а также расширения возможностей экспорта в направлении Китая.

Среди оперативных мер также есть железнодорожный маршрут Махамбет – Атасу, с дальнейшей переборской 1,5 млн тонн к Атасу –



Алашаньюкоу, ограничением же выступает существенная нехватка вагонов-цистерн. При этом тариф при перевозках сырья составит \$149-150 за тонну, что в 4 раза дороже КТК.

Официально объем транспортировки по маршруту Кенкияк – Кумколь в 2021 году составил 5,45 млн тонн, большая часть из которого поступила на Шымкентский НПЗ на юге страны.

МЭ РК разрабатываются сценарии увеличения экспорта нефти в Китай.

В среднесрочной перспективе (с 2029 г): Атырау – Кенкияк до 12 млн т/г; Кенкияк – Кумколь до 15 млн т/г; Атасу – Алашаньюкоу до 17 млн т/г.

Для этого требуется: модернизация нефтепроводов, строительство 3-х НПС. Сумма ≈ 92 млрд тг, срок до 3 лет.

В долгосрочной перспективе: Атырау – Кенкияк до 20 млн т/г, Кенкияк – Кумколь до 20 млн т/г; Атасу – Алашаньюкоу до 20 млн т/г.

Кроме того, необходимы модернизация и строительство нефтепроводов 455 км, строительство 2-х НПС. Сумма ≈ 274 млрд тенге, срок до 5 лет.

Другое направление в сторону Ирана, ранее наша страна отправляла свою нефть в Иран путем осуществления своп-операций, где доставляли танкерами в северные порты Исламской Республики Иран, которые в свою очередь отгружали такое же количество в танкеры на Персидском заливе. Однако нарастающий объем санкций в итоге сделал невыгодным подобное сотрудничество. При этом стоимость транспортировки в общей сложности составит порядка \$80. Кроме того, последствия санкционного режима в отношении Ирана, отложили наши перспективы транспорта в данном направлении.

Казахстан упустил из вида другого нашего соседа на юге – Узбекистан. Можно было построить в рамках двусторонних отношений нефтепроводы в данном направлении. В настоящее время нефть доставляется трубопроводом и далее железнодорожным путем. В целом по направлению в Узбекистан до 2028 года рассматривается увеличение поставок нефти до 3 млн тонн. Однако имеется ряд ограничений, к примеру, при увеличении цены продажи на нефть, узбекская сторона не готова стабильно осуществлять закуп нашей нефти.

Данная ситуация затрудняет планирование баланса транспортировки нефти Казахстана.

Казахстан также планирует увеличить производство топлива на Шымкентском нефтеперерабатывающем заводе путем расширения производственных мощностей на 3 млн тонн, до 9–12 млн тонн к 2029



году. В настоящее время обсуждается проект по устранению «узких мест» (происходят в процессе добычи и ограничивают производительность всей системы) на Атырауском нефтеперерабатывающем заводе на западе страны, что помогло бы увеличить его мощность на 1 млн тонн. Однако его стоимость составит 5-6 млрд долл. Дополнительные 500 млн долл. могут быть потрачены на расширение трубопровода до завода.

Немаловажным аспектом косвенных проблем, влияющих на развитие транспорта казахстанской нефти, являются:

1. Многие независимые нефтегазовые эксперты заявляют, что их компетенция и предложения не учитываются со стороны уполномоченных государственных органов. Взаимодействие уполномоченных органов с независимыми экспертами проходит на низком уровне, что в свою очередь порождает закрытость данных для возможного внешнего анализа.

2. Официальная информация МЭ РК по балансу нефти и газового конденсата различается с данными «Казмунайгаз» и нефтегазовыми предприятиями Казахстана.

3. Износ магистральных сетей нефтепровода составляет 60%, газовых – до 75%.

4. По предварительному анализу потери нефти при транспортировке за 2022 год составляют 1 млн тонн нефти или 1,15% от общего экспорта нефти. Согласно плану, на 2023 год, потери нефти могут достигать до 1,5 млн тонн, что в совокупности равняется объёму транспортируемой нефти Казахстана по направлению в Китай.

5. Отсутствует глубокое комплексное исследование потенциала нефтегазовой отрасли Казахстана с отражением текущей информации и модулированием будущих показателей разведки, добычи, переработки и транспортировки нефти и газа.

6. Перебои в электроэнергии в Казахстане негативно влияют на добычу нефти и газа и, соответственно, на ее транспортировку, а также на быстрый износ производственных активов. К примеру, за 2,5 года по информации АО «Казмунайгаз», потери добычи нефти КМГ из-за перебоев в электроэнергии составили 279 000 тонн нефти или порядка 70 млрд тенге, при этом, помимо предприятий «Казмунайгаз», имеются ряд других коммерческих нефтегазовых предприятий, по которым данный расчёт не ведётся.

К 2025 году Казахстан планирует нарастить объёмы добычи сырой нефти до 100 миллионов тонн в год, что на 20% больше, чем в настоящее время. Работа же КТК периодически прерывается.



Текущие и возможные риски транспорта нефти и газового конденсата

1) Маршрут КТК подвергается постоянным рискам – остановка ВПУ, отсутствие некоторых импортозамещающих материалов на морском терминале КТК, атака дронов на танкера, геополитическая обстановка в мире. К примеру, при недавней остановке нефти на КТК Министерством финансов Республики Казахстан оценил ущерб казахстанских экспортёров в 100–150 млрд тенге за месяц простоя, при этом план по экспорту нефти через КТК в 2023 году увеличится на 4,5 млн тонн нефти по сравнению с прошлым годом, что усиливает риск возможного ущерба.

2) Маршрут нефти Казахстана Атырау – Самара, а также по направлению «Дружба» (13,52%) проходит по территории РФ, Украины и Белоруссии, что также увеличивает риски геополитической обстановки.

3) Маршрут по направлению БТД имеет риск возможного повторения землетрясения на территории «Джейхан», а также геополитических рисков между Азербайджаном и Арменией.

4) Зарубежные акционеры крупных проектов Казахстана (ТШО, НКОК, КПО) не желают перенаправлять добываемую нефть по другим направлениям по причине дороговизны цены транспорта нефти.

Предпринимаемые меры со стороны государства

Для диверсификации поставок углеводородного сырья на внешний рынок создана рабочая группа (Task force) по развитию Транскаспийского международного транспортного маршрута. Целями проекта является доведение мощности транспортировки в 2023 году до 6,5 млн тонн, в 2024 году – до 7,5 млн тонн и концу 2025 года – до 15,0 млн тонн.

При этом основным направлением наращивания поставок является Азербайджан. Через территорию этой страны Казахстан в перспективе планирует увеличить объем поставок нефти до 6–6,5 млн тонн. Поставленная задача может быть решена лишь при дополнительных вложениях и снижении прибыли от экспорта.

Вторым направлением развития потенциала транспортировки нефти является Китай, куда можно экспортировать до 20 млн тонн, где 10 млн тонн составляет транзит нефти РФ через Казахстан (со значительным дисконтом), 1 млн – казахстанская нефть. Таким образом, имеется возможность увеличить объем экспорта нефти до 8 млн тонн. При этом, отмечается неготовность акционеров крупных компаний (Тенгиз, НКОК, Карачаганак) транспортировать свою нефть по другой цене (43\$) по данным Argus.



Казахстан планирует наращивать объёмы мощности переработки нефти на Шымкентском НПЗ с 6 млн до 12 млн тонн к 2029 году. Таким образом, будет уменьшаться объем экспорта и увеличиваться объем переработки в размере 6 млн тонн, к примеру, если добыча нефти к 2030 году будет составлять 100 млн тонн.

Однако усилия Казахстана осуществить диверсификацию поставок углеводородных ресурсов в ближайшие годы не дадут больших результатов. Слишком сильной является зависимость Казахстана от поставок через российскую территорию.

Другие географические направления поставок отличаются сложностью реализации, высокой стоимостью поставок, что снижает привлекательность казахстанской нефти. Соответственно, поставки нефти в Германию создадут лишь видимость диверсификации

План по проработке дополнительных экспортных маршрутов транспортировки нефти на 2023 год в обход РФ составляет 4% против 2% в прошлом году. Таким образом, наблюдается, что в течение одного года показатели почти не изменились.

Выводы и рекомендации

Снижение монополии и развитие конкуренции в сфере железнодорожного транспорта и инфраструктуры позволит дать стимул для роста в отрасли, посредством привлечения новых инвесторов в сектор. Как показывает проведенный опрос, заинтересованность и возможности у бизнес-сообщества для этого имеются, однако излишняя перегрузка национального железнодорожного оператора функционалом ограничивает развитие отрасли.

При этом с учетом ограниченных средств на развитие железнодорожной инфраструктуры, в том числе и обновление парка локомотивов, привлечение новых игроков позволило бы распределить данную нагрузку.

Помимо этого, это даст мультипликативный эффект в вопросах цифровизации, формирования системы баланса отгрузки вагонов, обновления парков и пр., за счет организации более открытого диалога представителей отрасли.

Учитывая геополитические риски, влияющие на экспорт казахстанской нефти, государству необходимо приступить к разработке комплексной Стратегии/Программы транспорта нефти и газа, включающей в себя раздел по диверсификации маршрутов и развитию транспорта с возможными инвестициями и сценариями развития нефтегазовой отрасли.



Рекомендации в сфере железнодорожного транспорта

1. Институциональные меры: демонополизация отрасли и выделение оператора МЖС

Для организации должного контроля необходимо реформировать отрасль посредством наделения регуляторных функций МИИР РК и передачи в его введение МЖС.

Необходимо реформировать и реструктурировать АО «НК «КТЖ» с выведением из его состава магистральной железнодорожной сети с созданием национального оператора МЖС при МИИР РК и передачи ему функций по организации и управлению движением поездов по сети (посредством передачи контрольного пакета акций национального оператора МЖС). В частности, содержание и развитие МЖС, а также диспетчерское управление и регулирование движения поездов.

За АО «НК «КТЖ» с его дочерними организациями должны сохраниться следующие функции: организация услуг грузоперевозок на МЖС – ТОО «КТЖ-ГП»; услуги локомотивной тяги – ТОО «КТЖ-ГП»; услуги пассажирских перевозок – АО «Пассажирские перевозки».

Таким образом, будут обеспечены равные условия для «КТЖ-ГП» и частных компаний, которые также должны иметь недискриминационный доступ и равное право пользования МЖС во всех видах сообщений, в том числе международных перевозках.

Национальный оператор МЖС должен нести ответственность за содержание, контроль и управление только стратегически значимой для страны магистральной железнодорожной сетью.

В целях дальнейшего развития железнодорожные отрасли и рынка ТЛК услуг необходимо:

1) разработать пошаговую Дорожную карту по реструктуризации для обеспечения безболезненности для участников железнодорожной отрасли. При этом должен быть промежуточный этап выделения МЖС;

2) по итогам реструктуризации должны быть созданы 2 национальные независимые друг от друга компании:

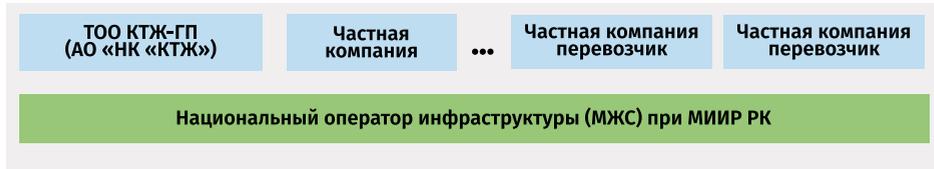
1. Национальный оператор МЖС.

2. АО «НК «КТЖ», включающее в себя перевозчика грузов ТОО «КТЖ-ГП», АО «Пассажирские перевозки» и др.

Внедрение в железнодорожной отрасли новой модели (на основе опыта стран ЕС) потребует пересмотра маркетинговой и тарифной



политики с переносом центра формирования прибыли с услуг грузоперевозок на услуги МЖС.



■ РИСУНОК 4. Целевая модель для реформирования железнодорожной отрасли РК

Необходимо выстроить новую тарифную политику за услуги доступа к МЖС таким образом, чтобы обеспечивалась максимизация уровня тарифов национального оператора инфраструктуры (МЖС) от обслуживания транзитных потоков – в целях качественного содержания и устойчивого развития МЖС.

Вместе с тем необходимо обеспечить перевозчикам доступ к услугам МЖС на всю сеть для перевозок всех грузов во всех видах сообщения и заключения с национальным оператором инфраструктуры долгосрочных договоров на оказание услуг МЖС (на 5 лет).

Для вышеуказанной задачи требуется внести изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О железнодорожном транспорте» в части передачи национального оператора инфраструктуры в МИИР РК.

Именно МИИР РК будет регулировать взаимоотношения перевозчиков с национальным оператором инфраструктуры МЖС, выделять участки маршрутов для перевозчиков, определит «правила игры» и обеспечит недискриминационный доступ к услугам МЖС. Более того, это позволит создать понятный механизм для инвестиций в инфраструктуру со стороны частных перевозчиков.

2. Цифровизация в железнодорожной отрасли

В первую очередь внедрение современных прогрессивных технологий должна затронуть службу диспетчеризации грузовых перевозок с их полной цифровизацией процессов.

В настоящее время функция «диспетчерского управления» выполняется в «ручном режиме».

Цифровизация и новые технологии должны затронуть все функциональные направления сервиса, которыми пользуются внешние потребители, такие как:

- станционные работы – (все прибывающие вагоны на погрузку, уборка их с выгрузки должна быть оцифрована в электронную оче-



редь с оповещением клиентов и расчетным временем ожидания подачи вагона);

- поездная работа – (соблюдение нормативных сроков доставки, как пример, табло в AirAstana – время отправления/время прибытия/расстояние до пункта назначения);
- ремонты вагонов – (цифровое приложение между КТЖ и владельцем вагонов);
- безопасность – (внедрение высокотехнологичных бортовых приборов, например: тепловизоры; автоматы – укладчики тормозных башмаков на сортировочных горках).

В краткосрочной перспективе необходима цифровизация транспортных документов:

- развитие электронного обмена нормативными актами и полное внедрение законов/регламентов для электронных транзакций;
- полное принятие e-TIR¹³⁰;
- ратификация протокола e-CMR¹³¹.

Существует ряд возможностей для повышения уровня цифровизации транспортных документов и расширения безбумажной трансграничной торговли, включая внедрение систем e-TIR и e-CMR.

E-CMR повышает эффективность администрирования (с потенциалом достижения 45–55% экономии операционных затрат) и сокращает время обработки документов (и, соответственно, стоимость обработки может стать в 3–4 раза меньше).

Доказано, что TIR позволяет сократить время транспортировки до 80%, а затраты – до 38%¹³². Она более безопасна и создает дополнительные возможности управления рисками для таможенных органов, снижая риск мошенничества.

3. Требуется развитие инфраструктуры и основных грузовых станций (опережающее развитие)

В предстоящие 2 года будут реализовываться всего три инфраструктурных проекта: (1) строительство «Достык – Моинты»; (2) строительство «Дарбаза – Мактаарал»; (3) строительство обводной линии по Алматы.

Данные проекты являются локальными и не решают накопившееся проблемы отрасли в целом.

¹³⁰ Конвенция о международных маршрутных перевозках (МДП), впервые принятая в 1959 году, находится в ведении Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ООН). и облегчает трансграничную торговлю с использованием стандартного, международно признанного таможенного документа и транзитной гарантии, называемой книжкой МДП.

¹³¹ Накладная CMR используется для документирования информации об отгруженном товаре, а также о транспортирующей и принимающей сторонах

¹³² Global. Seamless. Certai // <https://www.iru.org/what-we-do/facilitating-trade-and-transit/tir>



При этом развитию и расширению грузовых станций, несущих ответственность, за начальные и конечные операции, не отводилось должного внимания.

Всего в Казахстане 42 основных грузовых станций с функцией сортировки грузовых вагонов. Станции были спроектированы и построены в 1960–1980 годах. За годы независимости Казахстана структура, объемы грузооборота в разы выросли.

Требуется инвестирование средств в опережающее развитие данных грузовых станций и отдельных железнодорожных участков в северном (Костанай – Астана – Караганда), южном (Алматы – Шымкент, Арысь – Кызылорда) и западном (Актау – Шалкар, Кандагаш – Арка, Жезказган – Саксаульск) регионах страны, т.к. пропускная способность данных участков достигнет своего максимума в ближайшее время.

4. Контейнеризация железнодорожных отправок

При грамотном использовании контейнеризация может стать одним из драйверов оптимизации логистики предприятий Казахстана. Однако разработка программы контейнеризации грузов и контейнерных перевозок в Республике Казахстан запланирована лишь на декабрь 2024 года.

Вместе с тем необходимо запустить собственное производство контейнеров в стране и предусмотреть меры поддержки по стимулированию перехода грузоотправителей на контейнерные перевозки. Запуск отечественного производства позволит сформировать достаточный парк контейнеров, увеличить долю контейнеризации перевозок до 30%.

Так, например, в Южной Корее меры политики по переориентации на железнодорожные контейнерные перевозки включают:

- 1) предоставление субсидий или налоговых льгот грузоотправителям или перевозчикам за использование интермодальных перевозок;
- 2) предоставление финансовой поддержки для повышения пропускной способности и эффективности интермодальных инфраструктур.

5. Повышение потенциала и компетенций работников железнодорожной отрасли

В последние годы практически не проводилось научных исследований в сфере железнодорожного транспорта и транзитных перевозок. Несмотря на возросшую необходимость, среди подведомственных организаций МИИР РК нет организации, которая бы проводила исследования в области транспорта и выработки транспортной политики.



Для сравнения, в Узбекистане при Министерстве транспорта Республики Узбекистан еще в 2019 году был создан Центр изучения проблем развития транспорта и логистики, в том числе для подготовки предложений по развитию международных транспортных коридоров.

Например, заявленное строительство участка «Учкудук – Кызылорда», оценочная стоимость которого составляет 250 млрд тенге (по казахстанскому маршруту) и проходит по технически сложному участку. Однако отсутствуют детальные исследования, которые бы ответили на вопрос: каковы возможные потери от транзитных грузов с России до Центральной Азии по участку «Кызылорда – Сарыагаш». Открытыми также остаются вопросы, что в итоге будет преобладать доход от экспорта/импорта по данному участку или транзит по традиционному участку? Имеется ли угроза со стороны Узбекистана от встраивания в Срединный коридор?

6. Формирование межотраслевой команды/центра по вопросам пропускной способности транзитных и экспортных мощностей Казахстана

В настоящий момент необходима точечное проведение работы с иностранными инвесторами. Например, компания Global Gate Way (ЕС) проявила высокий интерес к маршруту, однако из-за непонятного и непрозрачного механизма возврата инвестиций не стала принимать решение об инвестициях.

Необходима стратегия развития по всему маршруту ТМТМ. Одной Дорожной карты по устранению узких мест недостаточно, помимо этого требуется проведение сравнительного анализа с другими маршрутами, а также учет рисков в случае снятия санкций с Российской Федерации.

Вопросы обмеления Каспийского моря – это не только вопросы экологии и сохранения биоразнообразия, но и также ограничений на возможности судоходства. Крайне важно изучение последствий обмеления Каспия в краткосрочной перспективе, его последствий на транспортные коридоры и разработка альтернативных маршрутов.

Необходимо проведение анализа пропускной способности верхней ветки ТМТМ по участку «Достык – Актау» (особенно «Бейнеу – Шалкар», «Жезказган – Саксаульск»), всего маршрута «Север – Юг», а также провести исследования по строительству железнодорожного моста с «узкой колеей» через Каспийское море.

Строительство железнодорожной ветки с узкой колеей от границы Казахстана и Китая, которая будет следовать через Центральный Казахстан, и далее позволит беспрепятственно проходить грузам по



территории Казахстана, исключая процессы перегрузки и смены колёсных пар.

Вместе с тем требуется детальное исследование о целесообразности строительства «узкой колеи» по маршруту ТМТМ.

7. Улучшение условий для государственно-частного партнерства

При привлечении частных инвестиций в сектор потребуются определенная реорганизация системы государственно-частного партнерства (ГЧП). В частности, потребуются упорядочение применимых рамок использования ГЧП в зависимости от типа контракта (его объемов и пр.), а также повышение прозрачности процесса закупок за счет расширения возможностей для выхода на рынок.

Касательно повышения прозрачности и конкуренции в контрактах на закупки, необходимо отметить определенное доминирование государственных учреждений в данной сфере, что означает ограниченные возможности выхода на рынок для конкурентов посредством ГЧП.

Рекомендации в сфере транзита нефти

Учитывая вышеописанные доводы и геополитические риски в мире, предлагается рассмотреть ряд предложений по улучшению системы транспортировки нефти и газа:

1. Диверсифицировать транспортировку нефти Казахстана в ближайшие 3 года в сторону направления БТД (морской порт Актау) до 5 млн тонн нефти, а в течение 7 лет – до 35 млн тонн нефти, через порты Актау с вложением инвестиций на развитие соответствующей инфраструктуры (по прогнозам экспертов ориентировочно порядка \$6 млрд). Данные объёмы к 2030 году составят до 40% экспорта нефти от общего баланса транспортировки нефти страны.

При этом необходимо учесть, что стоимость транспортировки нефти будет в 3-4 раза дороже направления КТК (\$38 против \$120 за тонну) и, соответственно, это уменьшит денежные поступления в экономику Казахстана.

2. Усилить направления транспортировки нефти по нефтепроводу Казахстана в сторону Китая до 6,5 млн тонн в течение последующих 3 лет (текущее 1 млн тонн), *(имеется транзит нефти РФ через территорию Казахстана в размере порядка 10 млн тонн)*, так как цена транспортировки нефти ориентировочно составляет \$48 за тонну нефти. При этом необходима модернизация нефтепровода 455 км и строительство 2-х нефтеперекачиваемых станций (итого 274 млрд тенге).



Необходимо обеспечить закупки нефти Казахстана по мировым ценам со стороны Китая и определить экспортёров нефти Казахстана. Добыча нефти, которая в настоящее время в основном идёт с нефтяных компаний Актюбинской и Кызылординской областей, стремительно падает и, соответственно, данные объёмы транспортировки нефти можно будет направлять с месторождения «Тенгиз», так как планируется будет увеличение добычи нефти.

3. Усилить направление транспортировки нефти в сторону Узбекистана нефтепроводом и далее железнодорожным путем. Узбекистан уже отметил готовность принимать объёмы нефти Казахстана с текущих 400 тыс. тонн до 3 млн тонн нефти до 2028 года (увеличение в 7,5 раза), цена транспортировки согласно данным Argus \$45 за тонну. Также необходимо рассмотреть вариант строительства прямого трубопровода до Узбекистана. При этом при увеличении мировой цены нефти, Узбекистан не будет готов осуществлять стабильный закуп нефти.

4. Дальнейшее развитие направления Атырау – Самара, а также по направлению «Дружба» (транспорт нефти в Европу) (13,52%) полагаем нецелесообразным в долгосрочной перспективе, так как транспорт нефти проходит через территорию РФ, Украины и Белоруссии, что также увеличивает риски геополитической обстановки и не уменьшает объёма транспортируемой нефти через территорию РФ. Цена транспортировки является самой дешёвой для Казахстана \$28 за тонну нефти. Однако Белоруссия заявила, что поднимет цены на транзит нефти через ее территорию до 85%, а Украина до 23%, что увеличит стоимость транспортировки нефти до \$46–48, что в принципе также является гораздо дешёвым способом по сравнению с БТД в 2,5-3 раза.

5. В случае принятия решения со стороны уполномоченных государственных органов, что транспортировка нефти будет наращиваться по КТК, который в настоящее время является самым дешёвым и быстрым способом доставки нефти, и что КТК расширил мощности приёма нефти до 72,5 млн тонн для казахстанской нефти, а также консорциум КТК полностью окупил себя с момента ввода в эксплуатацию, Казахстану можно требовать дисконт за транспортировку нефти у КТК в размере 10–20%.

Казахстанские экспортёры (ТШО, НКОК, КПО) наращивают объёмы транспортировки нефти, предоставляют гарантию транспортировки нефти, КТК выплачивает уже дивиденды акционерам. Данное предложение ориентировочно придаст экономике Казахстана дополнительную прибыль в размере до \$100 млн в год или 45 млрд тенге.



6. Следует обратить особое внимание вопросу износа магистральных нефтегазопроводных сетей, который составляет в настоящее время до 60% по нефтепроводам и до 75% газопроводам. Это может повлиять на объёмы транспортировки нефти и газа Казахстана.

7. Необходимо усилить бесперебойную подачу электроэнергии при добыче и транспортировке нефти. К примеру, за 2,5 года по информации АО «Казмунайгаз», потери добычи нефти и упущенная выгода КМГ из-за перебоев в электроэнергии составили 279 000 тонн нефти или порядка 70 млрд тенге, при этом, помимо предприятий АО «Казмунайгаз», имеются ряд других коммерческих нефтегазовых предприятий, по которым данный расчёт не ведётся.

8. В качестве предложения МЭ РК и заинтересованным государственным органам Республики Казахстан, а также независимым экспертам предлагается дополнительно изучить потенциал потерь нефти при транспортировке нефти, который ориентировочно составляет в диапазоне от 1 до 1,5 млн тонн нефти в год.

9. До 2030 года необходимо завершить модернизацию по увеличению мощностей переработки ШНОС (Шымкентский нефтеперерабатывающий завод) с 6 млн до 12 млн тонн нефти.

10. МЭ РК необходимо провести глубокое комплексное исследование потенциала нефтегазовой отрасли Казахстана с отражением текущей информацией и моделированием будущих показателей разведки, добычи, переработки и транспортировки нефти и газа, так как у внешних экспертов и сотрудников министерств Республики Казахстан отсутствует комплексное видение развития отрасли.

11. Привлекать нефтегазовых экспертов в работе МЭ РК, учитывать их мнения и проведённый анализ в улучшении работы отраслевых показателей.

12. Рекомендуется создать проектный офис при Парламенте Республики Казахстан (Сенат или Мажилис) с привлечением независимых экспертов и заинтересованных государственных органов по развитию ТЭК, ГМК и экологии, так как имеется необходимость в независимом анализе работы государственных органов и выработки предложений по их улучшению.

4

РОЛЬ БИЗНЕСА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ОБРАЗОВАНИЯ

- **Ахметжанова Аида**
Вице-президент Национальной академии образования имени Ы. Алтынсарина
- **Жумажанова Сания**
Директор центра педагогической квалиметрии и международных исследований Национальной академии образования имени Ы. Алтынсарина
- **Сманова Назым**
Главный аналитик Департамента международных сопоставительных исследований АО «Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» имени Ахмет Байтұрсынұлы»
- **Адиханов Идаятулла**
Докторант Назарбаев Университета по специальности «Образование», ассистент профессора Назарбаев Университета
- **Токенов Абдулла**
Главный эксперт отдела мониторинга Института общественной политики партии «AMANAT»



СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений.....	170
Ключевые выводы.....	171
1. Методология и этапы исследования.....	173
2. Международный опыт участия бизнеса в образовании.....	174
3. Ключевые проблемы в системе образования Казахстана... 182	
3.1 Неравномерный доступ к образованию	182
3.2 Низкое качество образования	184
4. Определение текущей роли бизнеса в решении ключевых проблем образования.....	186
4.1 Повышение доступа к образованию	186
4.2 Повышение качества образования.....	191
5. Риски низкого участия бизнеса в образовании	195
5.1 Нагрузка на госбюджет	195
5.2 Дисбаланс между спросом и предложением на рынке труда.....	195
5.3 Низкий уровень человеческого капитала	196
6. Факторы низкой вовлеченности бизнеса в решение проблем образования.....	197
6.1 Бюрократические вызовы.....	197
6.2 Коррупционные риски.....	197
6.3 Недостаточные финансовые стимулы	198
6.4 Недостаточные нематериальные стимулы.....	199
6.5 Низкая административная поддержка.....	199
6.6 Неравномерное развитие регионов	200
Рекомендации.....	200



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- БНС АСПиР** – Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам
- ГЧП** – Государственно-частное партнерство
- ДВО** – Дошкольное воспитание и обучение
- ДО** – Дошкольная организация
- МСБ** – Малый и средний бизнес
- МТБ** – Материально-техническая база
- НОБД** – Национальная образовательная база данных
- ОЭСР** – Организация экономического сотрудничества и развития
- ТиПО** – Техническое и профессиональное образование
- ЮНЕСКО** – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
- ICILS** – International Computer and Information Literacy Study (Международное исследование компьютерной и информационной грамотности)
- PIAAC** – Programme for International Assessment of Adult Competencies (Международное сопоставительное исследование компетенций взрослого населения)
- PISA** – Programme for International Student Assessment (Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся)
- PIRLS** – Progress in International Reading Literature Study (Международное исследование качества чтения и понимания текста)
- TIMSS** – Trends in Mathematics and Science Study (Международное исследование качества математического и естественнонаучного образования)



Ключевые выводы

В мировой практике бизнес сегодня является одним из ключевых игроков устойчивого социально-экономического роста, способствуя повышению эффективности всех значимых отраслей, в том числе образования

Так, в странах ОЭСР бизнес активно вовлекается как в расширение доступа, так и в повышение качества образования. Помимо строительства организаций образования, частный сектор активно участвует в разработке образовательных программ, учебных материалов и инновационных ресурсов, организации стажировок менторских и профориентационных программы для школьников, поддержке научно-инновационного взаимодействия с вузами, сотрудничестве с педагогами и оказании поддержки детям с особыми образовательными потребностями.

В Казахстане на всех уровнях образования «хроническими» являются два проблемных вопроса, для решения которых целесообразно активное вовлечение бизнеса – неравномерный доступ к образованию и его низкое качество

Проблемы обеспечения доступа к образованию выражаются в стабильно высоких показателях очередности в детские сады (2022 г. – 291 тыс. чел., +7 тыс. за год) и потребности в учебных местах в школах (2022 г. – 270,4 тыс. чел., +73,5 тыс. за 5 лет), росте числа аварийных школ (2022 г. – 47 ед., + 16 тыс. за 5 лет) и слабых темпах сокращения контингента в трехсменных школах (2022 г. – 268,9 тыс. чел., - 32,5 тыс. за год), а также увеличении потребности иногородних студентов вузов в общежитиях (2022 г. – 45 тыс. чел., +21 тыс. за 5 лет). Решение данных проблем усугубляется отдельными скачками рождаемости с начала 2000-х гг.

О низком качестве образования свидетельствуют результаты национальных внешних оценок и международных сопоставительных исследований. Так, казахстанские подростки значительно отстают от сверстников из стран ОЭСР по чтению, математике и естествознанию на 100, 66 и 92 балла соответственно (PISA-2018). Более половины восьмиклассников (54%) показали очень низкий уровень компьютерной и информационной грамотности (ICILS-2018). Более 10% учащихся 4 и 8 классов не справляются с заданиями низкого уровня сложности по естествознанию (TIMSS-2019). 9% казахстанских детей не способны читать и понимать текст на уровне начальной школы (PIRLS-2021). Как результат, в среднем 75% взрослого населения не может работать с длинными и сложными текстами (PIAAC-2018).



Анализ текущей роли бизнеса в обеспечении доступа к образованию показал, что частный сектор более представлен на уровне дошкольного воспитания и обучения, ТиПО и высшего образования, при этом сравнительно меньше – на уровне среднего образования

Несмотря на значительный ежегодный прирост сети частных школ за последние несколько лет, их доля от общего количества школ остается низкой (7,2%) в сравнении с другими уровнями образования (частные организации ДВО – 49%, ТиПО – 43%, вузы – 72%). Кроме того, ситуация усложняется наличием регионального дисбаланса инфраструктуры организаций образования. Так, на уровне дошкольного образования в сельской местности находятся только 36% частных ДО против 64% государственных. На уровне среднего образования почти половина (46%) всех частных школ сосредоточена в трех городах республиканского значения, в них обучается более половины (55%) обучающихся от общего контингента частных школ.

Бизнес недостаточно вовлечен в повышение качества образования

Взаимодействие бизнеса с организациями образования в части повышения качества образования проявляется в основном на уровне ТиПО и высшего образования в виде системы практик и стажировок студентов. Однако сотрудничество в содержательной части (разработка образовательных программ и другие вопросы стратегического планирования колледжей и вузов) достаточно слабо. Также бизнес практически не взаимодействует с вузами в области научных исследований и инноваций. Так, при составлении государственного заказа на научные исследования и утверждении тем выпускных работ студентов и магистрантов не учитываются потребности бизнес-сектора.

Бизнес не удовлетворен навыками выпускников колледжей и вузов

Ключевым показателем качества предоставляемого образования выступает удовлетворенность работодателей. Вместе с тем в крупнейших мировых рейтингах по данному показателю Казахстан занимает низкие позиции. Так, согласно результатам Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума, и без того низкая удовлетворенность работодателей навыками выпускников вузов снижается (95-е место из 141 страны). В мировом рейтинге конкурентоспособности вузов QS World University Rankings 15 из 16 казахстанских вузов имеют низкую репутацию среди работодателей (от 3 до 37 баллов из максимальных 100).

Низкое участие бизнеса в образовании может создать или усугубить существующие социально-экономические риски в стране



Во-первых, нагрузка на государственный бюджет: сфера образования занимает наибольшую долю государственных расходов – 20,3% (ОЭСР – 10,9%). Во-вторых, дисбаланс между спросом и предложением на рынке труда: более половины подростков (52%) учатся в школах, в которых бизнес не привлекается для профориентации. В-третьих, снижение уровня человеческого капитала: в Казахстане человеческий капитал составляет только 44% национального богатства страны (ОЭСР – 64%).

Среди факторов низкой вовлеченности бизнеса в решение проблем образования наиболее значимыми являются бюрократические и коррупционные риски, низкий уровень административной поддержки, материальных и нематериальных стимулов для бизнеса.

По результатам проведенных интервью экспертами отмечено обилие требований жесткого правового регулирования и административных процедур (*в части лицензирования, аттестации*), что вкпе с недостаточной административной поддержкой порождает коррупционные риски. Кроме того, доступные материальные и нематериальные стимулы не перекрывают общие расходы на поддержку бизнеса, а низкий уровень и унификация размера подушевого финансирования для всех провайдеров снижает его привлекательность. Наряду с этим, представители бизнеса в образовании выделяют такой внешний фактор, влияющий на низкую вовлеченность, как неравномерное социально-экономическое развитие регионов.

1. Методология и этапы исследования

Современную экономику невозможно представить без частных субъектов. Система образования тому не исключение. Образование – та стратегическая сфера, в которой важна слаженная работа всех сторон, в том числе и бизнеса. Согласно Всемирному докладу по мониторингу образования ЮНЕСКО за 2021-2022 гг., более 350 млн детей в мире обучаются в частных школах. Это подтверждает высокую роль частного сектора в обеспечении всеобщего и качественного доступа к образованию.

Цель аналитического доклада – определить роль бизнеса в решении проблем образования и разработать рекомендации по повышению его участия в развитии системы образования.

Основными задачами являются:

- изучение трендов взаимодействия бизнеса и государства в развитии образования в мире;
- определение наиболее актуальных проблем системы образования Казахстана;



- анализ степени участия бизнеса в решении наиболее актуальных проблем образования;
- выявление факторов, препятствующих вовлечению бизнеса в решение проблем образования;
- разработка адресных рекомендаций по расширению участия бизнеса в развитии системы образования.

Исследование состояло из двух ключевых этапов: кабинетное исследование на основе анализа доступных данных БНС АСПИР, НОБД, Финансового центра, Казахстанского центра ГЧП, международных организаций (ОЭСР, Европейский фонд образования, ЮНЕСКО) и более 10 интервью с ключевыми представителями бизнеса в образовании.

2. Международный опыт участия бизнеса в образовании

Частные субъекты все чаще становятся активными участниками образовательного процесса. Для изучения тренда взаимодействия государственного и частного секторов в улучшении доступа и качества образования в мире были проанализированы наиболее распространенные и эффективные формы сотрудничества в странах ОЭСР.

Создание ученических мест

Частные объекты образования являются характерной чертой многих систем образования ОЭСР. Государственные механизмы поощрения обеспечивают благоприятные условия для создания новых ученических мест. Так, в Нидерландах правительство покрывает первоначальные капитальные затраты и текущие расходы бизнеса при строительстве школ, в то время как муниципалитет предоставляет здание. В результате наблюдается рост частного сектора в среднем образовании на протяжении последних 150 лет¹³³.

В Англии финансирование капитальных проектов осуществляется частными компаниями в рамках программы *the Private Finance Initiative*. Они заключают 25-летние контракты с правительством на строительство школ, а также участвуют в преобразовании образовательных процессов в школах в рамках проекта *Building Schools for the Future*¹³⁴.

¹³³ Harry Anthony Patrinos (2013). Private education provision and public finance: the Netherlands. *Education Economics*, 21:4, 392-414. DOI: 10.1080/09645292.2011.568696

¹³⁴ Harry Anthony Patrinos, Sosale Shobhana (2007). Mobilizing the Private Sector for Public Education: A View from the Trenches. *Directions in Development*. Human Development. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/6756>



Чартерные школы США являются одним из ярких примеров мобилизации частного сектора в интересах государственного образования. Независимость и гибкость структуры управления стимулируют предпринимателей инвестировать в создание учебных мест, внедрение новых идей и подходов обучения.

На уровне дошкольного образования в Норвегии распространена практика создания детских садов компаниями для детей своих сотрудников. Часть текущих расходов этих учреждений покрывается за счет муниципальных грантов¹³⁵. Это способствовало расширению доступа к дошкольному образованию в стране.

Участие в разработке образовательных программ

В ряде стран ОЭСР представители бизнеса тесно вовлечены в процесс разработки образовательных программ. Так, представители компаний в сфере образовательных технологий Финляндии (*Microsoft Education Finland, EdTech*) активно участвуют в рабочих группах по разработке учебной программы среднего образования, а также предоставляют консультационные услуги для руководителей местных отделов образования¹³⁶. В Эстонии заинтересованные стороны рынка труда тесно вовлечены в процесс описания, прогнозирования и признания профессиональных квалификаций¹³⁷.

Кроме того, активно ведется коммуникация между педагогами и бизнес-сообществом в отношении учебного плана, дипломных работ и методик преподавания. Так, учителя школ и представители бизнеса Великобритании обмениваются идеями по поводу учебной программы и преподавания математики в рамках программы *Business Involvement in Mathematics*, что позволяет применять более практико-ориентированный подход к математическому образованию¹³⁸.

Национальный технологический пакт 2020 Нидерландов подчеркивает важность сотрудничества между предприятиями, школами и университетами при преподавании естественнонаучных дисциплин. В рамках реализации пакта учебные заведения высшего профессио-

¹³⁵ Eurydice Network (2023). National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems>

¹³⁶ Martin Thrupp, Piia Seppänen, Jaakko Kauko, Sonja Kosunen (2023). Finland's Famous Education System. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-19-8241-5>

¹³⁷ Eurydice Network (2023). National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems>

¹³⁸ National Centre for Social Research (2008). The Involvement of Business in Education: A Rapid Evidence Assessment of the Measurable Impacts. www.dcsf.gov.uk/research



нального образования согласуют свои научные и инженерные курсы с бизнес-сообществом¹³⁹.

Проект GW Teachers in Industry, направленный на обучение учителей средних и старших классов в ведущих региональных компаниях США, дает возможность педагогам привлечь руководителей и сотрудников компаний в разработку учебного плана, чтобы перенести опыт обучения на рабочем месте в классы¹⁴⁰.

Участие в профориентации обучающихся

Различные исследования свидетельствуют о том, что участие в школьных мероприятиях с вовлечением работодателей положительно влияет на трудоустройство выпускников¹⁴¹, улучшает посещаемость и показатели своевременного окончания школы¹⁴², повышает оплату труда¹⁴³, укрепляет уверенность обучающихся в себе и установлении профессиональных связей¹⁴⁴. Это также дает возможность работодателям информировать о кадровых потребностях и ожидаемых профессиональных навыках.

Многие страны ОЭСР имеют сложившуюся практику вовлечения работодателей в профориентацию обучающихся в качестве приглашенных спикеров, организаторов стажировок, менторов и др. Так, в Канаде правительство Острова принца Эдуарда разработало комплексную программу профориентации, которая помимо интегрированного обучения в 1-9-х классах и обязательных курсов в 10-м классе включает практическое обучение вне школы с вовлечением представителей промышленного сектора¹⁴⁵. Для удержания выпускников и решения проблемы нехватки кадров правительство провинции Нью-Брансуик в сотрудничестве с работодателями проводит мероприятия по информированию учащихся начальных и средних

¹³⁹ Eurydice Network (2023). National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems>

¹⁴⁰ College Summit (2013). Business Engagement in Education: Key Partners for Improving Student Success. www.collegesummit.org

¹⁴¹ OECD (2021). Getting the most out of employer engagement in career guidance. OECD Education Policy Perspectives, No. 36, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/fbbc3788-en>.

¹⁴² Kemple, J. and Snipes, J. (2000). Career Academies: Impacts on Students' Engagement and Performance in High School. <http://www.mdr.org/publications/41/execsum.html>

¹⁴³ Mann A., Kashefpakdel, E. T., Rehill, J., & Huddleston, P. (2017). Contemporary transitions: Young Britons reflect on life after secondary school and college. Occasional Research Paper, 11.

¹⁴⁴ Huddleston, P., Maguire, S., Muir, F., Hirst, C. and Thompson, J. (2006). Evaluation of the Academy of Finance Programme. <http://www.careeracademies.org.uk/foundation/files/CareerAcademyReport.pdf>

¹⁴⁵ Musset, P. and L. Mytna Kurekova (2018). Working it out: Career Guidance and Employer Engagement. OECD Education Working Papers, No. 175, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/51c9d18d-en>.



школ о возможностях трудоустройства в сферах, имеющих стратегическое значение для провинции¹⁴⁶.

В Финляндии все учащиеся 7-9-х классов проходят 76-часовой обязательный курс профориентации, в рамках которого школы самостоятельно заключают трудовые соглашения с работодателями. Данный процесс координируется школьными консультантами по профориентации¹⁴⁷.

В Германии учащиеся средних школ раз в год посещают предприятия для ознакомления с профессиями, в которых редко представлены мужчины (*образование, здравоохранение и др.*) и женщины (*STEM*). Целью инициативы является информирование девочек и мальчиков о нестандартных для них профессиях, устранение гендерных стереотипов в отношении трудоустройства.

Работодатели Новой Зеландии участвуют в мини-собеседованиях с учащимися старших классов в рамках программы *Trade SpeedMeet*. В ходе собеседования каждый учащийся имеет возможность встретиться с 10 различными работодателями и задать вопросы об интересующей профессии. Это позволяет расширить их представление о будущей карьере и установить профессиональные связи¹⁴⁸.

На протяжении более 30 лет в средних школах США функционируют *карьерные академии*, направленные на повышение осведомленности учащихся 9-12-х классов о карьерных возможностях. Программа обучения включает как академические, так и прикладные курсы, такие как визиты на предприятия, стажировки, наставничество и другое¹⁴⁹. В 2017 году школьный округ штата Калифорния принял комплексную учебную программу *World of Work*, направленную на профориентацию учащихся на протяжении всего периода обучения. Рамка программы состоит из четырех этапов: исследование, моделирование, встреча с представителями профессии и практика.

Карьерные академии Великобритании объединяют школы и колледжи с более чем 4000 волонтерами из 1400 малых и крупных организаций. Они проводят мастер-классы, организуют стажировки для подростков в возрасте от 16 до 19 лет¹⁵⁰. Также в рамках проек-

¹⁴⁶ OECD (2021). Getting the most out of employer engagement in career guidance. OECD Education Policy Perspectives, No. 36, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/fbbc3788-en>.

¹⁴⁷ OECD (2023). Career Readiness project. <https://www.oecd.org/education/career-readiness/examples-of-practice/>

¹⁴⁸ OECD (2023). Career Readiness project. <https://www.oecd.org/education/career-readiness/examples-of-practice/>

¹⁴⁹ National Centre for Social Research (2008). The Involvement of Business in Education: A Rapid Evidence Assessment of the Measurable Impacts. www.dcsf.gov.uk/research

¹⁵⁰ Career Academies UK (2023). <https://www.careeracademies.org.uk/>



та *Inspiring the Future*, разработанного совместно с правительством, благотворительной организацией, работодателями и профсоюзами, представители различных профессий один час в год встречаются с обучающимися государственных школ или колледжей, чтобы побеседовать об их карьерных планах¹⁵¹.

Организация стажировок, тренингов

Одной из наиболее распространенных форм вовлечения частного сектора в сферу образования является организация стажировок в частных компаниях для учащихся школ и студентов колледжей и вузов.

В качестве положительного примера можно выделить программу *Cooperative education* провинции Онтарио, Канада. Это совместная образовательная программа университетов и работодателей, в рамках которой студенты проходят стажировку на предприятиях наряду с традиционным обучением. Предприятия берут на себя расходы, связанные с организацией стажировок и трудоустройством студентов. Часть расходов (25–30%) покрывается налоговыми льготами¹⁵².

Многие компании в Нидерландах предлагают студентам возможность проходить стажировку на своих предприятиях. в рамках программы *Internships in Companies*. Так, одна из компаний-участниц программы *Philips* предоставляет возможность студентам получить опыт работы в области инноваций и технологий¹⁵³.

Некоторые программы производственной практики направлены на учащихся старших классов, чтобы помочь им изучить рынок труда и построить собственные карьерные планы. Так, учащиеся средних школ Финляндии имеют возможность пройти стажировку в компаниях во время летних каникул.

Частные компании Великобритании имеют давнюю традицию организовывать стажировки для учащихся в возрасте от 14 до 15 лет на рабочем месте сроком на 1-2 недели. Во время пандемии обучение проводилось с помощью видеороликов и практических задач, после выполнения которых школьники имели возможность обсудить с сотрудниками-волонтерами возможности трудоустройства¹⁵⁴.

Программам, реализуемым в США, характерна тщательная подготовка и изучение интересов, обучающихся и работодателей перед

¹⁵¹ Education and Employers (2016). *Inspiring the Future*. www.inspiringthefuture.org/

¹⁵² Government of Ontario (2023). *Cooperative education tax credit*. <https://www.ontario.ca/page/co-operative-education-tax-credit>

¹⁵³ Careers Philips (2023) <https://www.careers.philips.com/nl/en>

¹⁵⁴ OECD (2021). *Getting the most out of employer engagement in career guidance*. OECD Education Policy Perspectives, No. 36, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/fbbc3788-en>.



проведением стажировок. Так, программа карьерного роста Академии Бэй-Коув проводит опрос среди учащихся, чтобы найти наиболее подходящее место для прохождения стажировки. Координатор программы *Transition Alliance* штата Айова встречается с учащимися, чтобы узнать об их карьерных интересах, прежде чем определить работодателя. Для поддержки работодателей программа *Students@Work* штата Северная Каролина разработала инструментарий (план действий), который состоит из экскурсии по предприятию, 2-4 часового индивидуального обучения, обсуждения и презентации¹⁵⁵.

Научно-инновационное взаимодействие

В странах ОЭСР частные компании поддерживают научно-инновационное сотрудничество с организациями образования путем выделения средств на создание технопарков и бизнес-инкубаторов. Так, один из крупнейших оборонных подрядчиков США *Raytheon* направил 3 млн долларов на оснащение исследовательского корпуса в Массачусетском университете, который объединяет студентов, преподавателей и исследователей *Raytheon* для разработки электронных оборудований. Большая часть этого оборудования используется в коммерческих целях для систем связи, таких как метеорологические и авиационные радары, а также для мобильных телефонов¹⁵⁶.

В 2007 году в Нидерландах был запущен проект *Smart Mix* с целью усиления сотрудничества между вузами и промышленными предприятиями. С помощью так называемого «ваучера знаний» (2500-7500 евро) частные компании могут приобретать исследовательские услуги у вузов с целью улучшения инновационных процессов, продуктов и услуг¹⁵⁷. Также бизнес-сектор выделяет средства на фонды, которые спонсируют научные исследования в сотрудничестве с вузами, в том числе в области образования (например, *Netherlands Organisation for Scientific Research*).

Университеты Великобритании предлагают программы бизнес-акселерации и инкубации в сотрудничестве с индустрией для поддержки стартапов. Так, Центр развития предпринимательства университета Оксфорд и Инкубационный центр *IDEALondon* предоставляют доступ к менторам из бизнес-сферы, чтобы помочь стартапам успешно развиваться и достигать коммерческого успеха¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Larson, M. (2012). Career exploration in action. Practice brief. National Collaborative on Workforce and Disability, Issue 3.

¹⁵⁶ Raytheon Technologies (2023) .<https://capd.mit.edu/companies/raytheon-technologies/jobs/>

¹⁵⁷ OECD (2008). OECD Reviews of Tertiary Education: Netherlands 2008. OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264049062-en>.

¹⁵⁸ IDEALondon (2023). <https://www.idealondon.co.uk/>



Внедрение новых образовательных технологий в процесс обучения

С развитием информационных технологий организации образования в странах ОЭСР начали активно сотрудничать с частными компаниями для внедрения современных технологий в образовательный процесс.

В Финляндии реформа Национальной учебной программы базового образования в 2014 году привлекла внимание коммерческих компаний для разработки образовательных инструментов (*материалов, игр, приложений и сервисов*). Так, педагогами широко используется платформа *Kide Science* для обучения детей в возрасте от 3 до 8 лет с помощью игровой модели. Правительство, в свою очередь, оказывает всестороннюю поддержку в продвижении продукции частных компаний в рамках программы *Education Finland*. Учителя государственных школ выступают в качестве оценщиков, разработчиков и промоутеров образовательных продуктов частных компаний¹⁵⁹.

Бизнес-сектор Канады финансирует инновационные проекты в области цифровых технологий в рамках проекта *Canada's Digital Technology Supercluster*. Данный проект направлен на поддержку сотрудничества между компаниями, учебными заведениями и исследовательскими институтами для принятия высокотехнологичных решений в области образования¹⁶⁰.

Компания IBM и государственные органы образования США сотрудничают в области образовательных исследований и разработок в рамках программы *Reinventing Education*. Сотрудники компании предлагают школам новые технологические инструменты, идеи по реформированию школы, программы профессионального развития учителей и другое¹⁶¹.

Участие в профессиональном развитии кадров

В более 75% стран ОЭСР мероприятия по повышению квалификации учителей и директоров школ проводятся частными компаниями¹⁶². К примеру, американская программа *Amgen-Bruce Wallace Biotechnology*, финансируемая Фондом Amgen, предоставляет учителям доступ к курсам повышения квалификации, в рамках которых

¹⁵⁹ Martin Thrupp, Piia Seppänen, Jaakko Kauko, Sonja Kosunen (2023). Finland's Famous Education System. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-19-8241-5>

¹⁶⁰ DigitalSupercluster (2023). <https://www.digitalsupercluster.ca/>

¹⁶¹ National Centre for Social Research (2008). The Involvement of Business in Education: A Rapid Evidence Assessment of the Measurable Impacts. www.dcsf.gov.uk/research

¹⁶² OECD (2022). Education at a Glance 2022: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.



специалисты в области биотехнологии обучают учителей современным лабораторным методам преподавания в классе. Программа также предоставляет комплексную систему поддержки учителей в организации обучения, включая учебную программу, основанную на практическом опыте, вспомогательные ресурсы и материалы, лабораторное оборудование для исследовательских уроков и другое¹⁶³.

Предоставление поддержки для обучающихся из социально уязвимых слоев населения

Государственный сектор стран ОЭСР работает в тесном взаимодействии с представителями бизнеса в оказании поддержки учащимся из социально уязвимых слоев населения.

Так, проект *Bridge to Employment* в США, спонсируемый компанией *Johnson & Johnson*, предоставляет учащимся из неблагополучных сообществ возможность стажировки, финансовую консультацию, подготовку к стандартизированным тестам и профориентацию, чтобы открыть им путь к карьере в сфере здравоохранения и помочь осознать ценность образования для достижения успеха в жизни.

Проект *Device for All*, реализуемый правительством Финляндии с 2015 года, направлен на поддержку учащихся 1-9-х классов из неблагополучных семей путем предоставления им ноутбуков, выделенных технологическими компаниями¹⁶⁴.

Участие в деятельности по оценке и управлению образованием

В большинстве стран ОЭСР представители бизнеса или промышленности входят в состав правления организаций образования, в то время как представители академических кругов участвуют в бизнес-советах. Так, согласно опросу, проведенному в 34 странах ОЭСР, более 80% руководящих органов вуза включают представителей частного сектора и гражданского общества¹⁶⁵. Согласно Закону об образовании Норвегии, в состав правления организации высшего профессионального образования должны входить не менее двух членов с опытом работы в соответствующем бизнесе или промышленности¹⁶⁶. Таким образом, они могут внести свой вклад в определение исследовательской программы вуза и содержания программ высшего образования.

¹⁶³ College Summit (2013). Business Engagement in Education: Key Partners for Improving Student Success. www.collegesummit.org

¹⁶⁴ Finnish National Agency for Education (2023). The Device for All campaign. <https://www.oph.fi/en>

¹⁶⁵ UNESCO (2023). Global Education Monitoring Report 2023: Technology in education – A tool on whose terms? Paris, UNESCO.

¹⁶⁶ Eurydice Network (2023). National Education Systems. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems>



Разработка учебных материалов

Еще одним направлением сотрудничества бизнеса и государства в сфере образования является подготовка учебных материалов. Так, крупные издательства Финляндии, такие как *Sanoma Pro*, *Otava Learning* и *Edita Publishing*, публикуют различные учебные материалы, пользователями которых ежегодно являются десятки тысяч учителей¹⁶⁷. Фонд Sanoma поддерживает разработку учебных материалов, включая учебники, цифровые ресурсы и другие образовательные материалы. Спонсорская поддержка фонда позволяет разработчикам и авторам создавать инновационные и эффективные образовательные ресурсы, а также улучшать существующие учебники и программы.

3. Ключевые проблемы в системе образования Казахстана

Неравномерный доступ к образованию

Создание современной инфраструктуры является главным условием для обеспечения доступности качественного образования.

Однако в Казахстане строительство новых организаций образования не успевает за темпами рождаемости в стране. Устойчивый рост рождаемости с начала 2000-х годов в Казахстане привел к значительному повышению нагрузки на объекты социальной инфраструктуры, в том числе системы образования¹⁶⁸.

Наибольшие проблемы обеспечения доступа наблюдаются на уровне среднего образования. Несмотря на регулярное включение в программные документы развития образования задач по сокращению аварийных школ, дефицита ученических мест и ликвидации трехсменного обучения, проблема доступности школ все еще является нерешенной.

Если в 2018 году потребность в ученических местах составляла 196,9 тыс. единиц, то в 2022 году данный показатель увеличился на 73,5 тыс. единиц (270,4 тыс.). Более половины всего дефицита ученических мест приходится на регионы с высокой рождаемостью детей и

¹⁶⁷ Martin Thrupp, Piia Seppänen, Jaakko Kauko, Sonja Kosunen (2023). Finland's Famous Education System. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-19-8241-5>

¹⁶⁸ Tengrinews. Как «беби-бум» в Казахстане может повлиять на экономику страны. https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/bebi-bum-kazahstane-povliyat-ekonomiku-stranyi-470151/



интенсивной внутренней миграцией – города республиканского значения, Туркестанскую и Алматинскую области.

Увеличилось и количество аварийных школ. За 5 лет показатель вырос в 1,5 раза (2018 г. – 31 ед., 2022 г. – 47 ед.). Наибольшее количество аварийных школ приходится на Туркестанскую (8 ед.), Западно-Казахстанскую (8 ед.) и Кызылординскую (6 ед.) области.

Следствием нехватки школ и соответствующего дефицита учебных мест является функционирование трехсменных школ в ряде регионов. Трехсменное обучение негативно сказывается на качестве обучения, так как в таких школах практически нет возможности проводить дополнительные занятия или консультации, снижается доступ обучающихся и педагогов к школьным ресурсам, необходимым для качественного образования (оборудование, лаборатории, Интернет и др.).

Контингент школ, ведущих занятия в три смены, также вырос в 1,5 раза в период с 2018 года по 2021 год (с 197,4 тыс. до 301,4 тыс. чел.). В 2022 году ситуация немного улучшилась, однако показатели все еще остаются низкими: в 139 трехсменных школах страны обучается почти 268,9 тыс. детей. Наиболее остро проблема наблюдается в Алматинской и Мангистауской областях (доля таких школ равна 12%).

В целом, в средне- и долгосрочной перспективе казахстанские и мировые эксперты прогнозируют стабильный рост численности населения страны (свыше 25 млн человек к 2050 году и 34 млн человек к 2100 году). По прогнозным данным, к 2025 году потребность в учебных местах составит 993 тыс. мест. Данные прогнозы свидетельствуют о важности участия бизнеса в строительстве и поддержке инфраструктуры организаций образования. Усиленная вовлеченность бизнеса может внести весомый вклад в решение проблемы трехсменных школ, являющейся одной из наиболее острых в сфере среднего образования.

На уровне дошкольного образования за последние пять лет наблюдается значительный рост количества детских садов (с 6,2 тыс. ед. в 2018 году до 7,9 тыс. ед. в 2022 году), что привело к снижению очередности почти вдвое в период с 2018 по 2021 годы. Однако с 2022 года наблюдается небольшой рост числа детей, состоящих в очереди в детские сады (2021 г. – 284 тыс. чел., 2022 г. – 291 тыс. чел.). Это свидетельствует о том, что сеть дошкольных организаций хоть и растет стабильно, но при их строительстве не в полной мере учитываются текущие показатели рождаемости.

На уровне ТИПО и высшего образования одним из определяющих факторов доступности получения образования выступает обеспеченность иногородних студентов местами в общежитиях.



В колледжах страны с 2012 года доля студентов, обеспеченных местами в общежитиях, выросла на 16% (с 66% до 82%). В 2021 году 509 из 786 колледжей имели общежитие. Таким образом, из 44,2 тыс. студентов, нуждающихся в общежитии, были обеспечены 36,1 тыс. (82%). При этом в разрезе регионов показатели доли студентов, обеспеченных местами в общежитиях, значительно разнятся: от 42% в Атырауской области до 96% – в Павлодарской.

На уровне высшего образования ситуация с обеспеченностью местами в общежитиях обстоит хуже, в сравнении с ТИПО. Так, в 2022 году из 118 тыс. студентов, нуждающихся в общежитии, обеспечены местами только 61,9%. Таким образом, потребность в общежитиях среди иногородних студентов составляет порядка 45 тыс., что вдвое выше показателя 2018 года (24 тыс.). В разрезе регионов также наблюдается разрыв показателей. К примеру, в ряде регионов (Атырауская, Жамбылская, Жетысуская, Кызылординская, Улытауская и Восточно-Казахстанская) достигнута 100% обеспеченности местами в общежитиях, тогда как в г. Шымкенте показатель равен лишь 27%, Костанайской области – 36%.

Таким образом, неравномерный доступ является одной из ключевых проблем в системе образования. Несмотря на определенные позитивные результаты реализуемых мер, вопросы развития инфраструктуры организаций образования остаются актуальными и требуют системного решения как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе.

Низкое качество образования

Вторая ключевая проблема в образовании – его невысокое качество. Национальное оценивание и международные сопоставительные исследования из цикла в цикл подтверждают устойчивый низкий уровень знаний казахстанских детей.

Так, согласно результатам мониторинга образовательных достижений, обучающихся 2022 года, учащиеся 9-х выполнили 70% заданий по читательской грамотности, 61% – по естественнонаучной и только 54% – по математической. При этом чем выше уровень трудности заданий, тем ниже показатели их выполнения. Это свидетельствует о затруднениях среди обучающихся в применении сложных учебных навыков – анализа, синтеза, переработки информации, критического мышления и др.

Аналогичны результаты международных сопоставительных исследований. Данные PIRLS свидетельствуют о снижении читательской грамотности среди учащихся начальных классов за последние пять



лет. Разрыв в баллах между 2016 и 2021 годами (32 балла) соответствует потере примерно целого года обучения в школе¹⁶⁹. Из всех казахстанских школьников 9% детей не способны читать и понимать текст на уровне начальной школы. В среднем среди 65 стран-участниц PIRLS-2021 доля таких детей ниже на 3%.

По данным исследования TIMSS-2019, более 10% казахстанских учащихся 4-х и 8-х классов не справляются с заданиями низкого уровня по естествознанию. Результаты по данному направлению имеют тенденцию снижения по сравнению с 2011 и 2015 годами.

По итогам PISA-2018, казахстанские подростки значительно отстают по чтению, математике и естествознанию от сверстников из стран ОЭСР на 100, 66 и 92 балла соответственно. Более половины обучающихся сталкиваются с трудностями при использовании своих знаний и навыков по чтению и естествознанию в жизненной ситуации, тогда как в странах ОЭСР этот показатель почти в три раза меньше. При этом наблюдается тенденция увеличения доли функционально неграмотных по чтению и естествознанию за 9 лет на 5,6% и 4,9% соответственно.

Согласно результатам ICILS-2018, у более половины из всех казахстанских учащихся 8-х классов (54%) отмечается очень низкий уровень компьютерной и информационной грамотности (в среднем по странам-участницам – 18%).

В рамках исследования PIAAC-2018, измеряющего навыки взрослого населения в возрасте от 16 до 65 лет, приблизительно половина населения страны (48,5%) достигает только второго уровня развития навыков читательской грамотности из пяти. Четверть населения не достигает данного уровня. Это означает, что в среднем 75% взрослого населения Казахстана не может работать с длинными и сложными текстами, интерпретировать и оценивать информацию, синтезировать ее из нескольких источников и др.

В основе данного вызова отмечается низкий уровень подготовки педагогов. Влияние учителей на результаты детей в 2-3 раза превышает воздействие любого другого фактора¹⁷⁰. Треть педагогов в Казахстане не владеет предметными знаниями и методикой преподавания по результатам оценки знаний педагога¹⁷¹.

¹⁶⁹ Rita Almeida, Tigran Shmis, Syedah Aroob Iqbal (2023). Students' reading ability after COVID-19: Takeaways from PIRLS for Europe and Central Asia. <https://blogs.worldbank.org/>

¹⁷⁰ RAND Corporation. Teachers Matter. Understanding Teachers' Impact on Student Achievement. <https://www.rand.org/education-and-labor/projects/measuring-teacher-effectiveness/teachers-matter.html>

¹⁷¹ НЦТ (2023). Анализ результатов оценки знаний педагогов



4. Определение текущей роли бизнеса в решении ключевых проблем образования

Повышение доступа к образованию

Участие бизнеса в строительстве организаций образования является одним из наиболее действенных инструментов расширения доступа к образованию. Деятельность в этом направлении реализуется посредством развития сети частных организаций образования через механизм ГЧП.

Анализ показал, что вовлечение бизнеса в строительство организаций образования активно ведется на всех уровнях образования. Больше всего частных организаций образования представлено на уровне дошкольного воспитания и обучения, ТПО и высшего образования.

Дошкольное воспитание и обучение

С 2000 года сеть частных дошкольных организаций (ДО) увеличилась более чем на 5 тыс. единиц. Такой темп роста сети признан экспертами ОЭСР беспрецедентным¹⁷². По состоянию на 2022 год сеть частных детских садов составила 5 423 единицы, что в 15 раз больше, чем в 2010 году. Доля частных ДО составила порядка половины (48,8%) от общего количества ДО.



■ РИСУНОК 1. Динамика развития сети частных ДО, 2000-2021 гг., ед.

Источник: 1991-2004 гг. – КС МНЭ РК, 2005-2022 гг. – МОН РК

При этом в разрезе месторасположения школ для МСБ предпочтительнее строить частные детские сады в городской местности. Так, в сельской местности находятся только 36% частных ДО против

¹⁷² Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан (за 30 лет Независимости и 2021 год). - г.Астана: Министерство просвещения Республики Казахстан, Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан, АО «Информационно-аналитический центр», 2022. - 325 стр.



64% государственных. В городах данное соотношение составляет 67% частных против 33% государственных.

Одновременно с увеличением сети частных организаций дошкольного воспитания и обучения растет и их контингент. Так, по данным на 2022 года, 48,7% всех воспитанников ДО обучаются в частных организациях (469,7 тыс. из 965,2 тыс. детей). Для сравнения, в 2017 году доля воспитанников частных детских садов и мини-центров от общего числа обучающихся в организациях ДО была в 1,6 раза меньше и составляла только 29,9%.



■ **РИСУНОК 2. Динамика развития контингента ДО по формам собственности, 2017-2022 гг., чел.**

Источник: НОБД

Несмотря на рост сети и контингента частных ДО, наиболее актуальными проблемами остается нехватка мест в детских садах, особенно в густонаселенной местности и в регионах с высоким уровнем рождаемости. Спрос на места в ДО превышает темпы ввода новых объектов. По состоянию на 2022 год в очереди числилось более 291 тыс. детей.

Наряду с этим, актуальными являются вопросы безопасности и качества образовательных услуг в частных ДО. С 2015 года в стране действует мораторий на проверку МСБ, что значительно снизило возможности государственного мониторинга качества преподавания и ухода за детьми, соблюдения требований безопасности в частных детских садах. В результате, в стране участились случаи несоблюдения правил безопасности в детских садах. Учитывая определяющее влияние образования, полученного в детском саду, на дальнейшие успехи ребенка в школе, важным представляется пересмотр законодательства по вопросу мониторинга частных ДО.



Среднее образование

За 30 лет сеть негосударственных школ внушительно увеличена на 540 ед.: с 11 в 1993 году до 551 в 2022 году. В процентном соотношении это составляет 7,2% от общего количества школ (7 631 ед.). Государственные школы продолжают значительно превалировать (90,5%). Контингент частных школ сравнительно низкий – 4,6% от общей численности казахстанских школьников по стране (169 850 из 3 679 865 чел.).

Наблюдается региональный разрыв в сети и контингенте частных школ. Более половины (45,7%) всех частных организаций среднего образования сосредоточены в городах республиканского значения, в них обучается более 55% учащихся от общего контингента частных школ по РК.

 **Таблица 1. Сеть и контингент дневных негосударственных школ / уровни образования, 2022**

Регион	всего школ	в них обучающихся
РК	551	169 850
Абай	6	590
Акмолинская	6	931
Актюбинская	14	7 338
Алматинская	31	8 886
Атырауская	14	2 557
ЗКО	5	849
Жамбылская	48	8 832
Жетісу	3	992
Карагандинская	13	1 867
Костанайская	9	1 461
Кызылординская	23	8 360
Мангистауская	30	8 481
Павлодарская	4	307
СКО	3	1 442
Туркестанская	85	21 811



Регион	всего школ	в них обучающихся
Ұлытау	0	0
ВКО	5	1 028
г. Астана	58	31 594
г. Алматы	98	28 352
Г.Шымкент	96	34 172

Источник: НОБД

Несмотря на сравнительно низкую представленность частных школ на уровне среднего образования (в сравнении с другими уровнями образования), в динамике лет наблюдается значительный прирост сети частных школ. С 2014 года количество частных школ выросло в 5 раз.

Такой рост стал возможным благодаря созданию условий для привлечения бизнеса в сферу школьного образования. К примеру, с 2018 года внедрен государственный образовательный заказ (финансирование государством объема услуг на среднее образование) в частных школах, который рассчитывается по подушевому финансированию и предполагает более упрощенный бюрократический процесс для инвесторов.

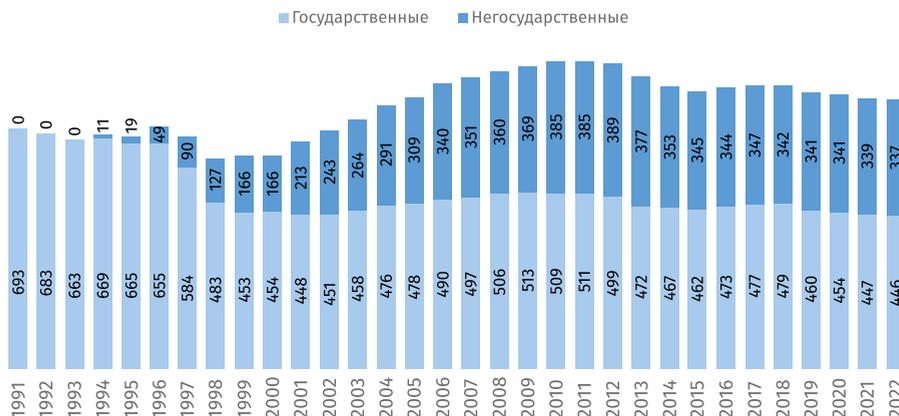
В рамках государственного заказа предусмотрено возмещение государством расходов инвестору по фиксированной стоимости с временным / постоянным сохранением объекта строительства у инвестора. Следовательно, данный инструмент позволил увеличить сеть частных школ и значительно снизить нагрузку на госбюджет. По данным АО «Финансовый центр», условная экономия для государства составила более 1,1 трлн тенге; открытие 107 тыс. мест частными инвесторами внесло 695,5 млрд тенге инвестиций в сферу среднего образования с 2018 года. Снижаются коррупционные риски, риск некачественного строительства школ, так как инвесторы заинтересованы в надлежащем функционировании построенной ими школы.

В свою очередь, расширение сети частных школ позволяет не только решать вопросы доступа, но и качества образования благодаря усилению здоровой конкуренции среди частных и государственных школ, постоянному стимулу улучшать образовательную среду для сохранения контингента обучающихся.



Техническое и профессиональное образование

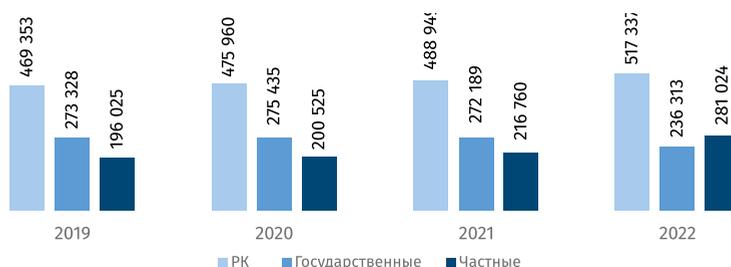
В течение 30 лет количество частных учебных заведений ТиПО значительно выросло. В 1994 году их доля составила 1,6% от общего количества организаций ТиПО, тогда как в 2022 году – 43%.



■ РИСУНОК 4. Динамика сети колледжей, 1991-2022 гг., ед.

Источник: «Данные АО «Национальный центр исследований и оценки образования «Талдау» имени Ахмет Байтурсынұлы»

Ежегодно увеличивается и контингент частных колледжей. По данным на 2022 год, 54% всех студентов ТиПО обучаются в частных организациях (281 тыс. из 517,3 тыс. чел.).



■ РИСУНОК 5. Динамика контингента организации технического и профессионального образования, 2019-2022 гг.

Источник: НОБД

Высшее и послевузовское образование

На начало 2022-2023 учебного года из 116 вузов 84 являются частными (72,4%). Доля студентов, обучающихся в частных вузах, равна



77,5% из 578,2 тыс. человек. Единые нормы и требования на протяжении 30 лет Независимости Республики Казахстан позволили обеспечить равный статус дипломов государственных и частных вузов, что привело к росту контингента обучающихся в частных организациях образования.

Кроме того, приняты меры по привлечению бизнеса в обеспечение доступности как ТиПО, так и высшего образования. В частности, с 2018 года действует государственный образовательный заказ для бизнеса на строительство общежитий.

Повышение качества образования

После создания надлежащей инфраструктуры следующим важным этапом является повышение качества образования.

В части повышения качества образования частный сектор более активно вовлечен на уровне высшего образования. Многочисленными исследованиями доказано, что удовлетворенность работодателей выступает ключевым показателем качества предоставляемого образования¹⁷³. Именно поэтому глобальные рейтинги конкурентоспособности ранжируют системы образования мира, в том числе по данной метрике.

Согласно последним данным Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума, удовлетворенность работодателей навыками выпускников вузов в Казахстане не превышала 46 баллов из 100 (2019 г.). Это аналогично 95-й позиции в рейтинге из 141 страны мира. При этом в сравнении с прошлыми годами, удовлетворенность работодателей падает (2018 г. - 45,4 балла, или 93-е место из 140 стран мира).

Мировой рейтинг конкурентоспособности вузов QS World University Rankings также замеряет репутацию вузов на основе опроса работодателей. В рамках опроса работодателей страны просят номинировать до 10 вузов, которые, по их оценке, выпускают наиболее подготовленных специалистов. Кроме того, международные работодатели также определяют до 30 вузов из других стран мира с наиболее конкурентоспособными выпускниками.

В рейтинге отмечены 16 казахстанских вузов, наблюдается тренд ежегодного увеличения их представленности. При этом, несмотря на растущие позиции в целом, в разрезе показателей по критерию «Репутация среди работодателей» значения наиболее низкие. Из максимально возможных 100 баллов половину удалось преодолеть только

¹⁷³ Tatjana D. Janovac, Saša R. Virižević Jovanović (2020), Research on Employer Satisfaction Concerning Higher Education Quality, <https://doi.org/10.5937/inovacije2004120J>



Казахскому национальному университету имени аль-Фараби. Оставшиеся 15 наиболее конкурентоспособных вузов страны набирают значения в ранге от 3 до 37 баллов. Это означает, что, по мнению работодателей, данные вузы не отличаются высокой подготовкой выпускаемых специалистов. Неудовлетворенность работодателей навыками выпускников вузов свидетельствует об их низком участии в процессе их подготовки.

 **Таблица 2. Результаты казахстанских вузов по критерию «Репутация среди работодателей» в мировом рейтинге QS, 2023, балл**

Место в рейтинге	Вуз	Репутация среди работодателей, балл
150	Казахский национальный университет имени аль-Фараби	76,9
277	Евразийский национальный университет имени Л. Гумилева	37,8
405	Сатбаев Университет	28,9
=443	Южно-Казахстанский университет имени М. Ауэзова	13,7
=481	Казахский национальный аграрный университет	13,8
511-520	Казахский национальный педагогический университет имени Абая	17,1
561-570	Алматинский технологический университет	3,4
651-700	Карагандинский государственный технический университет	5
651-700	Казахский национальный медицинский университет имени С. Асфендиярова	6,2
701-750	Международный казахско-турецкий университет имени Х. Яссави	13,4
801-1000	Карагандинский университет имени Е. Букетова	15,1
801-1000	Казахстанско-Британский технический университет	22,4
801-1000	Казахстанский институт менеджмента, экономики и прогнозирования	12,9
1001-1200	Казахский университет международных отношений и мировых языков имени Абылай-хана	6,6
1201-1400	Казахский агротехнический университет имени С. Сейфуллина	4,7
1201-1400	Торайгыров университет	3,7

Источник: QS WUR



Для определения основных направлений сотрудничества бизнеса с организациями образования в части повышения качества образования были проанализированы официальные сайты крупнейших частных компаний Казахстана на основе данных рейтинга Forbes за 2022 год.

Анализ показал, что взаимодействие проявляется в основном на уровне ТИПО и высшего образования в виде системы практик и стажировок студентов.

 **Таблица 3. Сведения о текущем взаимодействии бизнеса с организациями образования, 2023**

Компания	Взаимодействие с организациями образования
KAZ MINERALS PLC	Программа «СТАЖЕР KAZ MINERALS» Программа оплачиваемой стажировки молодых специалистов предполагает обучение и стажировку в течение одного календарного года для рабочих специальностей и двух лет для инженерных специальностей. В программе могут участвовать студенты 4-го курса бакалавриата вуза, выпускного курса колледжа, студенты инженерно-технических специальностей. В 2022 году по программе было нанято 175 молодых специалистов.
Евразийская Группа (ERG)	Проект «ERG мектепке» Проект направлен на создание новой образовательной среды в 175 школах для самореализации каждого обучающегося и включает профессиональное развитие педагогов, руководителей организаций образования, популяризацию инженерного образования и цифровых технологий в обучении. Программа переподготовки руководителей школ направлена на формирование управленческих знаний и компетенций. Обучение включает в себя интерактивные презентации, групповые работы, тьюторское сопровождение, демонстрации кейсов участников и гостевые лекции от руководителей признанных школ-лидеров Казахстана и стран СНГ. Проект реализуется в регионах, где расположены ее предприятия – Актюбинской, Костанайской и Павлодарской областях.
BI Group	BI Intern – программа стажировок для студентов последних курсов вузов, обучающихся на следующих специальностях: инженерно-технические, финансы/экономика/учет и аудит. Capstone – проект для студентов последнего курса бакалавриата или магистратуры со следующими направлениями дипломной или курсовой работы: «Строительство», «Финансы/экономика/учет и аудит/менеджмент», «IT». В рамках проекта оказывается консультационная поддержка от экспертов из числа сотрудников BI Group, а также предоставлен доступ на строительные проекты холдинга для проведения практического исследования.



Компания	Взаимодействие с организациями образования
АО «Центрально-Азиатская электро-энергетическая корпорация»	Проект PROFENERGY направлен на реализацию госполитики по подготовке технических кадров. В рамках проекта ведется следующая работа: совершенствование учебных программ; организация практики, экскурсий, встреч; временное трудоустройство на каникулярный период; конкурс проектов; присуждение именной стипендии; участие в экзаменационных комиссиях; оплата производственной и преддипломной практики.
ГК Alageum Electric	Летняя стажировка для студентов и выпускников технических университетов предлагает. Стажировка предлагается на заводах и в офисах компании во всех регионах РК по направлениям: продажи, закупки, производство, учет и аудит, проектно-изыскательные работы, разработка конструкторско-технологической документации и т.д.
АО «НГСК «Казстройсервис»	Производственная практика для студентов профильных вузов с перспективой дальнейшего трудоустройства. Совместная разработка программ дополнительного обучения, повышения квалификации и переподготовки, краткосрочных тренингов, с учетом потребностей компании. Дуальное обучение студентов.

Источник: веб-сайты частных компаний

Вовлеченность бизнеса в образование можно оценивать не только выполнением роли поставщика ресурсов, но и участием в планировании и дискуссиях.

Одним из таких направлений сотрудничества академических кругов с бизнесом является разработка учебных программ, отвечающих требованиям отрасли. Закон РК предусматривает участие работодателей в разработке государственных общеобязательных стандартов образования, типовых учебных планов и программ. Однако данная практика в основном распространена в сфере профессионального образования.

По результатам интервью, бизнес достаточно хорошо понимает, как создавать долгосрочные устойчивые системы (*long-term sustainable system*) в образовании. Однако он зачастую ограничивается строительством зданий, не углубляясь в содержательную часть. В этой связи возрастает необходимость усиления роли бизнеса с точки зрения формирования ценностей, процессов и культур.

Бизнес недостаточно вовлечен в процесс определения приоритетных направлений научных исследований в стране. При составлении государственного заказа на научные исследования не учитываются потребности бизнес-сектора. Вузы утверждают темы выпускных работ студентов и магистрантов в зависимости от направлений своего



исследования, не учитывая возможности их реального применения и запросы промышленного сектора.

5. Риски низкого участия бизнеса в образовании

Нагрузка на госбюджет

Наибольшую долю государственных расходов в Казахстане занимает сфера образования – 20,3%¹⁷⁴. Анализ данных предыдущих лет показал, что государственные расходы на образование в Казахстане ежегодно растут, тогда как в ОЭСР, напротив, снижаются (2016 г. – 13%, 2019 г. – 12,2%, 2020 г. – 10,9%). Таким образом, в настоящее время показатель в РК почти вдвое выше, чем в странах ОЭСР. Данная тенденция подчеркивает важность вовлечения бизнеса в решение проблемных вопросов в сфере образования, что в перспективе позволит сократить нагрузку на государственный бюджет.

Дисбаланс между спросом и предложением на рынке труда

Результаты PISA-2018 свидетельствуют о том, что каждый пятый 15-летний обучающийся в Казахстане не имеет четкого представления о своей будущей карьере (21%). Среди тех, кто имеет представление о том, какой профессией будет заниматься в возрасте 30 лет, около половины выбирают одну из десяти наиболее популярных профессий в Казахстане (42%), что может свидетельствовать о слабой взаимосвязи между карьерными ожиданиями подростков и спросом на рынке труда.

Более половины казахстанских подростков (58%), в основном из семей с высоким социально-экономическим статусом (72%), заинтересованы в получении высшего образования. Однако ожидания более трети обучающихся от дальнейшего образования не соответствуют их карьерным целям. Так, 35% подростков выбирают амбициозные профессии, требующие высокий уровень навыков, при этом не стремятся к получению высшего образования. Это возникает в результате отсутствия точной информации о требованиях, необходимых для получения желаемой профессии.

¹⁷⁴ UNESCO Institute for Statistics (UIS). UIS.Stat Bulk Data Download Service. Accessed October 24, 2022. <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>



Согласно анализу, в Казахстане лишь 24% обучающихся учатся в школах, где профориентация входит в обязательную школьную программу. В среднем по странам ОЭСР примерно два из трех обучающихся посещают такие школы. В частности, в Норвегии, Финляндии, Великобритании, Испании, Корее и Нидерландах эта доля превышает 90%, а в Японии достигает 100%.

В целом в Казахстане бизнес слабо вовлечен в профориентацию школьников. Доля обучающихся, которые учатся в школах, где профориентация осуществляется внешними консультантами, составляет менее половины (48%). В основном профориентация проводится школьными учителями (75%).

Большинство казахстанских подростков получают информацию о профессиях или образовательных программах через Интернет (76%). Еще 55% обучающихся утверждают, что участвовали в занятиях с вовлечением работодателей (стажировки, наблюдение на рабочем месте, посещение ярмарок вакансий), чтобы изучить существующие возможности трудоустройства. В целом многие казахстанские обучающиеся получают информацию о рынке труда преимущественно в стенах организации образования, чем за ее пределами.

Низкий уровень человеческого капитала

Человеческий капитал является наиболее важным компонентом богатства во всем мире. Так, по подсчетам Всемирного банка в 2018 году он составлял 64% мирового богатства. В странах ОЭСР показатель аналогичен. Однако в Казахстане человеческий капитал составляет только 44% национального богатства страны.

Недостаточная представленность человеческого капитала в структуре национального богатства страны свидетельствует о его недостаточно эффективном управлении, что выражается в показателях развития образования и науки, рынка труда и доходов населения.

Так, согласно данным Бюро национальной статистики за 2022 год, уровень молодежной безработицы в Казахстане остается на уровне 3,8%. В ряде регионов (Карагандинская, Жетысуская, Улытауская области, г. Астана, г. Алматы) эта доля превышает 4%. Причиной этому может служить несоответствие полученного образования требованиям рынка труда и недостаточное развитие у выпускников навыков, связанных с трудовой деятельностью.

Тесное партнерство с бизнес-средой – один из способов развития у молодежи академических, профессиональных и социальных навыков для успешной интеграции в рынок труда. Бизнес-сообщество



имеет уникальные возможности для их обучения, помогая при этом формировать будущий кадровый резерв страны.

6. Факторы низкой вовлеченности бизнеса в решение проблем образования

Интервью с представителями частных компаний, участвующих в реализации проектов в сфере образования, а также с руководителями частных и государственных организаций образования позволили выявить ряд факторов низкого вовлечения бизнеса в образование:

Бюрократические вызовы

Отмечается обилие требований жесткого правового регулирования и административных процедур в части лицензирования, аттестации, аккредитации организаций образования. Представители бизнеса отметили продолжительность времени для получения лицензии на ведение деятельности - до 6 месяцев. При этом наиболее затратно по времени подготовка необходимых документов ввиду человеческого фактора при ручном рассмотрении документов. Это приводит к неоднократному посещению бизнесом государственных органов (до 10 раз) для подачи необходимых документов.

Причиной данного вызова, согласно мнению бизнеса, является отсутствие достаточного количества компетентных специалистов, отвечающих за процесс выдачи лицензии частным организациям образования. Согласно оценке Европейского фонда образования, в Казахстане стартовые условия для ГЧП менее благоприятны, в том числе по причине нехватки кадров¹⁷⁵.

Коррупционные риски

Системам, отличающимся бюрократическими вызовами, как правило, свойственны коррупционные риски. Участники интервью сообщили о фактах поступления соответствующих предложений для ускорения процесса выдачи лицензии.

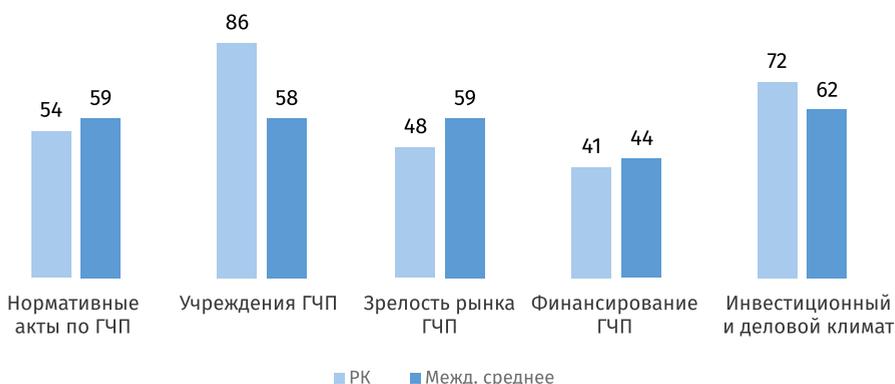
Примечательно, что по данным исследования международной организации *Transparency International*, 29% казахстанских респондентов из бизнеса также сообщили о требовании взятки, тогда как в странах ОЭСР их доля не превышает 2%.

¹⁷⁵ European Training Foundation (2020). Public-private partnerships for skills development: A governance perspective – Volume I. Thematic overview. DOI: 10.2816/422369



Недостаточные финансовые стимулы

Согласно индексу оценки готовности и потенциала стран, внедряя ГЧП в ключевых секторах инфраструктуры Infrascope, в Казахстане в целом имеются развивающиеся условия для ГЧП. Среди пяти ключевых направлений оценки наиболее зрелым является институциональная основа ГЧП (86 баллов). Кроме того, в стране развит инвестиционный и деловой климат (72 балла), что, в частности, отражается в высокой политической воле и конкурентной среде (100 баллов). Однако механизмы финансирования инфраструктурных проектов находятся на стадии формирования (41 балл) наряду с операционной зрелостью рынка (48 баллов) и нормативной базой (54 балла).



■ РИСУНОК 6. Оценка ГЧП по индексу EIU Infrascope, 2009-2019 гг., балл

Источник: Аналитический отдел журнала «The Economist». Казахстан. <https://infrascope.eiu.com/>

Существующие механизмы государственного финансирования проектов ГЧП в сфере образования включают подушевое нормативное финансирование, налоговые освобождения, субсидии и субвенции. Правительство через Министерство просвещения гарантирует возмещение затрат на строительство и реконструкцию школ. Однако, по мнению опрошенных представителей бизнеса, доступные финансовые стимулы не перекрывают общие расходы на поддержку бизнеса.

Бизнес отмечает непривлекательность предлагаемого подушевого норматива, что также усугубляется его одинаковой стоимостью для разного уровня инвесторов. К примеру, на уровне ДО есть инвесторы, готовые строить и вкладываться в развитие ДО.



С другой стороны, распространены практики, когда бизнес открывает детские сады с наименьшими затратами - на первых этажах многоквартирных жилых комплексов.

Более того, отмечается низкая мотивация банков в кредитовании частных инфраструктурных проектов. Малые и средние предприниматели нуждаются в значительном финансировании на стартовом этапе. Однако, по итогам интервью бизнеса, банки не рассматривают их как приоритетный проект, так как не готовы принимать строящиеся школы в качестве залогового имущества.

Недостаточные нематериальные стимулы

Существует ряд преимуществ, которые мотивируют бизнес на участие в образовании, помимо возможностей получения прибыли. По итогам интервью с бизнес-представителями, активное участие бизнеса может быть вызвано не только возвратом инвестиций, но и нематериальными поощрениями. Сегодня педагоги частных школ ограничены в возможностях повышения квалификации национальным провайдером профессионального развития, правах поощрения педагогов согласно Закону РК «О статусе педагога» и др.

Низкая административная поддержка

В Казахстане проекты ГЧП в области образования реализуются АО «Финансовый центр». Центр выделяет субсидии на финансирование частных школ и общежитий на подушевой основе, а также предоставляет консультационную помощь сторонам в заключении договоров. Проекты ГЧП в области технического и профессионального образования и подготовки осуществляются некоммерческой государственной компанией НАО «Талап». Кроме того, при местных акиматах функционируют региональные центры ГЧП, которые проводят экспертизу и утверждают местные проекты. Однако область регулирования этих центров ограничена небольшими по объему и краткосрочными по продолжительности проектами¹⁷⁶. Для сравнения, в 39% стран при Министерстве образования действует специальный отдел частного образования на национальном уровне¹⁷⁷.

В ходе интервью участниками был отмечен недостаток институциональной поддержки частных провайдеров на государственном

¹⁷⁶ Азиатский банк развития (2022). Обзор государственно-частного партнерства: Казахстан. DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/SGP230114-3>

¹⁷⁷ ЮНЕСКО (2021). Резюме Всемирного доклада по мониторингу образования за 2021/2022 года: Негосударственные субъекты в сфере образования: Кто выбирает? Кто проигрывает? Париж, ЮНЕСКО.



уровне. Обозначена необходимость четкого и правильного распределения обязанностей между государственными органами при управлении частным образованием.

Неравномерное развитие регионов

Участники интервью отметили, что низкий потенциал регионального развития не привлекает частный сектор, тогда как потребность в областях высокая. В частности, сельское образование менее перспективно с точки зрения привлечения бизнеса из-за низкого качества инфраструктуры и сервиса (Интернета, средств коммуникации, медицинских услуг и т.д.), географических, демографических и социально-экономических особенностей регионов (экология, население, платежеспособность аудитории, стоимость земли, предпринимательская культура и др.). Бизнес, как правило, инвестирует в образовательные проекты исходя из платежеспособности региона.

Кроме того, наблюдается низкий уровень сотрудничества региональных организаций образования с местными компаниями. По результатам интервью, на уровне среднего образования наблюдается больше совместной работы глобальных корпораций с местными школами, чем местных компаний с местными школами.

Рекомендации

1. Обеспечить высокий уровень административной поддержки частных провайдеров образовательных услуг.

1.1 Для обеспечения большей привлекательности сферы образования для частного сектора и повышения информированности бизнеса рекомендуется создать единую государственную платформу регистрации частных провайдеров образовательных услуг. На базе данной платформы необходимо размещение актуальной информации о стандартах, требованиях открытия и функционирования организаций образования, льготах и выгодах партнерства, а также пошаговой инструкции о механизме прохождения этапов лицензирования, аттестации и др. Для усиления информационной и консультационной поддержки бизнеса государственная платформа должна предполагать наличие горячей линии или каналов в социальных сетях, предоставляющих соответствующую поддержку в части административных вопросов, организации образовательного процесса и др.

2. Усилить материальные и нематериальные стимулы для педагогов частных организаций образования.



2.1 Рекомендуется пересмотреть систему вознаграждения педагогов, осуществляющих профессиональную деятельность в частных организациях образования, уравнив их права до уровня педагогов государственных школ в части некоторых видов материального обеспечения и поощрения (например, доплата за ученую степень, возможность получения госнаград, вознаграждение за подготовку победителей международных олимпиад) в соответствии с Законом Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года №293-VI ЗРК «О статусе педагога».

2.2 Целесообразно обеспечить педагогам частных школ бесплатный доступ к курсам повышения квалификации, организованным национальным провайдером профессионального развития. Это позволит повысить профессиональную компетентность педагогов частных школ, их мотивацию для улучшения образовательных результатов обучающихся, а также уравнивать материальные возможности педагогов.

3. Пересмотреть действующие меры государственной поддержки для бизнеса с учетом текущей ситуации на рынке образовательных услуг.

3.1. В сравнении с другими уровнями образования на уровне школ сохраняется менее высокий уровень участия бизнеса. Следовательно, рекомендуется усовершенствовать механизм ГЧП для роста вовлеченности бизнеса в строительство организаций образования и повышение качества образовательных услуг. В частности, необходимо предусмотреть «коэффициент качества» при установлении стоимости государственного образовательного заказа, предполагающий бóльшие финансовые стимулы для инвесторов, предлагающих более качественные условия для обучения (инфраструктура, МТБ, кадровый состав) и демонстрирующих более высокие учебные результаты школьников.

3.2. На уровне дошкольного образования, где отмечена высокая вовлеченность бизнеса, актуальным представляется снятие моратория на проверку МСБ для усиления качества образования и безопасности в частных детских садах. Следующим шагом должна стать проработка механизма проведения мониторинга частных ДО, который будет включать критерии, показатели и инструменты мониторинга, а также четкий алгоритм действий мониторинговой группы. Главной целью мониторинга должно стать оказание информационно-методической поддержки бизнесу в преодолении барьеров для обеспечения качества предоставляемых услуг.



3.3. Актуальной мерой может стать разработка грантовой программы для МСБ по строительству частных детских садов и школ в отдаленных густонаселенных районах с высокой потребностью в местах.

4. Обеспечить согласованность содержания подготовки специалистов с потребностями рынка труда.

4.1. Для реализации данной рекомендации необходимо запустить национальное лонгитюдное исследование рынка труда на предмет оценки работодателями качества подготовки выпускников колледжей и вузов, самооценки выпускниками собственных компетенций, участие работодателей в разработке образовательных программ вузов и колледжей (graduate tracer study). Результаты исследования лягут в основу совершенствования образовательных программ организаций ТиПО и высшего образования, а также позволят профильному министерству и вузам принять меры по работе с «западающими» компетенциями выпускников.

4.2. Рекомендуется увеличить участие представителей бизнеса в разработке государственного заказа на научные исследования в рамках грантового и программно-целевого финансирования и тем выпускных работ студентов и магистрантов. Это позволит обеспечить эффективность и результативность государственного бюджета на научные исследования, а также обеспечить их соответствие актуальным запросам рынка труда.

4.3. Целесообразно развивать практику повсеместного вовлечения работодателей в профориентацию обучающихся школ посредством организации стажировок, менторства и наставничества, визитов на предприятия, приглашения работодателей в качестве приглашенных спикеров.

5

ЗРИТЬ В КОРЕНЬ ИЛИ КАК ПРАВИЛЬНО ПОМОГАТЬ КАЗАХСТАНСКОЙ МОЛОДЕЖИ

- **Ковязина Камила**
Социолог, докторант
Назарбаев Университета
- **Мухтарова Найла**
Демограф, член
Национальной комиссии
по делам женщин и
семейно-демографической
политике при Президенте
РК, докторант ЕНУ
им. Л. Н. Гумилева
- **Отар Эльмира**
PhD, Доцент кафедры
социологии ЕНУ имени
Л. Н. Гумилева
- **Затилла Нурдаулет**
Руководитель управления
анализа и коммуникаций
НИЦ «Молодежь»
- **Альшанская Анна**
Ведущий научный сотрудник
Отдела экономических
исследований КИСИ при
Президенте РК, докторант ЕНУ
им. Л. Н. Гумилева



СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений.....	205
Введение.....	206
Резюме.....	209
1. Какие проблемы считаются «молодежными»?.....	211
1.1 Безработица и неформальная занятость.....	211
1.2 Лудомания, наркомания и криминальное поведение.....	214
1.3 Отсутствие жилья.....	215
1.4 Региональные особенности молодежи.....	216
2. Какая молодежь действительно уязвима?.....	218
2.1 Социальный статус семьи как фактор уязвимости.....	219
2.2 Образование не выступает как социальный лифт.....	222
3. Учитывает ли государственная молодежная политика потребности молодежи?.....	225
3.1 Эффективность государственной молодежной политики и госпрограмм.....	225
3.2 Подход к государственной молодежной политике.....	227
4. Что еще надо учитывать при реализации государственной молодежной политики?.....	230
4.1 Системные проблемы государственной молодежной политики.....	230
4.2 Проблемы в работе молодежных ресурсных центров....	233
Рекомендации.....	236



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АСПИР РК – Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан

БНС – Бюро национальной статистики

NEET – Not in Education, Employment or Training

МРЦ – Молодежные ресурсные центры



Введение

Согласно Закону Республики Казахстан «О государственной молодежной политике» от 9 февраля 2015 года № 285-V с внесенными изменениями и дополнениями от 26 декабря 2022 года, молодежью считаются граждане в возрасте от 14 до 35 лет. По данным БНС АСПИР РК, на сегодня в стране молодёжь составляет 5,7 млн человек, то есть около 30% населения Казахстана представляет молодежная группа.

Вместе с тем Казахстан ближайшие годы ждут серьезные демографические изменения – в активный возрастной период будет входить многочисленное поколение 2000-х годов, которое пополнит ряды молодежи. В период с 2003–2008 гг. отмечались высокие темпы роста рождаемости – в среднем 8% в год, что уже отражается на сегодняшней структуре молодого населения. Так, число подростков 14–19 лет за 2019–2023 гг. в среднем увеличивалось на 6,2%, тогда как молодые когорты в возрасте 20–24 лет и 25–28 лет сокращалось в среднем на 2% и 4,5% соответственно.

При этом, отмечают следующие тренды:

Во-первых, увеличение молодого населения происходит интенсивнее в южных и западных областях страны. Так, наиболее высокая доля детей и подростков в возрасте до 15 лет отмечалась на начало 2023 года в Туркестанской и Мангистауской областях (39,5% и 38,7% соответственно). Также больше трети населения она составляет в Жамбылской (36,7%), Кызылординской (36,4%), Алматинской областях (33,1%) и в Шымкенте (37,4%).

При этом на севере и северо-востоке страны происходит старение населения по причине незначительного естественного прироста населения и отрицательного сальдо миграции. При этом в них относительно более высокая доля населения пожилого населения: в Северо-Казахстанской области – 18,6%, Восточно-Казахстанской – 19,3%, Костанайской – 16,8%, Павлодарской – 15,7%, Карагандинской – 15,4% и Акмолинской области – 14,9%.

Во-вторых, вклад в рост молодого населения выше в сельской местности. Так, суммарный коэффициент рождаемости (число детей на 1 женщину) составлял в 2022 году 3,59, в городе – 2,76. При этом наибольший показатель рождаемости в сельской местности зафиксирован в Туркестанской области (4,44) и Мангистауской областях (4,34), наименьший – Северо-Казахстанской (2,02) и Костанайской (2,03) областях.



В-третьих, среди молодых слоев населения преобладают мужчины. В 2023 году в возрасте от 20 до 24 лет количество мужчин превосходило количество женщин (573 тыс. мужчин и 550 тыс. женщин). Этот разрыв сохраняется и в возрастных категориях от 25–28 лет (512 тыс. мужчин и 495 тыс. женщин). Разница в подрастающем поколении также высока – количество молодых девушек в возрасте от 14 до 19 лет на 45,4 тыс. меньше, чем молодых мужчин (914 тыс. мужчин и 868 тыс. женщин).

Принимая во внимание размеры группы, крайне важно создать условия для реализации ее потенциала и встраивания в экономику страны. Как показывает мировая практика, большое количество молодежи в структуре населения может стать как дестабилизирующим фактором, так и открывает возможности для экономического роста страны.

Среди потенциальных рисков из-за социальной и экономической неустроенности молодежи:

1. Ежегодные потери в ВВП из-за не вовлеченности части молодежи в производительный труд, их сниженной покупательской способности, а также отсутствия налоговых поступлений по причине отсутствия занятости или неформальной занятости.

2. Упущенные выгоды из-за неполной реализации инновационного и творческого потенциала молодежи. Молодежь более восприимчива к новым технологиям, они более быстро адаптируются к изменениям и сами становятся двигателями этих изменений. Большинство технологических инноваций и открытий в последние десятилетия осуществляются молодыми людьми, и очень часто в студенческие годы. Не вовлекая эту возрастную категорию в рынок труда, государство, возможно, теряет потенциально создание крупных корпораций и стартапов в будущем.

3. Высокая нагрузка на бюджет из-за социальных обязательств, связанных не только с социальными выплатами по безработице, но и с расходами по поддержке социально уязвимых семей.

Но большое количество молодежи может стать и возможностью при применении эффективных мер по ее развитию. Например, «демографический дивиденд»¹⁷⁸ стал одним из самых значительных факторов, которые способствовали экономическому росту в странах Восточной Азии. Наиболее значительный демографический дивиденд был получен Южной Кореей в 1965–2000 гг. С момента начала

¹⁷⁸ Состояние возрастной структуры населения, когда вследствие снижения рождаемости доля трудоспособного населения стремится к некоторому максимуму, а доля нетрудоспособных групп – к минимуму.



экономических реформ в конце 1970-х годов Китай смог создать новые рабочие места, а также переместить молодых рабочих из низкопроизводительного сельскохозяйственного производства в более производительное производство.

В связи с этим крайне актуально оценить ключевые барьеры и выявить возможности для развития полного потенциала молодых казахстанцев.

Целью исследования является разработка рекомендаций по поддержке уязвимой молодежи в процессе адаптации к успешному функционированию в обществе.

Для решения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. Изучить состояние казахстанской молодежи и определить уязвимые группы.
 2. Определить сильные и слабые стороны государственных мер по поддержке молодежи в Казахстане, а также барьеры для использования полного потенциала этих мер в отношении молодежи.
 3. Разработать рекомендации с учетом возможностей и барьеров.
- Ключевые гипотезы нашего исследования:

1. Существующие механизмы поддержки молодежи направлены на решение последствий, а не причин дезадаптации уязвимой молодежи.
2. Существующие госпрограммы и проекты недоступны для большей части молодежи, а особенно – уязвимой, прежде всего информационно.
3. В большинстве регионов не созданы условия для позитивного развития молодежи.
4. Государственная молодежная политика не учитывает разность опыта у молодежи и предполагает единые подходы ко всем.

Методы исследования:

1. Кабинетное исследование. Для постановки исследовательских вопросов, а также разработки гайдов экспертных и глубинных интервью был проведен литературный обзор следующих видов документов и данных: научных статей, отчетов международных организаций, национальных докладов, отчетов НИЦ «Молодежь», статистических данных.

2. Для лучшего понимания внутренних процессов реализации государственных программ и мер по поддержке молодежи было проведено около 10 экспертных интервью, изучено 34 глубинных интервью с молодыми людьми.



Резюме

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. В ближайшие годы Казахстан ожидает серьезные демографические сдвиги, которые приведут к росту числа молодежи. В этих условиях важным приоритетом государства должно стать создание условий для реализации потенциала молодых людей. В ином случае упущение выгод от встраивания молодежи в экономику и общество грозит неполным использованием так называемого, «демографического дивиденда» и низкой конкурентоспособности страны на мировой арене.

2. Для Казахстана характерно неравномерное распределение молодежи на территории страны, с наибольшими темпами роста числа молодых людей, проживающих в южных и западных регионах. Кроме того, вклад в рост молодого населения выше в сельской местности. Также отмечается гендерный дисбаланс в численности молодых когорт.

3. Особое внимание заслуживают уязвимые категории – молодежь NEET, неформально занятые, а также молодые люди со склонностью к аддиктивному поведению. Необходимо обратить внимание на повышение качества собираемых данных для того, чтобы более точно воздействовать на эти группы.

4. В фокусе внимания государственной молодежной политики должны быть подростки 14–18 лет со сниженными образовательными возможностями и психологическими сложностями. Отсутствие доступных социальных лифтов в Казахстане создает замкнутый круг – социальный статус передается от родителей к детям, что создает «ловушку уязвимости».

Во-первых, неравенство в качестве образования сельских школ от городских, особенно в южных и западных регионах, приводит к низкому уровню подготовки студентов и ухудшает их шансы на успешное продолжение обучения в вузах.

Во-вторых, высокая доля молодежи с высшим образованием среди безработной молодежи указывает на недостаточное сопоставление образования с потребностями рынка труда, что связано с некачественным образованием или неподготовленностью выпускников к конкретным требованиям рынка труда.

В-третьих, система государственного образовательного заказа зачастую снижает окупаемость инвестиций в развитие человеческого капитала со стороны государства.



5. Необходимо обратить особое внимание на молодых девушек, проживающих в южных и западных областях, в районах с консервативными взглядами на гендерные роли. Ранние браки и ранние беременности приводят к таким последствиям, как отсутствие образования, возможности трудоустройства по профессии, финансовая зависимость от супруга и других родственников, повышенный риск домашнего насилия.

6. Молодежные ресурсные центры (МРЦ) в Казахстане играют важную роль в поддержке и адаптации молодежи в стране. Однако в их работе существуют системные проблемы. К ним относится выполнение несвойственных задач, когда центры перегружаются несвязанными с их основной миссией функциями. Высокий уровень оттока кадров определяется низкой оплатой труда и непрестижностью работы в МРЦ. Несмотря на довольно широкую сеть, количество МРЦ остается недостаточным для полного охвата молодежи. Низкая информированность о работе МРЦ также ограничивает доступ молодежи к их услугам. Монополия МРЦ в структуре реализации государственной молодежной политики приводит к ограничению инициатив других молодежных организаций. Следовательно, необходимость в эффективном мониторинге становится все более важной для оценки реального воздействия МРЦ на молодежь и их потребности.

7. Государственные программы, направленные на поддержку и развитие молодежи в Казахстане, также сталкиваются с рядом проблем. Одной из ключевых является низкий уровень осведомленности молодежи о них. Неэффективное межведомственное взаимодействие приводит к затягиванию процессов и снижению маневренности программ. Низкая информированность молодежи о существующих программах также ограничивает их участие. Кроме того, текущие государственные программы не учитывают глубинные причины незанятости молодых людей. Другой важной проблемой для участия в программах становится необходимость возможного отказа от текущей ежедневной заработной платы на неформальной работе в пользу официальной работы.

8. В системе государственной молодежной политики отсутствуют программы и меры, направленные на снижение неформальной занятости, профилактику аддиктивного поведения, повышение осведомленности о последствиях ранних браков, реабилитацию молодых людей, отбывших наказание в местах лишения свободы.

9. При реализации государственной молодежной политики необходимо учитывать следующие ограничения и слабые места:



- во-первых, низкое качество и доступность статистических данных ограничивает понимание реальной ситуации и масштабов проблем молодежи;
- во-вторых, требуется наладить систему мониторинга и оценки, в частности, оценки долгосрочных эффектов госпрограмм;
- в-третьих, необходимо усилить качество межведомственного взаимодействия для решения проблем молодежи совместно;
- в-четвертых, финансирование молодежной политики несбалансировано по регионам и темам;
- в-пятых, молодежная политика выстраивается сверху – вниз.

10. В целях соответствия государственной молодежной политики потребностям своих целевых групп, следует пересмотреть смену подхода от вертикального к горизонтальному, где молодежь выступает как равноправный партнер государственных органов.

1. Какие проблемы считаются «молодежными»?

Молодежь играет важную роль в социально-демографическом продвижении и формировании конкурентоспособной среды страны. Молодежь обладает высоким уровнем мобильности, интеллектуальной активностью и здоровьем и тем самым определяет себя как основу будущего состояния общества. Отличие этой возрастной группы в том, что она находится в стадии социализации и от того, насколько эффективно она усвоит «общеобразовательные, профессиональные и культурные функции» и подготовится «к усвоению и выполнению социальных ролей»¹⁷⁹, будет зависеть не только ее успех, но и потенциал страны в целом. В этой главе мы рассмотрим какие проблемы характерны и считаются традиционно «молодежными» в казахстанском контексте.

Безработица и неформальная занятость

Традиционно «молодежной» проблемой считается безработица, однако, по официальным данным, в Казахстане уровень молодежной безработицы ниже, чем общий уровень безработицы (4,1% против 4,8%). Беспокойство вызывает доля молодежи категории NEET. Тради-

¹⁷⁹ Ярычев Н.У., Маликова Е.В. Место и роль молодежи в контексте государственной молодежной политики Российской Федерации // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 12-10. – С. 2265-2269; URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=36566> (дата обращения: 19.07.2023)



ционно особое внимание уделяется к возрастающему числу молодежи группы NEET, что объясняется часто возникающими трудностями при переходе молодежи после учебы на рынок труда. Молодые люди этой категории подвержены риску отчуждения на рынке труда и социальной изоляции, поскольку они не улучшают свои навыки за счет инвестиций в образование и/или обучение и не получают опыта за счет занятости. Во многих странах молодые люди группы NEET являются получателями социальных пособий от государства, а в случае успешного выхода на рынок труда могут оказаться вовлеченными в неформальную занятость¹⁸⁰.

Анализ данных, предоставленных Всемирным банком, показывает, что многие страны мира сталкиваются с проблемой высокого уровня доли молодежи категории NEET. Согласно рейтингу IMD 2022, низкая доля NEET отмечена в Японии (3,1%), относительно низкий уровень наблюдается в таких странах, как Сингапур (4,4%), Нидерланды (4,5%), Норвегия (4,9%). Самая высокая – в Ботсване (39,3%). Следует отметить, что Казахстан в целом по данному показателю занимает конкурентные позиции, доля NEET молодежи ниже, чем в таких странах, как Южная Корея (13,6%), Канада (12,4%), Великобритания (10,5%) и др.¹⁸¹.

В Казахстане доля молодежи, не вовлеченной ни в трудовую занятость, ни в учебу составляет около 8%, то есть около 456 тыс. человек. Ситуация регионально неоднородная, в некоторых областях доля молодежи категории NEET может составлять до 12% (Таблица 1).

 **Таблица 1. Доля NEET молодежи по регионам**

	Доля молодежи категории NEET, в процентах, 2023
Республика Казахстан	7,9
Абай	6,2
Акмолинская	7,2
Актюбинская	6,9
Алматинская	8,9
Атырауская	5,7
Западно-Казахстанская	4,9
Жамбылская	8,6

¹⁸⁰ Алимханова Д. Молодёжь NEET в Западно-Казахстанской и Карагандинской областях: механизмы интеграции в образование. 24 Soros.kz. 2017

¹⁸¹ Вопросы молодежи NEET - Not in Education, Employment or Training. Институт экономических исследований (ERI)// https://economy.kz/ru/Novosti_instituta/id=5668



	Доля молодежи категории NEET, в процентах, 2023
Жетісу	6,2
Карагандинская	11,0
Костанайская	7,7
Кызылординская	7,7
Мангистауская	10,6
Павлодарская	6,1
Северо-Казахстанская	8,4
Туркестанская	10,4
Ұлытау	12,1
Восточно-Казахстанская	3,9
г. Астана	6,2
г. Алматы	8,3
г. Шымкент	5,9

Не менее серьезной проблемой является вовлеченность в неформальную занятость молодежи. Около 12% занятой молодежи (425 тыс. человек) работают неформально, то есть либо в организациях, не зарегистрированных официально, либо в зарегистрированных организациях, но без официального оформления: трудового договора и социальных и пенсионных отчислений. Неформально занятые граждане считаются самыми уязвимыми, так как не защищены трудовым кодексом и являются первыми претендентами на увольнение. Кроме того, неформально занятые в случае форс-мажора рискуют оказаться без поддержки со стороны государства, как это случилось со многими работниками сферы общественного питания в период пандемии COVID-19.

Неформальную занятость выбирают от безысходности, когда нет других вариантов трудоустроиться, и это напрямую зависит от наличия образования. Так, к примеру, доля неформально занятых в структуре занятого населения с высшим образованием составляет всего 6%, в то время как среди занятого населения только со средним образованием – 45%.

Очень высок уровень неформальной занятости в регионах с преимущественно сельскохозяйственной направленностью и в моногородах.



Лудомания, наркомания и криминальное поведение

В последнее время актуализируется проблема подверженности молодых людей аддиктивному поведению, связанному (Таблица 2). В то время как нет официальных данных о количестве людей, страдающих лудоманией, о негативной динамике в этом вопросе можно судить по косвенным данным.

По данным Министерства внутренних дел Республики Казахстан, только за первые четыре месяца 2023 года люди, страдающие лудоманией, потратили на ставки больше 100 млрд тенге. Объем услуг в сфере азартных игр и заключения пари в 2022 году вырос по сравнению с 2019 годом в 40 раз¹⁸².

В масштабах Казахстана уровень психических и поведенческих заболеваний в связи с употреблением психоактивных веществ снижается, в отдельных регионах данная проблема продолжает оставаться актуальной.

От 30–50% лиц, совершивших правонарушения, составляют молодые люди. Выше молодежная преступность в мегаполисах, а также Жамбылской области. Необходимо отметить, что проблема возникает не только в связи с тем, что молодые люди совершают преступления, но и с тем, что после этого они не проходят реабилитацию для полноценного включения в сообщество. Как правило, лица, отбывавшие наказание в местах лишения свободы, подвержены стигматизации и с трудом могут найти официальную работу.

 **Таблица 2. Уровень употребления психоактивных веществ, уровень преступности**

Регионы	Заболеваемость молодежи психическими и поведенческими расстройствами, связанными с употреблением психоактивных веществ (на 100 тыс. человек), 2021 год	Количество лиц, совершивших правонарушения, в возрасте 14–29 лет	Доля лиц, совершивших правонарушения в возрасте от 14–29 лет, от общего количества лиц, совершивших правонарушения, 2022 год
Республика Казахстан	60,3	20310	40,6%
Абай	-	133	26,4%
Ақмолинская	41,5	982	37,6%



Регионы	Заболеваемость молодежи психическими и поведенческими расстройствами, связанными с употреблением психоактивных веществ (на 100 тыс. человек), 2021 год	Количество лиц, совершивших правонарушения, в возрасте 14–29 лет	Доля лиц, совершивших правонарушения в возрасте от 14–29 лет, от общего количества лиц, совершивших правонарушения, 2022 год
Актюбинская	93,9	949	39,4%
Алматинская	20,2	1393	36,1%
Атырауская	14,3	627	40,4%
Западно-Казахстанская	58,8	944	39,1%
Жамбылская	61,7	1142	41,6%
Жетісу	-	159	32,5%
Карагандинская	26,8	1053	36,9%
Костанайская	129,1	910	38,0%
Кызылординская	116,8	581	40,5%
Мангистауская	28,7	705	42,5%
Павлодарская	353,8	723	32,5%
Северо-Казахстанская	36,7	678	35,6%
Туркестанская	2,4	1363	43,1%
Ұлытау	-	43	32,3%
Восточно-Казахстанская	113,2	1139	34,2%
г. Астана	132,2	1993	46,5%
г. Алматы	10,9	3113	49,1%
г. Шымкент	27,2	1286	47,6%

Отсутствие жилья

Проблема отсутствия жилья сравнима с вопросом трудоустройства по частоте упоминания со стороны молодых людей. Во время социологических опросов каждый пятый молодой респондент считает, что государственная молодежная политика должна быть направлена на решение жилищных проблем молодежи.



В региональном разрезе, судя по ответам респондентов, можно выделить области, где вопрос жилья стоит более остро. Так, наиболее высокая доля респондентов, считающих, что в рамках государственной молодежной политики молодежи должны предоставлять жилье – около 50%, оказалась в северных областях: СКО, Костанайской и Павлодарской. С ними согласна треть молодых жителей мегаполисов: Астаны, Алматы и Шымкента – а также ЗКО, ВКО, Жамбылской и Карагандинской областей.

При этом необходимо отметить, что недоступность жилья характерна не только для молодежи. Результаты обследования качества жизни казахстанцев показывают, что доля граждан, удовлетворенных своими возможностями приобрести жилье, выше среди возрастной группы 29–38 лет, то есть специалистов среднего уровня карьеры (Таблица 3).

 **Таблица 3. Уровень удовлетворенности возможностью самостоятельно приобрести жилье**

	По возрастным группам					
	15-17	18-28	29-38	39-48	49-57 (62)	58 (63) и старше
удовлетворены	16,4	21,1	26,9	22,4	22,4	13,2
частично удовлетворены	28,0	42,6	47,0	45,4	43,4	29,3
не удовлетворены	12,1	17,6	16,6	20,9	19,4	23,2
затруднились ответить/не применимо	43,5	18,7	9,5	11,3	14,8	34,3

Региональные особенности молодежи

Ниже рассмотрены тренды и проблемы развития молодежи в регионах с ее преобладанием в структуре населения.

Мангистауская область

1) В области отмечается динамичный рост населения, что будет определять перспективы развития региона в будущем. Так, на начало 2023 года доля детей и подростков составляла 38,7% – второе место после Туркестанской области.

2) Как показывают результаты PISA, учащиеся школ Мангистауской области входят в топ-3 аутсайдеров по математике и чтению.



При этом в регионе с высокой долей молодежи фиксируются низкие стимулы к повышению уровня образования – валовый охват высшим образованием населения в среднем составляет 23,2%.

3) На фоне демографического роста давление на социальную инфраструктуру будет только усиливаться. К примеру, из общего числа организаций высшего образования в Мангистауской области действует только 1 вуз. Данный факт несет в себе риск роста образовательного неравенства и ухудшения качества человеческого капитала.

4) Молодежь Мангистауской области имеют наиболее высокие риски попасть в «ловушку бедности» – 8,1% населения региона живут на доходы ниже прожиточного минимума, что в 1,6 раз выше среднего показателя по республике (5,2% в 2022 году).

г. Алматы

1) Рост доли молодежи в городе растет за счет нерегулируемых потоков миграции, особенно из сельской местности. Так, сальдо межрегиональной миграции в г. Алматы за 2018–2022 гг. составило 174,9 тыс. чел. При этом молодежь составляет значительную долю всех внутренних мигрантов.

2) Основной целью миграции в город является получение образования, что создает большую нагрузку на инфраструктуру города. Более трети из всех вузов республики расположены в Алматы.

3) Нерегулируемые потоки молодежной миграции проходят на фоне роста бедности в городе. По сравнению с допандемийным 2019 годом доля населения, имеющего доходы ниже величины прожиточного минимума, выросла в 2 раза с 2,8% до 4,8%.

Улытауская область

1) 80% населения области проживает в моногородах, которые характеризуются низкой диверсификацией экономики и структуры занятости. Около 50% занятого населения области трудится в секторе обрабатывающей промышленности, государственного управления и образования.

2) Молодежь составляет 27,1% от общей численности населения региона, которая из-за узкой специализации рынка труда имеет высокие риски попадания в неформальную занятость. В области отмечается наибольший показатель доли NEET – 12%, что в 2 раза выше среднереспубликанского уровня (6,5% в 2022 году).

Карагандинская область

1) Область является центром притяжения студентов из других регионов. Более трети, обучающихся в вузах региона – иногородние.



2) В области отмечается наиболее высокая доля молодежи категории NEET – 11%.

3) Два наиболее популярных варианта для молодежи: уехать учиться в Россию и устроиться работать на шахту. Область является одним из ключевых доноров миграции в Россию.

4) В области реализуются региональная грантовая программа по вовлечению молодежи в реализацию социальных проектов. Довольно активно работает Управление по делам молодежи и молодежные ресурсные центры.

Туркестанская область

1) Каждый десятый молодой человек региона относится к категории NEET.

2) Каждый пятый выпускник школы не продолжает обучение ни в учреждениях ТиПО, ни в ВУЗе, а идет работать. По результатам международных сопоставительных исследований, область относится к числу отстающих по качеству среднего образования.

3) В области проживает 83 тыс. и самозанятых, что составляет 20% всех самозанятых в Казахстане.

4) Ежегодно 25% браков заключается молодежью в возрасте до 19 лет включительно. Каждый пятый ребенок рождается у женщины в возрасте до 20 лет включительно.

2. Какая молодежь действительно уязвима?

Единого определения уязвимых групп граждан и молодежи не существует ни среди исследователей, ни среди лиц, принимающих решения. На наш взгляд, уязвимой молодежью являются не те, кто не обладает жильем, работой или образованием, а те, кто имеют сниженные возможности для получения всего этого.

Отсутствие жилья и низкие доходы – это следствия некачественных и несвоевременных жизненных решений, которые молодые люди приняли: выбрали невостребованную профессию, не пошли учиться, вышли замуж вместо поступления в ВУЗ. Но и эти некачественные жизненные решения являются следствием других причин: места проживания с более узким перечнем вариантов для выбора, низкой информированности о возможностях, неумении просчитывать будущие риски и потенциал и др. В этой главе мы рассмотрим, почему, на наш взгляд, наиболее уязвимой молодежью являются молодые люди 14-18 лет, особенно девушки, проживающие в селе и моногородах, в определенных регионах страны, и что именно на них необходимо фокусировать государственную поддержку в первую очередь.



Социальный статус семьи как фактор уязвимости

Одним из ключевых факторов, оказывающих влияние на адаптивность и успешность человека, является социальный статус семьи. Например, доказано, что образование матери оказывает влияние на уровень младенческой смертности и здоровье ребенка. Уровень образования и вовлеченность родителей в процесс обучения детей влияет на их академические успехи, а также на уверенность в своих силах. В детстве формируется восприятие своих возможностей как фиксированных или способных к развитию (*fixed/growth mindset*), что также оказывает влияние на академические успехи детей. Для того, чтобы преодолеть влияние социального статуса, с которым человек родился, необходимы институты, действующие в качестве социальных лифтов.

Самым доступным социальным лифтом в Казахстане является средняя школа, обучение в которой считается обязательным для всех детей школьного возраста. Однако не каждая школа способна содействовать социальной мобильности человека, для этого в них должны быть созданы условия не только для передачи знаний детям, но и для развития его потенциала.

Как отмечалось ранее, большая часть молодежи Казахстана проживает в сельской местности и в густонаселенных южных и западных областях. Это оказывает влияние на то, в каких условиях вынуждены обучаться дети: *сельские школы традиционно отстают от городских в среднем на 1,5 года обучения, а школы в южных и западных регионах являются аутсайдерами по результатам международных сопоставительных исследований* (Таблица 4).

 **Таблица 4. Средние баллы 15-летних школьников Казахстана по PISA, 2018 год**

	Чтение	Математика	Естествознание
г. Астана	428	450	428
г. Алматы	424	448	431
Карагандинская область	422	446	428
Костанайская область	417	448	426
Северо-Казахстанская область	413	433	419
Восточно-Казахстанская область	405	437	413



	Чтение	Математика	Естествознание
Акмолинская область	395	411	401
Павлодарская область	391	438	413
Актюбинская область	381	420	389
Западно-Казахстанская область	378	418	391
Жамбылская область	369	456	397
Южно-Казахстанская область	368	401	373
Кызылординская область	366	419	374
Мангистауская область	361	391	365
Алматинская область	360	399	380
Атырауская область	344	382	361

По причине отсутствия доступных социальных лифтов, институтов поддержки и информационной бедности¹⁸³ многим молодым людям приходится принимать некачественные жизненные решения. Почти каждый пятый выпускник школы в Туркестанской, Алматинской областях и Шымкенте не продолжает обучение, а выбирает трудовую деятельность (Таблица 5), что повышает риск вовлечения в неформальную занятость и снижает возможности высоких заработков в будущем.



Таблица 5. Доля выпускников 11-х классов, которые не продолжили обучение, 2021 год

Доля выпускников 11 класса, которые устроились на работу или не поступили никуда	
Республика Казахстан	11,9%
Акмолинская область	7,5%

¹⁸³ Информационная бедность - понятие отражает рост социальной дифференциации населения по новому принципу — принципу возможностей доступа к современным информационно-коммуникационным технологиям, когда лишь часть населения получает доступ к новым технологиям и информационным ресурсам и может реализовать это преимущество. По мере развития общества, основанного на высоких технологиях, возрастает риск исключения из социальной жизни многих слоев населения. Прежде всего, это малообеспеченные граждане, которые просто не могут позволить себе получить качественное образование, приобрести новую цифровую технику и работать в компьютерных сетях. (Оноприенко В.И. «Информационная бедность» и ее последствия)



Доля выпускников 11 класса, которые устроились на работу или не поступили никуда	
Актюбинская область	5,4%
Алматинская область	17,1%
Атырауская область	6,0%
Западно-Казахстанская область	4,5%
Жамбылская область	13,8%
Карагандинская область	8,0%
Костанайская область	7,7%
Кызылординская область	4,7%
Мангистауская область	9,2%
Павлодарская область	5,3%
Северо-Казахстанская область	5,1%
Туркестанская область	20,7%
Восточно-Казахстанская область	5,2%
г. Астана	10,2%
г. Алматы	11,4%
г. Шымкент	17,9%

Если говорить о молодых девушках, то в южных и западных регионах отмечается самая высокая доля браков с девушками в возрасте до 19 лет включительно (каждый четвертый брак) и самая высокая доля молодых матерей в возрасте до 20 лет (Таблица 6). Проблемой являются не только ранние браки по себе, но и их последствия.

Девушка, вступившая в брак после окончания школы, фактически не имеет возможность продолжать учебу. Как правило, после замужества она становится матерью, что значительно влияет на наличие у нее ресурсов для образования. Не получив образования, молодая жена и мать не имеет возможности получить достойную и высокооплачиваемую работу и, соответственно, находится в финансовой зависимости от супруга как единственного добытчика. Финансовая зависимость повышает риск подвергнуться домашнему насилию: в первую очередь, психологическому и экономическому, но и физическое не может исключаться, так как в условиях зависимости девушка лишается своего круга общения и поддержки.

**Таблица 6. Доля ранних браков и молодых матерей**

Регион	Доля браков, заключенных с девушками 15–19 лет	Доля первых детей, рожденных матерями младше 20 лет ¹⁸⁴
Акмолинская область	11,0%	10,8%
Актюбинская область	11,0%	9,1%
Алматинская область	13,7%	10,8%
Атырауская область	14,4%	11,4%
Западно-Казахстанская область	11,0%	9,2%
Жамбылская область	21,4%	16,7%
Карагандинская область	9,6%	9,2%
Костанайская область	9,0%	12,0%
Кызылординская область	13,5%	9,2%
Мангыстауская область	19,0%	14,9%
Павлодарская область	9,6%	10,4%
Северо-Казахстанская область	9,5%	12,7%
Туркестанская область	25,1%	20,1%
Восточно-Казахстанская область	9,1%	9,2%
г. Астана	6,3%	3,8%
г. Алматы	1,3%	3,2%
г. Шымкент	16,6%	11,0%

Образование не выступает как социальный лифт

Однако необходимо отметить, что те выпускники, которые выбрали продолжать обучение в учреждениях ТИПО или вузах не гарантируют себе качественную занятость. В последние годы наблюдается рост доли молодых людей с высшим образованием среди безработной молодежи. Например, в 2015 году 32% безработной молодежи составляли люди с высшим образованием. В 2018 году этот показатель составил 35%, в 2019 году – 37%, в 2022 году – 43%. По итогам первого квартала 2023 года, доля безработной молодежи с высшим образованием – 42%.

Высшее образование в Казахстане давно является объектом критики как от широкой общественности, так и от экспертного сообще-



ства. Кемельбаева и ее соавторы¹⁸⁵ рассчитали, что экономическая отдача от содержания образования (навыков) в Казахстане не имеет статистически значимого эффекта на трудоустройство и заработок. Большой эффект имеет количество лет обучения, то есть человек с дипломом имеет выше шансы найти работу просто по факту наличия диплома, но не благодаря знаниям. Результаты этого исследования сигнализируют о том, что в Казахстане высшее образование не несет функции повышения конкурентоспособности человека.

Одной из возможных причин является система государственного образовательного заказа, которая при низком проходном балле из года в год дает возможность поступать в вузы людям с недостаточным уровнем подготовки.

Так, в 2021-2022 учебном году было выделено около 70 тыс. грантов на программы бакалавриата, магистратуры и докторантуры; в 2022-2023 учебному году – около 90 тыс; в 2023-2024 учебном году – около 80 тыс. Каждый год в ВУЗы поступает около 150–200 тыс. студентов, и практически половина из них имеет возможность обучаться за счет государства. В 2021 году из 575 тыс. или 36% студентов Казахстана обучались за счет государственного образовательного гранта.

Большая доля грантов выделяется на технические специальности (54% грантов), где проходной балл составляет минимальный пороговый, то есть на самые востребованные специальности идут люди с низкой конкурентоспособностью. Вложенные инвестиции в развитие человеческого капитала со стороны государства не окупаются, и часто становятся даже убыточными. Это не значит, что молодые люди не должны получать возможность обучаться в университете, если не могут позволить себе оплачивать это. Скорее – это означает необходимость создавать комплексную систему поддержки абитуриента после поступления для повышения его потенциала и возможности трудоустроиться после обучения.

Другой причиной высокой доли молодежи с высшим образованием среди безработных может быть несовпадение потребностей экономики и подготовленных специалистов. Так, к примеру, в ходе глубинных интервью молодые люди отмечали, что их родители вкладывали последние накопления для обучения их в учреждениях ТПО, но ни родители, ни сами молодые люди не учитывали потребности в кадрах в их регионе. В связи с этим, даже имея образование, молодой человек может оказаться без работы в своем городе, селе или в областном центре.

¹⁸⁵ Кемельбаева С., Нурумов К., Айтуар А., Дюсенбекова Е. Экономическая отдача от навыков в Казахстане в контексте международных сравнений. – 2022. Мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет. №1(80). с. 169-182.



Здесь необходимо отметить низкую активность учреждений ТиПО в наборе абитуриентов. Не существует единого информационного портала о работе организаций ТиПО, качестве обучения в них, кадровом и инфраструктурном потенциале. Для выбора учреждения ТиПО люди вынуждены пользоваться «сарафанным» радио или оценками в приложении 2GIS. Информация о программе «Бесплатное ТиПО» не распространена широко среди родителей и преподавателей, что, соответственно, снижает возможности выпускников выбрать специальность без необходимости оплачивать ее. Более того, учреждения ТиПО используют эту программу для своих нужд, набирая абитуриентов без каких-либо требований.



■ РИСУНОК 1. Воспроизводство социального статуса

Опасность недоступности социальных лифтов состоит в том, что люди лишены социальной мобильности, и их социальный статус будет воспроизводиться. После ряда некачественных жизненных решений молодой человек оказывается на низкоквалифицированной работе с низкими доходами и узким горизонтом планирования, создает семью и не обладает ресурсом создать для своих детей других условий, и те, вероятнее всего, повторят путь родителей.

Таким образом, становится ясно, что само по себе обеспечение молодых людей трудовой занятостью не является решением и не должно быть целью государственной молодежной политики. Ее цель должна заключаться в создании условий для позитивного развития молодежи, начиная со школы. Учреждения образования, институты по развитию молодежи и сопутствующие политики по инклюзии, социальной поддержке, развитию критического мышления и голоса для



артикуляции и защиты своих интересов должны содействовать снижению влияния социального статуса семьи на успешность человека.

3. Учитывает ли государственная молодежная политика потребности молодежи?

Эффективность государственной молодежной политики и госпрограмм¹⁸⁶

Какова же роль государственной молодежной политики в поддержке и содействии уязвимой молодежи? Учитывает ли она потребности молодежи и их ограничения?

Основным документом, регулирующим реализацию государственной молодежной политики, является Концепция государственной молодежной политики Республики Казахстан на 2023–2029 годы (далее - Концепция).

Основные направления развития молодежной политики:

- Гражданское участие и участие в принятии решений.
- Реализация потенциала и предпринимательство.
- Просвещение и культура.
- Современные ценности и патриотическое воспитание.
- Информационное пространство.
- Здоровый образ жизни.
- Молодежь и село.

Сильной стороной Концепции является ее прикладная направленность и связанность плана работ с целями и целевыми индикаторами. Кроме того, она опирается на уже существующие программы и проекты, работающие с фокусом на молодежь.

Необходимо отметить, что планом работ в рамках Концепции предусмотрены мероприятия, направленные на позитивное развитие молодежи, в том числе и сельской молодежи в возрасте от 14 до 18 лет. В числе таких мероприятий реализация молодежных социальных проектов на селе, профессиональная ориентация, информационно-ознакомительные мероприятия и т.п.

Однако ключевой проблемой при реализации государственной молодежной политики было не отсутствие программ и проектов, а недостаточный охват ими целевых групп.

¹⁸⁶ Более подробно о сильных и слабых сторонах государственных программ и мер по поддержке молодежи можно ознакомиться в Приложении.



На сегодня в Казахстане работает около 15 различных программ и проектов, нацеленных на молодежь. При этом, по результатам исследования, проведенного НИЦ «Молодежь в 2023 году», в молодежных программах и проектах участвуют от 5,2–12,7% казахстанской молодежи. Более чем треть респондентов (свыше 30%) заявляют, что не осведомлены о существовании данных программ и проектов.

Анализ сильных и слабых сторон действующих государственных программ и мер, направленных на поддержку молодежи показал, что большая часть из этих программ, так или иначе рассматривают трудоустройство молодых людей как финальную цель. Данные программы, включающие в себя элементы волонтерской деятельности или содействия предпринимательству, в конечном итоге воспринимаются как программы по содействию занятости. Цель программ понятна, но такой подход не учитывает глубинных причины незанятости или иной невстроенности молодых людей.

Многие молодые люди не просто не могут найти работу, но не обладают необходимой квалификацией, не готовы принимать взвешенные решения и планировать долгосрочно. Так, к примеру, молодые люди отказываются от рабочих мест, предлагаемых в центрах занятости из-за низкой заработной платы, не осознавая, что это может дать толчок для дальнейшего трудоустройства в лучшее и более высокооплачиваемое место. Другие же, находясь долгое время в состоянии психологической и социально-экономической депривации, неспособны увидеть и воспользоваться возможностями, которые им предоставляются.

Среди действующих программ и проектов нет ни одной, сфокусированной на решение проблем неформальной занятости. Неочевидным сдерживающим фактором для участия в программах занятости для молодежи является необходимость отказаться от ежедневного заработка на своей основной работе. Многие неформально занятые люди работают по сдельной оплате и имеют ежедневный доход, достаточный для закупок продуктов, и переход на ежемесячную оплату может стать значительной трудностью для людей, не имеющих накопления. Ни одна программа не работает по направлению просвещения о трудовых правах молодых людей, что могло бы снизить количество неформально занятых.

Нет программ и мер, направленных на содействие реабилитации и адаптации молодых людей, отбывавших наказание и освободившихся из мест лишения свободы, в то время как этот фактор оказывает значительное влияние на встраиваемость человека. Такое направление деятельности даже не рассматривается ни в Концепции, ни в национальных докладах о состоянии казахстанской молодежи.



Несмотря на то, что одним из ключевых направлений Концепции государственной молодежной политики является содействие здоровому образу жизни молодых людей, результативность и эффективность мер по профилактике наркомании остается трудноизмеримой. На данный момент не существует данных о масштабах лудомании, в связи с тем, что не проводятся соответствующие исследования и не организована межведомственная работа.

Как уже отмечалось ранее в главе 2, одной из уязвимых групп молодежи являются молодые девушки, проживающие в регионах с консервативными взглядами на гендерные роли. Ни Концепция, ни какие-либо программы не предусматривают работу по информированию и повышению осведомленности о последствиях ранних браков и беременностей.

Подход к государственной молодежной политике

На наш взгляд, государственная молодежная политика должна отойти от патерналистского подхода к молодым людям и обеспечить большую гибкость, предоставив молодым людям возможность выражать и защищать свои интересы и участвовать в разработке программ для молодёжи.

В целом каждое государство, основываясь на своих политических исторических традициях и социально-экономических условиях, разрабатывает свой собственный подход к работе с молодежью. Эти подходы можно разделить на три основных типа¹⁸⁷:

1. Вертикальный сверху – вниз.

В этой модели государство играет ведущую роль в разработке и реализации молодежной политики. Молодежь чаще всего рассматривается как объект политики, а государство принимает решения и планирует молодежные программы.

Важные характеристики этой модели включают в себя:

- государство берет на себя основную ответственность за определение и выполнение молодежных программ;
- молодежная политика может оставаться на уровне деклараций, исключая реальные потребности молодежи;
- государство зачастую налагает свои идеологические ценности на молодежь.

Данный подход широко применяется в КНР. Так, в Китае Коммунистический союз молодежи Китая (КСМК) играет ключевую роль в

¹⁸⁷ Мемлекеттік жастар саясатын іске асыру жөніндегі халықаралық тәжірибеге шолу // <https://eljastary.kz/upload/iblock/a11/bl4yguif7hv2gm0naxwoieht7v5qgbl2.pdf>



формировании и реализации молодежной политики. Несмотря на отсутствие общего концептуального документа, существует более 200 государственных программ, ориентированных на достижение определенных целей, включая продвижение коммунистической идеологии и «социализма с китайской спецификой».

Все меры и программы направлены на формирование лояльности молодежи к коммунистической идеологии, активное участие молодых людей в экономической и социальной жизни страны и обеспечение стабильности и развития Китая¹⁸⁸.

2. Переходный тип

В данной модели создается государственная сеть на региональном и локальном уровнях с центром в профильном министерстве. Молодежь рассматривается как «клиенты» государственных услуг, и государство инвестирует в молодежь, а не только в уязвимые группы.

Основные характеристики представленной модели включают:

- государство предоставляет молодежи специализированные учреждения и инвестирует в молодежные исследования;
- молодежь рассматривается как клиенты государственных услуг, и молодежные исследовательские центры играют ключевую роль в сборе данных и корректировке реализации молодежной политики.

В Европе, в частности, таких странах, как Германия и Франция, существует сходный подход к работе с молодежью.

В Германии система управления молодежной политикой организована на нескольких уровнях: есть отдел при Министерстве по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи на федеральном уровне, управления в федеральных землях и аналогичные структуры на муниципальном уровне¹⁸⁹.

Во Франции существует сеть молодежных советов, которые действуют на разных уровнях: национальном, региональном (департаментальном) и местном уровне муниципалитетов¹⁹⁰.

Молодежные программы в Европе разрабатываются на основе серьезных исследований и методических подходов. В Германии действует более 200 научных центров и учреждений, включая Немецкий институт молодежи¹⁹¹, который проводит исследования и анализ данных, а отдел

¹⁸⁸ «Қазақстан жастары — 2020» Ұлттық баяндамасы. Национальный доклад «Молодежь Казахстана — 2020». «National report Youth of Kazakhstan — 2020».

¹⁸⁹ Образование молодежи // <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/jugendbildung>

¹⁹⁰ Ориентационный совет по молодежной политике // <https://www.jeunes.gouv.fr/COJ>

¹⁹¹ Исследования детей, молодежи и семей на стыке науки, политики и профессиональной практики // <https://www.dji.de/en/about-us.html>



по вопросам молодежи при Министерстве разрабатывает ежегодный федеральный план молодежной политики.

Во Франции исследования проводятся под эгидой Национального института молодежи и народного образования¹⁹², с активным участием департаментов при университетах, Французской ассоциации социологов¹⁹³ и нескольких социологических лабораторий по всей стране.

3. Горизонтальный тип с инициативами снизу-вверх

В этом подходе государственное вмешательство минимизировано, и молодежь, и гражданское общество активно участвуют в формировании и реализации молодежной политики. Молодежь рассматривается как активный субъект общества, способный влиять на процессы принятия решений.

Основные черты этой модели включают:

- молодежь имеет большую автономию и возможность влиять на формирование молодежной политики;
- государство действует как фасилитатор, поддерживая созидательную активность молодежи и предоставляя гранты и субсидии для молодежных инициатив.

В США более чем 300 программ, ориентированных на поддержку и защиту молодежи, предоставляются на различных уровнях и в каждом крупном населенном пункте. Эти программы подвергаются некоему «естественному отбору», где самые эффективные и успешные проекты становятся популярными и получают поддержку от федерального правительства. При этом каждый орган реализует молодежную политику в тех сферах, где они выступают стейкхолдерами¹⁹⁴.

В Великобритании молодежь активно вовлечена в процессы принятия решений через разнообразные структуры, включая Молодежный парламент Соединенного Королевства¹⁹⁵, региональные молодежные советы и структуры, которые позволяют молодежи выражать свое мнение (локальные молодежные советы и иные механизмы). Так, создаются условия для более широкого участия молодежи в общественной жизни и принятии решений, которые затрагивают их интересы.

¹⁹² Обсерватория молодежи, спорта, общественной жизни и народного образования // <https://injep.fr/linstitut/>

¹⁹³ Социология молодежи // <https://afs-socio.fr/rt/rt15/>

¹⁹⁴ Зеленин А. А. Национальная модель реализации молодежной политики в Соединенных Штатах Америки // СибСкрипт. 2009. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-model-realizatsii-molodezhnoy-politiki-v-soedinennyh-shtatah-ameriki> (дата обращения: 22.10.2023).

¹⁹⁵ British Youth Council // <https://www.byc.org.uk/aboutus>



Выбор подхода к молодежной политике зависит от готовности государственных органов и других лиц, принимающих решения к уменьшению своих полномочий и предоставлению большей агентности молодым людям.

4. Что еще надо учитывать при реализации государственной молодежной политики?

Для того, чтобы повысить эффективность государственной молодежной политики, необходимо обратить внимание на системные проблемы при ее реализации.

Системные проблемы государственной молодежной политики

1. Собираемые и доступные статистические данные и информация не дают возможности увидеть полную картину в регионах.

Согласно официальным данным, молодежь категории NEET составляет около 8%, то есть 456 тыс. человек, в то время как молодежь, занятая неформально, составляет 12% от всей занятой молодежи, то есть около 423 тыс. человек. Очевидно, две эти группы могут пересекаться в различных вариациях или даже полностью совпадать. В таком случае молодежь категории NEET не является таковой. Другой сложностью является то, что оба показателя рассчитываются с помощью опросов, следовательно, их количество только приблизительно и не дает возможности региональным властям работать с ними напрямую.

Другим примером является внедрение в учреждениях образования системы профессиональной ориентации. В то время, как в каждой школе теперь есть такая позиция, о чем они отчитываются в центральные госорганы. Фактически профессиональная ориентация еще не ведется из-за отсутствия единых подходов и необученных специалистов.

2. Не работает система мониторинга и оценки госпрограмм и проектов, реализуемых в государственной молодежной политике.

Отсутствует доступная информация о размерах финансирования госпрограмм и их результатах, что не позволяет оценить их эффективность и результативность в поддержке молодежи. После трансфера бюджета с центрального на местный уровень происходит его размывание, а также снижение ответственности за ожидаемые ре-



зультаты программ. Так, к примеру, не все МРЦ предоставляют отчеты о выполненной работе, а те, что предоставляют, сообщают об охвате молодежи мероприятиями, но не о более длительном воздействии этих мероприятий.

Существует ряд конкретных инструментов для замера не только результатов, но и кратко- и долгосрочных эффектов программ, которые, но в системе государственной молодежной политики они не применяются. Известен только случай такого замера для проекта развития Молодежного корпуса, курируемого Министерством просвещения Республики Казахстан и Всемирным банком.

3. Неналаженное межведомственное взаимодействие в вопросе реализации государственной молодежной политики.

На успешность адаптации молодых людей к жизни в обществе оказывает влияние множество факторов, начиная от семьи и образования, заканчивая информационной бедностью. Молодежь на селе не может совершенствоваться без развития сельской местности в целом. К примеру, многие программы развития предпринимательства не работают для сельских молодых женщин, так как в селе нет детского сада или центра, не могут пристроить детей и соответственно, нет возможность выделить свободное время для самообразования.

Неразвитость логистической или транспортной инфраструктуры в конкретном населенном пункте будет влиять на возможности развития бизнеса и создания рабочих мест. Отсутствие МРЦ в ближайшем доступе – на сниженные возможности обратиться к психологу или юристу.

Усугубляет проблему то, что каждое решение или запрос информации сопровождается подготовкой служебных записок, длительной перепиской и необходимостью получения десятков виз вышестоящих руководителей. Это не только замедляет процесс получения информации о выполненной работе, но и снижает маневренность программ, возможность своевременного перестраивания для большей эффективности.

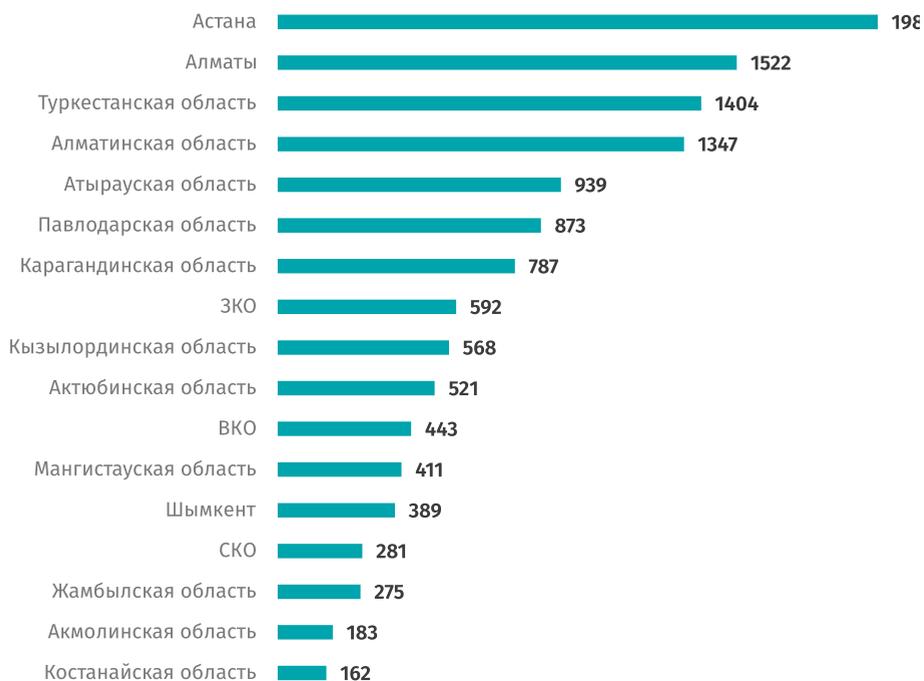
4. Несбалансированное финансирование мероприятий в молодежной сфере.

Анализ распределения бюджетов в 2020 году показал, что за период с 2016-2020 годы МРЦ получили 48% всех бюджетных средств, выделенных на ГМП, почти столько же получили Управления по молодежной политике при акиматах. Основными направлениями финансирования являются трудоустройство, в том числе через «Жасыл



Ел» (40% всего финансирования) и пропаганда и информирование (23%) – то есть на неустойчивые виды поддержки. На образование и социальную работу выделяется всего 6% бюджета ГМП¹⁹⁶.

Кроме того, отмечается неравенство в распределении финансирования между крупными городами и регионами.



■ **РИСУНОК 2. Финансирование государственной молодежной политики из бюджетов областей и городов республиканского значения за 2016–2020 годы, млн тенге**

Лидерами по объемам финансирования за пятилетний период стали 4 региона, чьи бюджеты превысили 1 млрд тенге. Это город Астана, который направил почти 2 млрд тенге, Алматы – 1,5 млрд тенге, Туркестанская область – 1,4 млрд тенге и Алматинская область – 1,3 млрд тенге. Менее одного миллиарда затратили Атырауская (939 млн тенге), Павлодарская (873 млн тенге) и Карагандинская (787 млн тенге) области. Выше 500 млн тенге затратили Западно-Казахстанская, Кы-

¹⁹⁶ Айтенова Ш., Алиева С., Боранбай М., Исаева К., Оразбекова С., Оразымбет Г., Реймер Р. Под ред. Бейсембаева С. 2020. Итоговый отчет по оценке процесса четырех раундов реализации Проекта развития молодежного корпуса. <https://www.gov.kz/memleket/entities/edu/documents/details/206194?lang=ru>



зылординская и Актюбинская области. Восточно-Казахстанская, Мангистауская область и город Шымкент направили на реализацию государственной молодежной политики из своих бюджетов 443, 411 и 389 млн тенге соответственно. Меньше всего бюджеты у четырех регионов – Северо-Казахстанской (281 млн тенге), Жамбылской (275 млн тенге), Акмолинской (183 млн тенге) и Костанайской (162 млн тенге) областей. В среднем за пять лет расходы на одного молодого человека составили 3 237 тенге.

5. Государство рассматривает молодежь как объект воздействия, а не самостоятельный субъект в связи с чем госпрограммы и меры сокращены в функционале и не дают толчка инициативности молодых людей.

Ярким примером является проект Zhas Project, который ранее реализовывался по дизайну и при содействии Всемирного банка. Прежде всего дизайн проекта предполагал, что участники сначала проходят обучение по реализации социальных проектов, то есть проходят тренинги, а затем в течение 5-6 месяцев применяют полученные знания на практике. Это было необходимо для возможности интернализации полученных знаний и перевода их в разряд навыков, то есть придавало устойчивость участникам проекта после его реализации. Одним из главных аспектов для развития самостоятельности и инициативности команд была передача им гранта для самостоятельного распределения средств.

Проект, реализованный Министерством культуры и информации РК (до 2023 года Министерство информации и общественного развития РК), использовал большую часть элементов из первоначального дизайна, однако из-за недоверия в отношении участников грант на руки не выдавался. Финансирование велось через организацию-оператора в каждом регионе, то есть команды не имели возможности самостоятельно распределять средства. Кроме того, это приводило к замедлению всех процессов (команды подавали заявки организации-оператора на покупку каких-либо товаров и/или услуг для бухгалтерии, и затем ожидала, закупа и доставки).

Проблемы в работе молодежных ресурсных центров

Особенное внимание при реализации государственной молодежной политики необходимо обратить на потенциал молодежных ресурсных центров. Основной задачей МРЦ является содействие адаптации молодежи для качественного функционирования в обществе



через раскрытие потенциала и индивидуализированного подхода к молодым людям или инициативным группам.

Разветвленная сеть МРЦ на начало 2023 года насчитывала 231 МРЦ – 16 областных, 50 городских и 165 районных (в том числе 8 районных МРЦ г. Алматы, 4 районных МРЦ г. Шымкент). За 2022 год всеми мероприятиями МРЦ было охвачено более 790 тыс. молодежи, из них на образовательных мероприятиях – 337 тыс. чел. Основная работа пришлась на молодежь в возрасте от 18 до 24 лет. Через МРЦ за 2022 год получили консультацию более 360 тыс. человек.

Вместе с тем в работе МРЦ имеются определенные системные проблемы, которые поднимаются ежегодно.

Первое. Количество МРЦ на душу молодежи все еще остается низким. Несмотря на довольно широкую сеть, количество МРЦ остается недостаточным для полного охвата молодежи. В среднем по Казахстану на один МРЦ приходится свыше 24 тыс. молодежи. При этом наиболее загруженным является МРЦ в г. Астане, где на единственный МРЦ приходится более 440 тыс. молодежи, а наименее загруженный – СКО, где на один МРЦ приходится 8950 молодых людей.

Между тем количество сотрудников МРЦ тоже влияет на качество оказываемых услуг. В среднем по стране на одного сотрудника МРЦ приходится 1838 молодых граждан. Однако в региональном разрезе сохраняется диспропорция как в количестве молодежи, так и в количестве сотрудников МРЦ. В частности, на одного сотрудника МРЦ в ЗКО приходится 681 молодых граждан, в то время как в городах Алматы и Астана данное соотношение составляет 1:32523 и 1:17624 соответственно.

Второе. Систематическое выполнение несвойственных задач. Местные исполнительные органы все еще не имеют полного понимания основной направленности работы МРЦ и загружают их несвойственными им функциями. Так, МРЦ выполняют организацию государственных праздников для всех категорий населения, несут ответственность за различные проектные офисы, проводят агитационную работу в рамках предстоящих выборов в депутаты, регулируют деятельность мониторинговых групп. Непрофильные задачи отвлекают сотрудников МРЦ от выполнения своих непосредственных задач – работы с молодежью.

Третье. Одной из ключевых проблем МРЦ является высокий уровень оттока кадров. Это связано с низкой оплатой труда (около 70 тыс. тенге), непрестижностью работы. Наряду с этим отмечается, что зачастую МРЦ рассматривается как «временная транзитная работа» до перехода в более престижные государственные органы (отделы внутренней/молодежной политики при акиматах).



Четвертое. Сотрудники МРЦ сами относятся к категории работающей бедности. Низкая заработная плата приводит к тому, что сотрудников МРЦ можно отнести к категории «работающих бедных», которым нужна психологическая и социальная поддержка. Постоянная смена кадров указывает на то, что даже проведение курсов повышения квалификации, тренингов по работе с молодежью не повышает потенциала МРЦ.

Пятое. Низкий уровень осведомленности молодежи о МРЦ. Необходимо отметить, что в этих направлениях МРЦ не задействует весь свой потенциал из-за низкого охвата молодежи. Эксперты отмечают, что деятельность МРЦ осведомлена небольшая доля молодежи. Принимая во внимание, что для более уязвимых слоев граждан характерна «информационная бедность», можно предположить, что именно среди тех, кто более всего нуждается в поддержке МРЦ, осведомленность о них еще ниже. Но даже те, кто осведомлены о работе МРЦ, как правило, задействованы в единоразовых проектах: волонтерских проектах (по сбору гуманитарной помощи), флешмобах, фестивалях, в то время как эффективными в вопросе развития человеческого капитала среди молодежи являются именно постоянные долгосрочные проекты.

Шестое. Излишняя зарегулированность деятельности МРЦ. Другим немаловажным фактором для снижения вовлеченности молодежи в активности МРЦ является их физическая закрытость. «Тайные покупатели» отметили, что в целях посещения некоторых МРЦ, необходимо получить пропуск или пройти через охрану и отметиться. В частности, в МРЦ г. Астаны, который находится при акимате, принято встречать услугополучателей и ходить с ними в сопровождении. Снижение доступа к МРЦ не способствует самостоятельной активности молодежи на их базе и противоречит принципу создания благоприятных условий для саморазвития молодежи.

Седьмое. Монополия МРЦ в структуре реализации ГМП снижает инициативность других институтов.

Как ключевой институт государственной молодежной политики, с одной стороны, МРЦ должны работать по принципу «единого окна», чтобы молодежи была возможность получать все услуги, и это работает только частично. С другой стороны, их образование перетянуло на себя все государственное финансирование, которое ранее частично распределялось между другими молодежными организациями и НПО. Данный фактор приводит к тому, что любая альтернативная молодежная активность и инициативность не получает финансирования и поддержки и, следовательно, «угасает».



Восьмое. Отсутствие инструментов мониторинга и оценки эффективности работы МРЦ.

Отмечается, что МРЦ отчитываются только об охвате молодежи своими проектами, которые, как правило, единоразовые. Визитной карточкой МРЦ являются «Жасыл Ел», участие в которой, однако, более доступно для молодежи из определенных групп (многодетные семьи, семьи с низким уровнем дохода), а занятость – сезонная и низкооплачиваемая. Отсутствует оценить не только результаты, а эффект работы МРЦ, ввиду, что индикаторы – количественные, а не качественные.

Рекомендации

Для развития потенциала молодых людей:

1. Ключевым звеном молодежной политики должны оставаться молодежные ресурсные центры. Однако необходимо повысить самой организации и их сотрудников и освободить их от дополнительной нагрузки от акиматов.

- Одной из основных функций МРЦ должно быть содействие раскрытию потенциала молодых людей, а не просто консультирование по имеющимся программам. Сотрудники МРЦ должны помогать молодым людям составлять траекторию их развития, образовательного, ментального, трудового.

- Каждое МРЦ должно разработать стратегию своего развития и определить ключевые для себя цели с учетом региональной специфики. К примеру, в Павлодарской области уделить больше внимания молодежи, употребляющей психоактивные вещества, а в Туркестанской – ранним бракам. В северных областях там могут быть также курсы по обучению казахского языка, а в южных – русского.

- Все сотрудники МРЦ должны проходить отбор на предмет инициативности, ассертивности, а также склонности к альтруизму. Они должны быть обучены составлять социальный профиль обратившихся, чтобы после уже единоразового обращения выявлять молодых людей, нуждающихся в поддержке. Они должны вызывать доверие у молодых людей, обратившихся в МРЦ.

- Необходимо повысить заработную плату сотрудников и обеспечить их официальное оформление как социальных или молодежных работников. Каждый год проводится обучение сотрудников МРЦ, которые затем уходят из-за низкой заработной платы.

- МРЦ необходимо обеспечить собственными отдельными зданиями, доступными для широких групп людей. На данный момент не-



которые МРЦ находятся на втором этаже или в зданиях с жесткой пропускной системой.

- Концептуально МРЦ должны работать как коворкинги, с множеством свободных рабочих мест, куда молодые люди могли бы прийти позаниматься, поучиться, пообщаться. Необходимо обеспечить место библиотекой с современными книгами, а также компьютерами и интернетом. Интерьер оформить в ярких цветах. В здание можно приходить с детьми.

- МРЦ должны быть сосредоточены на реализации долгосрочных проектов с вовлечением большого количества людей, чтобы даже те молодые люди, которые не были готовы проявить себя, имели необходимое время для этого.

- МРЦ должны подходить креативно к вопросу вовлечения молодых людей, привлекать к коллаборации известных личностей, блогеров, школы. Проводить тренинги на темы финансовой и правовой грамотности, развития стартапов и т.п.

- В МРЦ крупных городов, – областных центров следует создать фронт-офисы для госорганов по разным направлениям (здравоохранение, образование, социальная политика, инфраструктурное развитие и т.п.), где молодежь может обратиться по профильным вопросам несколько раз в неделю.

- Необходимо представить возможность МРЦ получать дополнительное финансирование через гранты, в том числе и от международных организаций, для оснащения МРЦ.

- Внедрить пилотный проект такого МРЦ в нескольких регионах и оценить их эффективность по результатам работы.

2. Молодежная политика должна сочетаться с социальной и образовательной политикой. Школы – единственный институт, через который проходят практически все казахстанцы и, соответственно, – где есть возможность применять массово различные меры поддержки.

- В каждой школе есть социальные работники и психологи, которые могут заниматься работой по выявлению уязвимых групп по признаку неактивности, инициативности, психологической депривации и т.п. Контингент учащихся необходимо вовлекать в активную деятельность, совместные проекты, кружки.

- Необходимо своевременно выявлять случаи буллинга, находить соратников среди учеников и использовать помощь сверстников для выведения подростков из негативной ситуации.

- Школам необходимо проводить информационную работу о реализации различных программ.



- В сельских школах следует внедрить систему менторства детей, в частности отстающих, со стороны успешных людей из этого же населенного пункта. Это поможет не только увидеть осязаемый успех земляка, но и раскроет новые горизонты возможностей, даст доступ к получению альтернативных ценностей, а также поможет выстроить полезные связи вне школы.

3. В учреждениях ТиПО и вузах работа по выявлению малоинициативных студентов должна продолжаться, но основной упор необходимо делать на развитие навыков, полезных для трудоустройства.

- К мягким навыкам, которым можно обучить, относятся работа в команде (через командные виды работы), лидерству (через самоуправление), переговоры, регулирование конфликтов. Кроме того, можно обучить базовым вещам, таким как разработка резюме, навыкам делового письма, и т.п.

- Если в вузе или учреждении ТиПО есть карьерный центр, то необходимо использовать его потенциал для информирования студентов о возможностях трудоустройства, а также для построения трудовой траектории с разъяснением, как он может начать свой путь и с помощью каких навыков продолжать развитие в желаемом направлении.

- Возложить ответственность на конкретного человека, за трудоустройство студентов, в организации образования.

4. Необходимо организовать взаимодействие с молодежными центрами здоровья, ведущими комплексную работу по поддержке репродуктивного и психологического здоровья молодых людей. Особое внимание уделять работе с аддикциями.

Для повышения информированности о текущих программах

1. Создать сайт или модернизировать и финансировать сайт eljastary.kz для агрегирования информации обо всех имеющихся возможностях для молодежи, включая возможности по формальному образованию, дополнительному образованию, трудовым возможностям, культурным мероприятиям. Наряду с этим разработать приложение с дублирующей информацией.

2. Обязать в каждую государственную программу закладывать финансирование на рекламу и продвижение. Если программа массовая, разрабатывать соответствующее приложение.

3. Использовать возможности социальных сетей для информирования молодежи, создавать информативные тик-ток видео, таргетинг целевых групп, коллаборации с известными блогерами.



4. Каждому выпускнику школы отправлять информационное сообщение (смс) с текстом поздравления, указанием его имени (оказывает более сильное воздействие) и со ссылками на сайты, где можно получить информацию о возможностях обучения. Выпускникам учреждений ТиПО и вузов отправлять информационное сообщение (смс) с текстом поздравления, указанием его имени и с адресами МРЦ, центров занятости или других агрегаторов возможностей трудоустройства. Смс можно настраивать через egov, который автоматически поздравляет с днем рождения.

5. Проводить ярмарки вакансий чаще, а также не только на базе учреждений образования, но и в местах скопления людей с неформальной занятостью, прежде всего, на рынках.

6. Необходимо тестировать язык сообщений рекламы на русском и казахском языках на предмет доступности для целевой аудитории до того, как распространять их массово.

7. Использовать рекламу в общественном транспорте, но учитывая, что многие пользуются наушниками, делать крупные субтитры, привлекающие внимание.

Для стимулирования участия молодежи в программах «Молодежная практика» и «Первое место работы»:

1. Стажерам снизить количество рабочих часов и сделать более гибкий график. Программа должна не только стать возможностью попробовать поработать в определенном месте работы, но и дать время на дополнительный заработок, а также не вызывать чувство несправедливости из-за низкой зарплаты.

2. Сотрудник, ответственный за сопровождение стажеров, должен разъяснять им, что стажировка – это возможность показать себя и получить новые навыки, а также опыт для дальнейшего более качественного трудоустройства. Во время практики также рекомендуется давать возможность стажерам обучиться базовым навыкам по работе на компьютере, разработке резюме, а также мягким навыкам: переговорам, разрешению конфликтов. Такое сопровождение стажеров должно быть заложено в дизайн программы и известно всем работодателям-потенциальным участникам. Возможно, необходимо снижение количества участников-работодателей, тем самым представиться возможность для более высокого финансирования оставшихся.

Для оценки эффективности и своевременного реформирования и редизайна программ:

1. Внедрить систему мониторинга и оценки в каждую программу в следующий цикл финансирования. Разработать систему оценки, а



также методологию расчет индикаторов с учетом ключевых целей программы. До запуска программы проводить базовое исследование о состоянии сферы до интервенции.

2. Создать систему прозрачного финансирования и расходов в рамках каждой программы. Каждая оплата, произведенная в рамках какой-то программы, должна автоматически в режиме реального времени отображаться в такой системе. Доступ к ее данным могут иметь сотрудники департаментов цифрового развития в профильных министерствах (например, если программа по среднему образованию, то доступ есть у Министерства просвещения РК), а также по запросу в аналитических структурах, сопровождающих работу профильного министерства.

Уделить внимание пространственному развитию регионов и, в частности, сельской местности, так как среда оказывает психологическое воздействие на человека и его активность:

1. Разработать образ нового казахстанского села с элементами урбанистики. Использовать уже имеющиеся позитивные примеры. Село не должно восприниматься как противопоставление городу, а напротив, восприниматься как альтернативный вариант проживания. Пригласить урбанистических активистов для пилотного ландшафтного дизайна в одну сельскую местность.

2. По подобию городов стимулировать разработку генерального плана развития села и/или сельского округа с постановкой целей, индикаторов и возможностей финансирования.

3. В рамках программ по финансированию инициативных проектов или грантового финансирования от ЦПГИ акцентировать внимание на тех, которые предлагают создание детских центров развития, медицинских центров, детских садов в сельской местности.

4. Использовать потенциал местного бизнеса, а также традиционных институтов для финансирования небольших стартап проектов. К примеру, предложить профинансировать ремонт Дома культуры на селе, сделать коворкинг и другие.

РАЗВИТИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБЩЕСТВА: ОБРАЗОВАНИЕ, ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, СОЦИАЛИЗАЦИЯ И ТРУДОУСТРОЙСТВО ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

- **Есимова Динара**
PhD в области социальной работы,
исполнительный директор РОО
«Национальный альянс профессиональных
социальных работников»
- **Каримова Маншук**
Исследователь, эксперт в области экономики
- **Кадырбек Жанар**
Эксперт отдела социально-экономических
исследований Института общественной
политики партии Amanat, докторант кафедры
регионоведения ЕНУ им. Л.Н. Гумилева
- **Тосекбаев Канат**
Директор Городской поликлиники №8,
магистр государственного управления
- **Тусупова Камшат**
PhD в сфере инженерии водных ресурсов,
советник ректора Сатпаев Университет
по вопросам водной безопасности,
исследователь Университета Лунд, Швеция



СОДЕРЖАНИЕ

Определения	243
Список сокращений	245
Введение	246
1. Анализ текущей ситуации	247
2. Проблемы сфер жизнедеятельности	255
3. Системный анализ	265
3.1 Нормативные правовые акты и государственная политика в отношении инклюзии в Республике Казахстан	265
3.2 Управление инклюзией	266
3.3 Профилактика и меры ответа на инвалидность	268
3.4 Мониторинг процессов инклюзивного развития общества	270
3.5 Человеческие и финансовые ресурсы	271
3.6 Социальное участие, вклад НПО и гражданского общества в развитие инклюзивного общества	275
4. Перспективные направления развития	276
Выводы и рекомендации	280



ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем исследовании применяются следующие термины с соответствующими определениями:

Абилитация – комплекс мер, направленных на формирование и развитие отсутствовавших у лиц с инвалидностью способностей к бытовой, общественной и профессиональной деятельности.

Адвокация – защита интересов людей с ограниченными возможностями, что свидетельствует о равноправии в принимаемых важных решениях.

Инклюзия – процесс реального включения в активную жизнь социума людей, имеющих трудности в физическом развитии, в том числе с инвалидностью или ментальными особенностями.

Инклюзивное развитие – развитие, предусматривающее предоставление равного права и доступа на образование всех детей, включая детей с ограниченными возможностями. Инклюзивное развитие понимается намного шире чем образование и является обеспечением равных возможностей для всех людей, включая лиц с инвалидностью, в рамках экономического и социального благополучия.

Инклюзивный устойчивый рост – высокий и устойчивый рост, вовлекающий значительную часть трудовой силы и характеризующийся равенством возможностей в доступе к рынку и ресурсам, акцентируя на занятости всех групп населения.

Интеграция – вхождение в социальное пространство лиц с инвалидностью.

Концепция «нормализация жизни» – концепция, подразумевающая нормализацию условий, то есть создание условий для лиц с инвалидностью в обществе.

Медицинская модель инвалидности – рассматривает инвалидность как заболевание, недуг, и в этом случае методы работы с инвалидами подразумевают лечение, трудотерапию, то есть патерналистский характер, когда возникают ограничительные моменты со стороны общества.

Программа реабилитации на уровне общины (РУО) – инициирована ВОЗ в 1978 году, стала стратегией для улучшения доступа к услугам по реабилитации для инвалидов в развивающихся странах. Направлена на удовлетворение более широких потребностей лю-



дей с инвалидностью и обеспечение их инклюзии и участия в жизни общества.

Социальная модель инвалидности – модель, рассматривающая проблемы инвалидности как отношение общества к их особым потребностям. Модель рассматривает проблемы как преграды, возникающие в обществе, существование которых не позволяет лицам с ограниченными потребностями наравне со всеми участвовать в жизни.



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- ВОЗ** – Всемирная организация здравоохранения
- ГСП** – Группы самопомощи
- ДСИ** – Дети с инвалидностью
- ЛСИ** – Лица с инвалидностью
- НПО** – Неправительственные организации
- ПМПК** – Психолого-медико-педагогическая комиссия
- РАС** – Расстройства аутистического спектра
- РРС** – Реабилитационные работники сообщества
- РУО** – Реабилитация на уровне общины
- ССУ** – Специальные социальные услуги
- ЦУР** – Цели устойчивого развития
- ЧАЭС** – Чернобыльская АЭС
- МКФ** – Международная Классификация Функциональности, инвалидности и здоровья Всемирной организации здравоохранения
- МКБ** – Международная классификация болезней (МКБ) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)
- ПМСП** – Первичная медико-санитарная помощь
- ТиПО** – Техническое и профессиональное образование
- ЕНУ** – Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева
- МСЭ** – Медико-социальная экспертиза
- КПИ ООН** – Конвенция ООН «О правах лиц с инвалидностью»



Введение

Актуальность темы исследования состоит в том, что лица с инвалидностью (далее – ЛСИ) являются наиболее уязвимой частью населения в любой стране, в том числе подвергаются насилию, жестокому обращению, физической и сексуальной эксплуатации, становятся объектами торговли людьми, получают увечья, что обусловлено наименьшими способностями реализации своих прав и возможностей. В этом отношении разработка инклюзивных подходов способствует обеспечению равных прав, возможностей и участия людей с инвалидностью в обществе и является актуальным направлением реализации социальной политики государства. Включение людей с инвалидностью в активную жизнь общества позволяет активизировать их личный потенциал и способствует самореализации, что повышает уровень удовлетворенности жизнью. Социальная реабилитация выводит человека с инвалидностью в работоспособный ресурс и ведет к улучшению уровня жизни человека с инвалидностью и, как следствие, снижает затраты социального бюджета страны. Такой подход уже провозглашен в Социальном кодексе Республики Казахстан, в частности, в статье 3. Принципы государственной политики в сфере социальной защиты¹⁹⁷. Развитие инклюзивного общества является практической реализацией данных принципов.

Актуальность развития инклюзивного общества продиктована также ежегодным ростом числа лиц с инвалидностью в Казахстане, свидетельствующем о необходимости действенных системных мер по профилактике и развитию инклюзии. Исследование показывает, что рост в целом количества лиц с инвалидностью, а также рост количества детей с инвалидностью (далее – ДСИ) приносит экономический ущерб стране. Необходимо интенсифицировать внедрение решений в области развития инклюзивного общества в Казахстане.

Нововведения Социального кодекса Республики Казахстан направлены на изменение позиционирования ЛСИ от «иждивенцев» государства к статусу трудоспособных, обеспечивающих себя материально граждан, ориентированных на самореализацию и самоактуализацию, как полноценных и равноправных граждан.

«Люди прежде всего» – данный механизм реализуется, как правило, через сплетение «Наука-политика-практика», где ученые научно обосновывают действия по реализации социальной политики и обучают компетенциям практиков для реализации данной политики



на местах. Это является необходимым условием успешного развития инклюзивного общества. Инклюзия в самом широком его значении и понимании в мире сводится к противоположности excluded «исключенный из общества», то есть возможность максимального включения и социализации различных категорий людей, в том числе людей с очень низким доходом. ЛСИ в нашей стране не принято называть бедными, но в западной литературе широко используется термин «бедные люди», включающий людей с нарушениями (физическими, психическими), лиц с различной инвалидностью, которым очень сложно порой быть равноправными участниками общества. Важно продолжать диалог о концепте инклюзия, необходимости расширения его узкого дискурса, который циркулирует на данный момент в обществе, начало перехода к диалогу, что инвалидность является частью разнообразия человеческого общества. Важно продвижение социальной реабилитации, вместо понятия медицинской реабилитации, ограниченной стационарной и амбулаторной помощью.

Возникает необходимость перехода к правовой модели инвалидности, которая основана на продвижении и реализации прав человека. Это эволюционный путь к правовой модели от нынешней медицинской модели, через биопсихосоциальную и социальную модели инвалидности.

Таким образом, логическая цепочка построения инклюзивного общества предполагает активизацию человеческого потенциала, дает самореализацию ЛСИ, означает снижение нагрузки на социальный бюджет за счет прибавления работоспособного ресурса. Для проведения такой высококвалифицированной работы нужны квалифицированные кадры, учебные заведения, которые будут готовить соответствующие кадры, качественная система супервизии (наставничества) для специалистов, система поощрения людей – оплаты труда людей, идущих в данную отрасль экономики.

1. Анализ текущей ситуации

На 2022 год в Казахстане зарегистрировано около 719 тыс. человек с инвалидностью, что примерно 3,7% от общей численности населения. Из них 58% – граждане трудоспособного возраста, 26,3% – пенсионного возраста, 14,6% – дети¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Доступность медицинских услуг и создание «безбарьерной» среды – о чем шла речь на заседании Правительства // <https://primeminister.kz/ru/news/dostupnost-medicinskih-uslug-i-sozdanie-bezbarerной-sredy-o-chem-shla-rech-na-zasedanii-pravitelstva-565734>



Таблица 1. Причины инвалидности¹⁹⁹

Причины инвалидности/год	2016	2017	2018
Всего лиц с инвалидностью, чел.	651 924 (100%)	662 544 (100%)	680 025 (100%)
общее заболевание, трудовые увечья и профессиональные заболевания	430 763 (66%)	437 547 (66%)	448 138 (66%)
Лица с инвалидностью с детства	200 351 (31%)	205 353 (31%)	212 447 (31,2%)
- дети с 16 до 18 лет	7 513	8 984	8 430
- дети с 0 до 15 лет включительно	72 149	75 378	78 526
ликвидация аварий на ядерных объектах, ЧАЭС, воздействие ионизирующего излучения, их последствия	13 486 (2%)	12 762 (2%)	12 442 (1,8%)
ранения, контузии, травмы, увечья	7 056 (1%)	6 765 (1%)	6 758 (1%)
при чрезвычайных экологических ситуациях	268	253	240

В таблице 1 представлено, что примерно каждый третий человек с инвалидностью имеет инвалидность с детства. При этом первичная инвалидность среди детей в 53% случаев – это врожденные пороки развития, деформации и хромосомные аномалии и болезни нервной системы (эпилепсия, детский церебральный паралич и др.). Таким образом, 15% всей инвалидности является врожденной.

Двое из трех ЛСИ – это приобретенная инвалидность в связи с профессиональной и общей заболеваемостью, которая также может развиваться у человека в престарелом возрасте (онкозаболевание, кардиозаболевание, диабет и т.д.). При определении нозологии первичной инвалидности у взрослого населения лидируют болезни системы кровообращения (включая инсульты и инфаркты), составляя около 27%, онкологические – 21,4%, травмы – 10,1%, болезни костно-мышечной системы около 8,2%. В 2018 году каждый пятый ЛСИ старше 18 лет имел инвалидность с детства.

В 2018 году было около 680 тыс. людей с инвалидностью, из которых 87 тыс. детей в возрасте до 18 лет, что составляет 1,5% от общей численности детского населения и 12,8% от общего количества людей с инвалидностью в 2022 году²⁰⁰. Рост ДСИ составил с 61 196 чело-

¹⁹⁹ Оценка потребностей по социальными гендерным вопросам людей с инвалидностью в Казахстане с акцентом на особые нужды женщин с инвалидностью, подвергшихся насилию // <https://kazakhstan.unfpa.org>

²⁰⁰ В Казахстане растет число детей с инвалидностью // <https://kz.kursiv.media/2019-04-15/v-kazakhstane-rastet-chislo-detey-s-invalidnostyu/>



век в 2011 году до 104 260 человек в 2022 году в абсолютных числах, и процент роста составил 70% за 11 лет²⁰¹.

Анализ статистических данных ЛСИ среди детей до 18-летнего возраста показывает константный высокий рост. Основная причина инвалидности – это примерно 53% врожденные пороки и болезни нервной системы, которые, как правило, определяются при рождении. Часть этих факторов управляемые – так как могут определяться внутриутробно и эти мероприятия относятся к профилактике антенатального плода, их предупреждение может снизить рождаемость детей с инвалидностью. Данные примеры не являются основной целью представленного отчета, хоть и покрывает некоторые ее аспекты, но является основной целью социальной службы – предупреждение (а не содействие росту) управляемых риск-факторов инвалидности.

ЛСИ трудоспособного возраста около 420 тыс. Более 200 тыс. человек с инвалидностью, что составляет порядка 50% трудоспособных ЛСИ, имеющих возможность работать в нормальных условиях, не требующих дополнительных усилий, остальные могут работать при наличии специальных условий. Некоторые нормы, которые призваны содействовать трудоустройству ЛСИ, напротив, ограничивают возможности трудоустройства, например, требование о наличии сурдопереводчика для человека с нарушением слуха. Бизнесу экономически нецелесообразно нанимать сурдопереводчика для одного сотрудника и, самое важное, что это некритично для потенциального работника. При этом трудоустроены около 100 тыс. граждан, но нет данных – это люди, способные работать в нормальных условиях или им предоставляются специальные условия²⁰². Необходимо отметить, что не все состояния инвалидности можно интегрировать в оплачиваемый труд, в частности, лиц с умственной отсталостью и психоэмоциональными отклонениями.

Таким образом, можно заключить, что каждый третье ЛСИ в стране является инвалидом с детства, при этом в возрастную категорию после 18 лет из них переходят около 60%. Кроме профилактики детской инвалидности, представители данной категории уже с рождения должны иметь выстроенную цепочку «инклюзии» в общество, образовательное пространство. Часть инвалидности взрослого и пенсионного возраста населения связана с процессами естествен-

²⁰¹ Расчет авторов из базы данных НБС // <https://old.stat.gov.kz/official/industry/66/statistic/8>

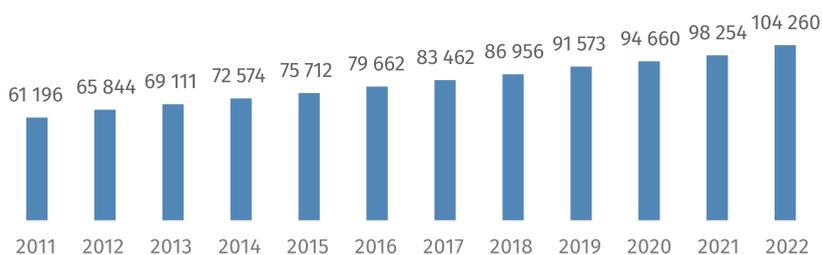
²⁰² Доступность медицинских услуг и создание «безбарьерной» среды – о чем шла речь на заседании Правительства // <https://primeminister.kz/ru/news/dostupnost-medicinskih-uslug-i-sozhdanie-bezbarernoj-sredy-o-chem-shla-rech-na-zasedanii-pravitelstva-565734>



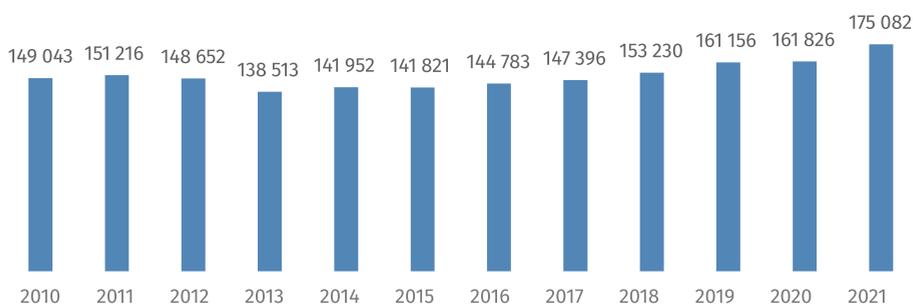
ного старения и возникновения болезней системы кровообращения и онкологических заболеваний, которые входят в топ три (3) причин смертности во всем мире. Остальная же часть инвалидности является приобретенной ввиду жизнедеятельности и могла быть управляемой, в частности, профессиональные болезни. Инклюзия данной категории лиц в основном связана с трудоустройством и социализацией.

Общая статистика по инклюзии ЛСИ

Как и в случае с трудоустройством, не все ДСИ нуждаются в специальных условиях обучения в учебных заведениях. В связи с этим инклюзия в образовательное пространство подразумевает включение детей с ограниченными возможностями в развитии (рисунок 2), куда также может входить и часть ДСИ (рисунок 1).



■ РИСУНОК 1. Численность зарегистрированных детей до 18 лет с инвалидностью в РК²⁰³



■ РИСУНОК 2. Численность детей с ограниченными возможностями* в развитии до 18 лет²⁰⁴

* дети с ограниченными возможностями в развитии – это дети с физическими, психическими недостатками, имеющие ограничение в жизнедеятельности в связи с врожденными, наследственными, приобретенными заболеваниями, подтвержденными в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан

²⁰³ Расчет авторов из базы данных НБС // <https://old.stat.gov.kz/official/industry/66/statistic/8>

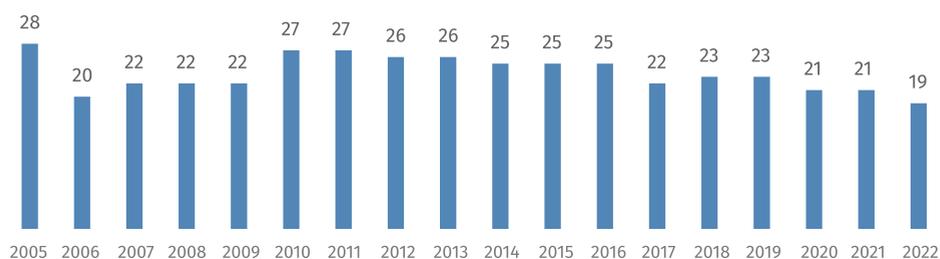
²⁰⁴ Расчет авторов из базы данных НБС // <https://old.stat.gov.kz/official/industry/66/statistic/8>



На 2023 год насчитывается 188 144 детей с ограниченными возможностями в развитии, в их число входят ДСИ: школьного возраста, детей дошкольного возраста – 47 726, раннего возраста – 7 719. Школы посещают только 122 052 детей, а дошкольные организации – 35 244 детей. Остальные дети по возрасту обучаются на дому²⁰⁵. Официальные лица государства в статистике по инклюзии в образовательный процесс указывают именно численность детей с ограниченными возможностями в развитии, которые нуждаются в особых образовательных потребностях (выступление Министра образования и науки)^{206,207}

В Казахстане детям с особыми образовательными потребностями предоставляют разные варианты обучения: дистанционное, домашнее, специальные школы, интернаты и коррекционные классы.

Статистика показывает отрицательную динамику количества домов-интернатов и количество детей, пребывающих в них (рисунок 3,4), что может говорить, как о росте инклюзии лиц с особыми потребностями в другие группы обучения.



■ РИСУНОК 3. Число детских домов-интернатов для лиц с инвалидностью

Всего по стране работают 44 специальных детских сада и 99 спецкол. Следует отметить, что в 2022 году была расширена категория детей с особыми образовательными потребностями, включающая две группы: дети с трудностями усвоения отдельных учебных навыков вследствие недостаточности психических функций, а также детей с ограниченными возможностями; дети, особые образовательные по-

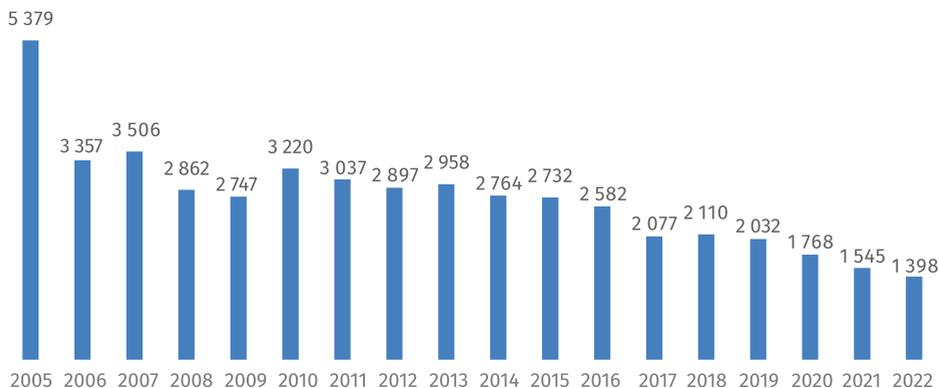
²⁰⁵ Разные, но равные: как и кто в Казахстане помогают детям с особыми потребностями <https://www.zakon.kz/sobytiia/6389267-raznye-no-ravnye-kak-i-kto-v-kazahstane-pomogayut-detyam-s-osobymi-potrebnostyami.html>

²⁰⁶ МОН РК: в Казахстане проживают 139 887 человек с особыми образовательными потребностями <https://primeminister.kz/ru/nemon-rk-v-kazahstane-prozhivayut-139887-chelovek-s-osobymi-obrazovatelnyimi-potrebnostyami-211499>

²⁰⁷ Разные, но равные: как и кто в Казахстане помогают детям с особыми потребностями <https://www.zakon.kz/sobytiia/6389267-raznye-no-ravnye-kak-i-kto-v-kazahstane-pomogayut-detyam-s-osobymi-potrebnostyami.html>



требности которых обусловлены социально-психологическими и факторами, препятствующими их включению в образовательный процесс (дети из социально уязвимых семей, беженцы, мигранты, кандасы и т.д.).



■ РИСУНОК 4. Численность проживающих в детских домах-интернатах для лиц с инвалидностью

Анализ статистических данных по инклюзии в области образования показывает, что не все ЛСИ требуют особых условий инклюзии, в то время как инклюзия включает больше людей, чем только ЛСИ, а именно тех, кто нуждается в особых образовательных услугах ввиду функциональной «недееспособности», которые объединены в категорию «Лица с особыми образовательными потребностями». Хотелось бы отметить, что на практике в Казахстане инклюзия по направлениям осуществляются по функционалу.

Данное исследование рассматривает ключевые термины «Инклюзию» и «Лицо с инвалидностью» (ЛСИ) через Международную классификацию функциональности, инвалидности и здоровья^{208,209} (МКФ) и Международную классификацию болезней (МКБ)²¹⁰, используемые Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в медицинской и социальной реабилитации. МКБ позволяет сформулировать и зашифровать клинический диагноз (нозологический), который описывает, главным образом, причины и основной патогенетический вариант заболевания. МКФ используется для формулировки реабилитационного диагноза, который связан с состоянием пациента на момент осмотра. Реабилитационный диагноз представляет собой список проблем пациента, кото-

²⁰⁸ International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) // <https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health>

²⁰⁹ Children & Youth Version // https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43737/9789241547321_eng.pdf

²¹⁰ International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD) // <https://www.who.int/standards/classifications/classification-of-diseases>



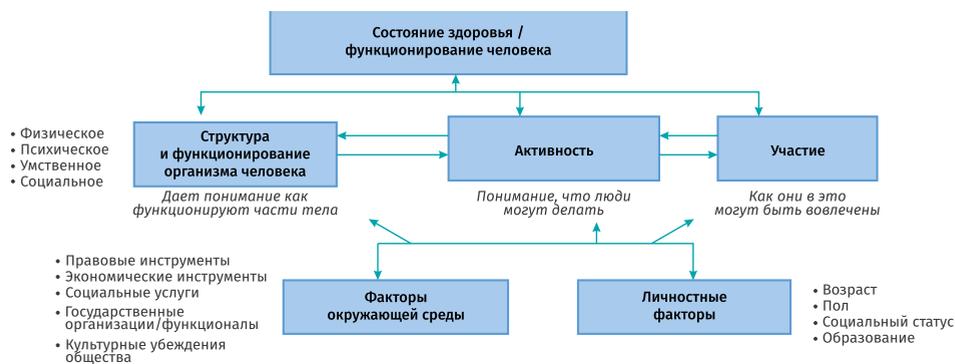
рые определяют функционирование пациента (значимые проблемы). ВОЗ рекомендует использовать МКФ для управления процессом медицинской реабилитации²¹¹.



■ РИСУНОК 5. Инклюзия ЛСИ через МКФ – масштабы рассматриваемого вопроса

На рисунке 5 представлено, что инструменты инклюзии используются исходя из функциональности или дисфункциональности организма/здоровья ЛСИ.

МКФ представляет собой основу для описания и организации информации о функционировании и инвалидности²¹². При данном подходе определяются те функциональные «неспособности», которые ограничивают человека для его полноценного осуществления деятельности, и инклюзия заключается в том, чтобы создать внешние условия, при которых дисфункциональность не будет ограничивать жизнедеятельность ЛСИ.



■ РИСУНОК 6. МКФ модель

²¹¹ How to use the ICF - A Practical Manual for using the International Classification of Functioning, Disability and Health // <https://www.who.int/publications/m/item/how-to-use-the-icf---a-practical-manual-for-using-the-international-classification-of-functioning-disability-and-health>

²¹² The icf: an overview // https://www.cdc.gov/nchs/data/icd/icfoverview_finalforwho10sept.pdf



МКФ модель обеспечивает общий язык и структуру для описания уровня функционирования человека в его уникальной среде или, другими словами, человек с определенным состоянием здоровья может делать в стандартной среде (его уровень способностей), а также то, что он делает на самом деле в своей обычной среде (их уровень производительности), а не классифицируют человека по его конкретному состоянию или как ответ «Да/Нет» в отношении инвалидности.

Рисунок 6 описывает модель работы через МКФ, а именно определяет вид нарушения (значительное отклонение или потеря) функционирования (физиологические функции систем организма, включая психологические и умственные функции), исходя из которого можно определить возможные барьеры или уровень активности и участия.

Факторы окружающей среды – физическая, социальная и поведенческая среда, в которой люди живут и проводят свою жизнь. Они либо препятствуют, либо способствуют функционированию человека. Основные факторы – правовые, инфраструктурные, экономические, социальные и иные.

Факторы окружающей среды – это те инструменты, через которые интегрируем ЛСИ в трудоустройство, образование, социализация и оказание медицинских услуг в зависимости от нарушения функционирования организма человека.

Эволюция модели восприятия «Инвалидности» развивалась и прошла через этапы: благотворительной (отношения как к нуждающемуся, заслуживающего жалости и ухода), медицинской (как к нуждающемуся в медицинских услугах, и возможности его вылечить), социальной (изменение общества и устранение барьеров, МКФ), правовой, основанной на правах человека (направлена на расширение прав и возможностей ЛСИ и обеспечение их активного участия во всех сферах жизнедеятельности человека, при которых уважаются и учитываются их отличия). Таким образом, изменения в парадигме заключались в изменении от отношения к инвалидности как к личной трагедии до отношения к инвалидности как к вопросу прав человека, от «нуждающегося», «пациента» до гражданина. С эволюцией моделей эволюционировал и инструментарий инклюзии.

Смена парадигмы для социальной политики Казахстана является переход от медицинской модели в направлении правовой модели инвалидности, соблюдению прав человека.



■ РИСУНОК 7. Эволюция «Моделей инвалидности» или этапы смены парадигмы

Теория изменения заключается в том, что сначала определяется результат, затем предлагаются обоснованные действия (рисунок 8).



■ РИСУНОК 8. Смена парадигмы и переход к моделям социальной и правовой через теорию изменений

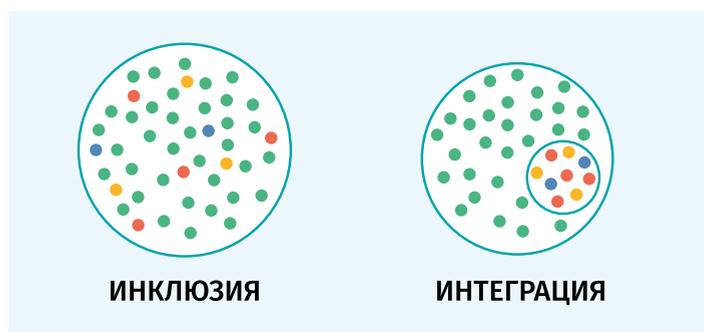
2. Проблемы сфер жизнедеятельности

Образование. Инклюзивное образование находится в фокусе сферы школьного образования. Отдельные авторы обращают внимание на то, что при переходе к инклюзивному образованию в Казахстане следует придерживаться преемственности «с сохранением специальных (коррекционных) учебных заведений»²¹³. Если ребенок с особыми образовательными потребностями посещает общий, так называ-

²¹³ Беляков, Н. И. Инклюзивное образование в Республике Казахстан / Н. И. Беляков, В. П. Руса-



емый «инклюзивный» класс, то понимание инклюзии сводится лишь к интеграции ребенка с особыми образовательными потребностями в этот общий класс, в котором учащийся с инвалидностью должен отвечать критериям посещения общего класса и учиться по существующей программе. Тьютор или педагог-ассистент призван помочь ребенку с инвалидностью интегрироваться в классе. Такая интеграция не является инклюзией, так как инклюзия предполагает, что программа обучения адаптирована к потребностям ребёнка с инвалидностью. При создании инклюзивных классов, возможно, устраняются физические барьеры, но сохраняются другие барьеры, такие как приспособление к образовательной среде, адаптация к программам обучения. Педагогам необходимо освоить основы инклюзии, навыки коммуникации с ДСИ и их родителями без стигматизации, научиться оказывать необходимую поддержку детям в процессе совместного обучения со здоровыми сверстниками²¹⁴.



■ РИСУНОК 9. Инклюзия и интеграция

Концепция инклюзии людей с инвалидностью в сфере образования в Казахстане строится через призму «человек с инвалидностью как проблема», где акцент делается на индивидуальные особенности, например, развитие речи, слуха и т.д. Система образования предполагает, что некоторые ученики необучаемы, обучение таких детей – удел «специальных педагогов», что нужны особые ресурсы. Существующее школьное сообщество, организация школы и учебного плана не ставятся под сомнение. Упускаются возможности улучшить школу для всех детей (рисунок 10 «Ребенок как проблема»).

нов // Научный альманах Ассоциации France-Kazakhstan. – 2018. – №1. – С. 59-67.

²¹⁴ Сигутина Т.С. Актуальные проблемы инклюзивного образования в Республике Казахстан / Т. С. Сигутина // Академическая публицистика. – 2018. – №7. – С. 41-48.



■ РИСУНОК 10. «Ребенок как проблема»²¹⁵

Инклюзию рекомендуется строить через призму адаптации среды к нуждам человека с инвалидностью, чтобы она могла удовлетворять его потребностям. Тогда проблемой будет программа образования (рисунок 11).

Данное видение позволяет отметить ряд допущений, в том числе:

- Любой ребенок может испытывать трудности в школе, а не только дети с ограниченными возможностями. Это могут быть любые маргинализованные группы людей.
- Трудности могут указать на способы улучшения преподавания.
- Данные улучшения приводят к усовершенствованию условий обучения для всех детей.
- Учителей нужно поддержать в развитии более инклюзивной практики (взамен подключения специалистов для работы с детьми с ограниченными возможностями).

По вопросу высшего образования, то законодательство Республики Казахстан не предполагает полноценную реализацию прав ЛСИ на получение необходимого образования. В частности, в законах и подзаконных актах прописаны лишь общие положения, касающиеся льгот при поступлении, освобождения от отработки после окончания высшего учебного заведения и повышения стипендии определён-

²¹⁵ Учителя, инклюзивное, ориентированное на ребенка преподавание и педагогика. Вебинар 12 - Технический путеводитель. <https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org/eca/files/Booklet%2012%20-%20Russian%20Version.pdf>



ным категориям ЛСИ. В то же время на законодательном уровне не прописаны положения о создании безбарьерной среды, материально-техническом оснащении учреждений образования и обеспечении доступа к информации и знаниям, адаптации образовательных программ и т.д.



■ РИСУНОК 11. Система образования как проблема²¹⁶

Существуют пробелы в законодательстве, которые в значительной степени усложняют жизнь ЛСИ. В соответствии с Законом Республики Казахстан от 27 июля 2007 года № 319-III «Об образовании» при поступлении на учебу в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы технического и профессионального и высшего образования, предусматривается квота приема для граждан из числа ЛСИ I, II групп, ЛСИ с детства, детей-с инвалидностью. Однако в данную категорию не включены лица с инвалидностью III группы, которые не могут пользоваться всеми льготами для получения достойного образования.

Имеют место и технические проблемы. Отсутствие специального оснащения в школах является одной из самых острых проблем на пути к образовательной инклюзии. По состоянию на 2022 год, 59,4% школ оснащены всеми необходимыми условиями для адекватного обучения детей с особыми образовательными потребностями.

²¹⁶ учителя, инклюзивное, ориентированное на ребенка преподавание и педагогика. Вебинар 12 - Технический путеводитель. <https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/Booklet%2012%20-%20Russian%20Version.pdf>



Более того, среди технических проблем также можно выделить отсутствие системы образовательно-консультативных центров, осуществляющих сопровождение и поддержку абитуриентов с особыми образовательными потребностями и их родителям. При этом отсутствие и нехватка ПМПК рассматриваются как ключевой барьер для детей с особыми образовательными потребностями и ограниченными возможностями, обучающихся в общеобразовательных школах²¹⁷.

Кроме того, отмечается проблема нехватки компетентных специалистов в системе образования, в том числе педагогов, тьюторов, с уровнем должной подготовки и способные качественно работать с молодым поколением, имеющим инвалидность.

Социализация ЛСИ. Ввиду стереотипов, предрассудков, сострадания и, как следствие, гиперопеки, ЛСИ иногда могут быть незаслуженно изолированы от общества. Это может привести к недостаточному участию в социальных событиях, учебных заведениях или трудовой сфере. В этой связи актуальным запросом в обществе является социальная реабилитация – способность человека эффективно функционировать в обществе как самодостаточная личность. Рассмотрим кейс с лицом с инвалидностью Айгуль (имя изменено). 26 лет, диагноз ДЦП, инвалидность 2 группы, с ограниченными навыками самостоятельности (не выходит из дома без сопровождения, не может приготовить себе еду, приобретать товары и услуги, обращаться в госорганы, в случае необходимости. Айгуль не может оставаться дома одна, так как постоянно рядом должен быть кто-то поддерживающий ее жизнедеятельность. В рамках пилотного проекта по программе ВОЗ «Развитие инклюзивного сообщества», которую реализовывает «Ассоциация школ социальной работы» Казахстана, социальный работник КГУ «Центр социального обслуживания населения» отдела занятости и социальных программ г. Павлодара разработал индивидуальный план реабилитации с акцентом на развитие функциональности и социальной реабилитации ЛСИ. Социальный работник провел оценку функциональности на базе вопросника МКФ и определил направление реабилитации – обучение навыкам коммуникации и свободному общению с людьми. За три месяца работы Айгуль научилась пользоваться приложением 2GIS, выбирать правильный маршрут, самостоятельно оплачивать проезд и обращаться за услугами в ЦОН. Была достигнута цель изменения жизненной позиции клиентки, она стала принимать решения по своей жизни – куда идти и что

²¹⁷ Выявление основных социально-экономических и психологических проблем семей, воспитывающих детей с расстройством аутистического спектра (РАС) и рекомендации для программного вовлечения отцов. Воспитание ребенка с РАС и профилактике разводов // Отчет по исследованию ЮНФПА ЦИОМ / Алимбекова Г.Т., Орозова Р.А., Казыбаев Р.М., Есимова Д.Г., Тихонова Л.С., Аубакирова А.К., 2022.



делать. Следующей целью поставили обучение приготовлению еды с соблюдением мер безопасности, а также рассмотрение возможностей трудоустройства.

Данный кейс демонстрирует преимущество индивидуального подхода к поддержке ЛСИ на базе МКФ, когда мы смотрим на человека не через призму медицинского диагноза, а через имеющиеся сильные стороны человека с инвалидностью. Социальный работник был предоставлен системой социальной защиты и ранее, но новый взгляд на явление инвалидности с точки зрения МКФ и правовой модели позволил кардинально изменить ситуацию ЛСИ. Для тиражирования нового подхода необходимо обучение социального работника по системе индивидуального ведения случая (кейс-менеджменту) в социальном сопровождении ЛСИ. Обучение можно осуществить в пределах бюджетлируемых средств на повышение квалификации социальных работников.

Серьёзной проблемой в социализации ЛСИ является эмоциональное выгорание родителей детей с инвалидностью. В силу выгорания возникают завышенные ожидания к ребенку, к системе реабилитации, в связи с чем значительные вложения в социальную сферу не дают ожидаемого уровня удовлетворенности услугами для ЛСИ. Здесь решением могли бы стать Группы самопомощи родителей, которые можно организовать при учреждениях социальной сферы и на базе НПО. В таких группах фасилитаторами могут быть непосредственно ЛСИ и родители ДСИ. На встречах группы могут проходить сессии книготерапии, кинотерапии, консультации с психологом, уроки финансовой грамотности, обучение новым видам деятельности с целью самообеспечения семьи. Эффект групп самопомощи родителей можно проследить по данному кейсу мамы Л. «Л. имеет шестерых детей, двое из которых с инвалидностью. Л воспитывает детей одна. На одной из сессий книготерапии в группе самопомощи родителей Л. ознакомилась с книгой Р. Брэдберри «И все-таки наш...» о принятии ребенка с инвалидностью в семье. Родительница через несколько месяцев после обсуждения написала эссе, в котором подробно поделилась своей трансформацией и новым видением себя. Рассказ она сопоставила со своим жизненным опытом, где присутствовала и жертвенность, и слабость, и непринятие на грани предательства. Она прошла обучение на роль модератора, провела несколько сессий. Хочет себя развивать, найти работу и масштабировать любовь к книгам в своем городе, а также развивать метод книготерапии, где новые участницы смогут научиться делиться своим видением, прислушиваться к другим мнениям и находиться в окружении мам с



аналогичным опытом, что дает возможность освободиться от груза эмоционального напряжения, повысить культурный код, а также обогатиться новыми ресурсами, ознакомившись с ними из книг. Сейчас Л. открывает филиал НПО в своем городе и проводит сессии поддержки родителей на базе поликлиник своей местности».

Важно отметить существующие барьеры в общении из-за физических, речевых или когнитивных ограничений. Недостаточное понимание и терпимость к различиям в способах общения могут создавать барьеры в установлении контактов. Таким образом, ЛСИ могут сталкиваться с дискриминацией, недовольством или даже жестокостью из-за своих особенностей. Это может создавать стресс и препятствовать полноценной социализации.

Отсутствие адекватной физической инфраструктуры и доступности может затруднить для ЛСИ вход в здания, пользование общественным транспортом или посещение общественных мест. Отечественные исследователи причину столь низких показателей доступных объектов для ЛСИ связывают с отсутствием контроля в строительстве и на транспорте. Из частично доступных объектов – это в основном пандусы для инвалидов колясок, которые часто не соответствуют нормативным требованиям²¹⁸. Решением данной проблемы могло бы стать использование универсального дизайна (инклюзивного дизайна), дизайна зданий, изделий или окружающей среды, делающих их доступными для всех людей независимо от возраста, инвалидности или других факторов²¹⁹. Под созданием среды подразумевается строительство зданий и сооружений с учетом их безопасной и удобной эксплуатации, производство товаров, предоставление услуг, в которых нуждаются люди.

Часто ЛСИ может быть сложно найти адаптированные к их потребностям образовательные, культурные или развлекательные мероприятия. В силу стереотипов в обществе ЛСИ могут сталкиваться с препятствиями при поиске работы, испытывают страх перед неизвестностью или отсутствием адаптированных рабочих мест.

Формирование инклюзивного общества требует вовлечения всех сфер деятельности. Для социализации ЛСИ особенно важно вовлечение бизнес-структур в рамках социальной ответственности бизнеса. Необходимо разработать отраслевые общественные договоры между

²¹⁸ Manarbek, M. National plans to ensure the rights of persons with disabilities in Kazakhstan – amendments to the legislation / M. Manarbek, Y. Koishibayev, L. Nechayeva, V. M. Kapitsyn // *Disability & Society*. – 2020. – Vol. 35 (8). – P. 1355-1359.

²¹⁹ Универсальный дизайн https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%B4%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D0%B9%D0%BD



обществом и бизнесом. Данный договор будет отражать намерения компании по формированию социально ориентированной компании. Задействовать необходимо все отрасли (спорт, IT и так далее). В рамках данного проекта ЛСИ получают возможность для образования, трудоустройства, занятий спортом, путешествий. Присоединиться к проекту может любая компания, которая уже внедряет инклюзивные практики или только собирается начать внедрять инклюзивные подходы в свои рабочие процессы.

Медицинское обслуживание. Медицинская реабилитационная помощь для ЛСИ реализуется в профильных реабилитационных центрах. При этом каждая отрасль (здравоохранение, образование, социальная защита) имеют свои профильные реабилитационные центры со своими источниками финансирования. В данной ситуации имеет место разрозненность и отсутствие межведомственной помощи.

Затруднением в данном вопросе является недопонимание населения о критериях установления группы инвалидности, например, пациент может иметь несколько заболеваний с невысокими функциональными нарушениями или невысокой степенью активности заболевания, в связи с чем не будет подлежать на направление в МСЭ для установления группы инвалидности. Другой пациент может иметь одно заболевание с выраженными функциональными классами нарушений, в связи с чем попадает под критерии направления на МСЭ. Кроме того, наблюдается низкий тариф на медицинские услуги, особенно на реабилитационные услуги. Например, стоимость массажа воротниковой зоны в медицинских организациях – 943 тенге, в то время как в частных организациях стоимость аналогичной процедуры составляет от 3000 тенге и выше.

Проблемы в медицинском обслуживании ЛСИ являются прямым следствием медицинской модели инвалидности в Казахстане, которая нацелена на то, чтобы сделать человека «нормальным». Поэтому в обществе преобладает запрос на реабилитацию в медицинских учреждениях с высокотехнологичным оборудованием (например, робототерапия в центрах реабилитации детей с РАС), отложенность в развитии навыков жизнеобеспечения у детей с различными нарушениями здоровья в ожидании «нормализации» ребенка, возложение ответственности за реабилитацию полностью на медицинские учреждения без включения в процесс самого человека с инвалидностью или родителя ребенка с инвалидностью (пассивная роль получателя услуг). Основные инвестиции в стране направляются на строительство и открытие реабилитационных центров в областных центрах, что не решает проблемы доступности для жителей сель-



ской местности и удаленных населенных пунктов, где предлагаются базовые медицинские услуги. Инвестиции только в инфраструктуру недостаточны для ощутимого прогресса в вопросе инклюзии, очень важно инвестировать средства в обучение специалистов, в новые технологии социального сопровождения.

Более серьезной проблемой, чем физическое расположение учреждений – это низкое качество медицинского обслуживания. Можно выделить несколько причин, которые препятствуют максимальному охвату нуждающихся в реабилитации и полноценному оказанию реабилитационной помощи пациентам, например, нехватка оборудования, квалифицированного медицинского персонала, ограниченный характер рекомендаций по лечению инвалидности.

Как указывалось, ранее в докладе, процент роста ДСИ за 11 лет с 2011 года составил 70%, в основном прирост возник вследствие управляемых рисков. Этот факт свидетельствует о необходимости проактивного выявления рисков инвалидизации детей в период внутриутробного развития и в раннем детстве. В системе здравоохранения проблему профилактики инвалидизации может решить полноценное внедрение стандарта организации оказания педиатрической помощи в Республике Казахстан²²⁰ и заложенного в стандарте обязательного патронажного наблюдения на дому семей, имеющих детей от 0 до 5 лет и беременных женщин (Универсально-прогрессивная модель домашних посещений к беременным женщинам и детям от 0 до 3/5 лет» (УПМ) за счет выявления медико-социальных рисков, в том числе ненадлежащего дородового ухода, скрытия беременности, поздней постановки на учет по беременности, несвоевременного прохождения скрининговых обследований, которые позволяют своевременно выявить патологию на ранних стадиях беременности, раннего выявления отложенностей или задержек в развитии детей раннего возраста.

Стандарт предполагает просвещение родителей и повышение уровня их информированности по вопросам позитивного и осознанного родительства благодаря использованию 18 ресурсных модулей, разработанных ЮНИСЕФ Женева, которые были адаптированы для Казахстана. В результате повышения уровня знаний родители будут обращаться за помощью на ранних стадиях инвалидности, что значительно улучшит перспективы развития ребенка.

²²⁰ Об утверждении стандарта организации оказания педиатрической помощи в Республике Казахстан. Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 15 марта 2022 года № КР ДСМ -25. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 19 марта 2022 года № 27182. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200027182>



Профилактикой инвалидизации детей также занимается катамнез – динамическое наблюдение за недоношенным ребенком. В катамнестический кабинет направляются все недоношенные дети, а также доношенные дети, перенесшие критические состояния в раннем неонатальном периоде. По данным доклада Европейской организации заботы о новорожденных детях EFCNI, установлены риски и защитные факторы для отдаленных последствий перинатального периода, например, в масштабе популяционного сравнения доказано негативное влияние малой массы тела при рождении, длительной искусственной вентиляции легких, бронхолегочной дисплазии на когнитивное, моторное и речевое развитие детей вплоть до 8 лет. На сегодня длительность медико-психолого-педагогического сопровождения глубоко недоношенных детей имеет особенности в каждой конкретной стране. Например, в Чехии недоношенных детей сопровождают до 2 лет, в Португалии до 5 лет, в Бельгии до 8 лет, в Италии до 14 лет и до 15 лет в Китае. В Казахстане пока функционирует один частный центр доктора Татибековой Б.Н.²²¹, «Центр Катамнеза», здесь проводятся такие мероприятия как педиатрический мониторинг для верификации диагнозов, (диагностические мероприятия), купирование острой симптоматики, купирование боли, улучшение дыхания, выявление причин судорог и устранение, борьба с гиперкинезами. Ведущий доктор – педиатр и только по необходимости невропатолог, сурдолог, офтальмолог, медицинский реабилитолог, хирург, кардиолог, ортопед, генетик, психолог (лечение только на основе доказательной базы). Мониторинг в течение года (динамичное наблюдение предполагает применение превентивных мер, во избежание многих осложнений) и разработка индивидуальных лечебно-коррекционных мероприятий, подбор специализированного клинического питания. Профилактика: своевременная вакцинация, профилактика инфекций. Сестринский уход с установкой пострурального менеджмента, респираторная школа (дыхательная реабилитация – 70% дыханием), обучение родителей (риск развития внебольничных инфекций). Паллиативная помощь – в детской практике 80% – дети с неврологией, пороками развития лёгких и сердца, ЖКТ, патологией органов слуха, глаз, 20% – онкология. «Центр Катамнеза» помог уже 448 детям со всего Казахстана.

Трудоустройство. Представленные статистические данные свидетельствуют о низком уровне экономической активности ЛСИ в Казахстане. Причина такой ситуации не одна:

²²¹ Татибекова Балжан Нурлановна, MBA, MD, член «Европейского педиатрического неврологического сообщества», Директор «Центр Катамнеза»



■ квотирование как инструмент регулирования занятости ЛСИ на сегодняшний день на рынке труда остается недостаточно эффективным. Наблюдается неблагоприятный тренд: общая установленная квота за 2022 год составляет 16,5 тыс. чел., а списочная численность работников с инвалидностью на предприятиях составляет 561,7 тыс. чел. В результате в рамках квоты количество трудоустроенных ЛСИ составляет 4 тыс. чел. или 0,7%, вне квоты количество трудоустроенных ЛСИ составляет 8,9 тыс. чел. или 1,5 %²²²;

■ наличие структурных барьеров (как и в случае с социализацией). Недоступность инфраструктуры, возможно, на первый взгляд является незначительной проблемой. Однако каждая в отдельности из них представляет большую проблему для отдельного человека с инвалидностью.

В связи с чем проблема доступа к социальной инфраструктуре ЛСИ остается открытой.

Все вышеописанные проблемы, выявленные в ходе анализа и исследований, подтверждены результатами экспертного опроса и имеют большое значение, поскольку влекут за собой следующие риски:

- снижение возможностей для достижения глобальных целей в области здравоохранения, включая ЦУР 3;
- несоблюдение норм международного права и нарушение положений КПИ ООН;
- дополнительные расходы для систем здравоохранения;
- трудности в достижении других ЦУР, поскольку состояние здоровья влияет на такие области, как образование и занятость;
- ухудшение здоровья и снижение качества жизни людей;
- сокращение доходов для ЛСИ и, соответственно, увеличение бремени их содержания для государства;
- неиспользование части кадрового ресурса.

3. Системный анализ

3.1 Нормативные правовые акты и государственная политика в отношении инклюзии в Республике Казахстан

Государственная политика управления инклюзией выражается в базовых нормативных правовых актах, однако процесс инклюзии в

²²² Там же



соответствии с международными нормами в Казахстане начал реализовываться сравнительно недавно (Конвенция ООН «О правах лиц с инвалидностью» ратифицирована Казахстаном только в 2015 году, Социальный кодекс Республики Казахстан принят в июле 2023 года).

Действует Конституция Республики Казахстан, гарантирующая равные права для всех граждан РК (статья 14). Принят Национальный план по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 года²²³. В плане утверждены базовые решения по обеспечению доступности социальной среды, доступности образования, обеспечения занятости, совершенствование социальных услуг и др. Социальный кодекс Республики Казахстан²²⁴ вступил в силу 1 июля 2023 года, объединяющий утративших силу законов Республики Казахстан «О социальной защите лиц с инвалидностью в Республике Казахстан», «О государственных социальных пособиях по инвалидности и по случаю потери кормильца в Республике Казахстан», «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан», «О государственной адресной социальной помощи» и др.

Казахстан имеет международные обязательства в сфере ЛСИ. Последний отчет РК был принят Комитетом по делам инвалидов ООН 18 сентября 2020 года, ответы на него были получены 4 октября 2021 года. Дата диалога между Правительством и Комитетом ООН назначена на 4-5 марта 2024 года во время 30 сессии данного Комитета ООН. Согласно рекомендациям данного Комитета, Казахстан в 2023 году ратифицировал Факультативный протокол к Конвенции о правах ЛСИ, на основании которого каждое ЛСИ может заявить в Комитет ООН о нарушениях прав ЛСИ.

3.2 Управление инклюзией

Управление инклюзией имеет функциональный и проектный характер. Функции управления инклюзией – профилактика, упрощение процедур получения инвалидности, в том числе перевод данного процесса в онлайн-режим за счет цифровизации услуг и данных,

²²³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2019 г. № 326 «Об утверждении Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 г.» // Әділет – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000288>.

²²⁴ Социальный Кодекс Республики Казахстан (Кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК) // Әділет – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224>.



обеспечение создания необходимой инфраструктуры в городах и селах (обеспечение доступной среды для ЛСИ), реабилитация, абилитация (социализация); поддержка при трудоустройстве, повышение доступности образования, формирование в обществе уважительного отношения к ЛСИ.

Управление инклюзией предусматривает по всем перечисленным функциям решение следующих задач: планирование, организация, контроль, управление кадрами, совершенствование.

Проектное управление инклюзией выражается в разработке и реализации проектов и программ, направленных на выполнение конкретных целей. В Казахстане реализуется Программа реабилитации на уровне общины (РУО²²⁵), инициированная ВОЗ в 1978 году. Данная Программа стала стратегией по улучшению доступа к услугам по реабилитации ЛСИ в развивающихся странах. В последующие годы Программа эволюционировала в многосекторальную стратегию, направленную на удовлетворение более широких потребностей людей с инвалидностью и обеспечение их инклюзии и участия в жизни общества. Программа РУО реализуется людьми, которые живут и работают рядом с людьми с инвалидностью. Ключевой фигурой программы является реабилитационный работник сообщества (РРС). Конечная цель Программы РУО – обеспечить людям с инвалидностью возможность жить дома, быть самостоятельными в повседневной жизни, учиться в обычных школах и дошкольных учреждениях, работать и зарабатывать деньги, включаться в социальную жизнь и быть счастливыми и независимыми²²⁶.

Программа РУО в пилотном режиме стартовала в 2021 году в г. Астана и в Акмолинской области. С 2022 года пилотная программа реализуется в Павлодарской области при поддержке акимата г. Павлодар на базе социальных учреждений, подотчетных отделу занятости и социальных программ г. Павлодара. Более 32 социальных работников – надомников, работников стационара и полустационара прошли обучение и выполняют функции реабилитационных работников сообщества (РРС). Основное отличие РРС – это работа с получателями услуг в соответствии с МКФ с опорой на сильные стороны получателя услуг, с акцентом на подготовку к самостоятельной жизни благодаря развитию имеющейся функциональности организма. РРС составляет

²²⁵ Сейчас программа Реабилитация на уровне общин (РУО) трансформировалась в Инклюзивное развитие на уровне сообщества

²²⁶ Реабилитация на уровне общины Руководство по РУО // Всемирная организация здравоохранения. – [Электронный ресурс]. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44405/9789241548052_introductory_rus.pdf?sequence=30.



индивидуальный план обслуживания пользователя, в котором определяются долгосрочные планы реабилитации на 1 год, краткосрочные планы на 3–6 месяцев, а также конкретные задачи на каждое посещение. Задача РУО не в обслуживании, а в активизации ресурсов получателя услуг, ресурсов его семьи, подготовка «домашнего тренера» из семьи, который на постоянной основе сотрудничает с РРС и помогает получателю услуг выполнять поставленные задачи по социальной реабилитации. На каждого получателя услуг формируется личное дело, в котором хранятся Форма № 1, выявление и первичная оценка потребностей пользователя, Форма № 1а, скрининг зрения и слуха (бланк), заявление о приёме на социальное обслуживание, Договор о социальном обслуживании и назначении кейс-менеджера, Форма № 2, оценка функциональных потребностей пользователя, Форма № 2а, оценка потенциала семьи, Форма № 3, определение направления помощи, Форма № 4. индивидуальный план обслуживания пользователя (ИПОП), Форма № 5, регистрация домашних визитов, Форма № 6, рабочий дневник, Форма № 7, ежемесячный отчёт, Форма № 8, заключение.

В ходе планомерной работы РРС активизирует всю семью, подключает ее к ресурсам своей местности – НПО, выполняющим государственный социальный заказ, к различным родительским сообществам, помогает получить различные услуги в государственных организациях и ведомствах. Инициатива реализации проекта в Казахстане принадлежит Республиканскому общественному объединению «Национальный альянс профессиональных социальных работников», который реализует данный проект в партнерстве с Каритас Германия на средства Федерального министерства по сотрудничеству Германии. Проект уделяет большое внимание обучению специалистов в области инклюзии, переподготовке существующей команде социальных работников на дому.

3.3 Профилактика и меры ответа на инвалидность

Профилактика – это самая эффективная долгосрочная стратегия для борьбы с заболеваниями, являющимися основной причиной инвалидности. В соответствии с Социальным кодексом РК получение инвалидности относится к социальному риску: «Социальный риск – наступление события, влекущего утрату трудоспособности и (или) потерю работы, в результате которого участник системы обязательного социального страхования либо в случае его смерти члены семьи, состоявшие на его иждивении, приобретают право на полу-



чение социальных выплат в соответствии с настоящим Кодексом»²²⁷. Следовательно, получение инвалидности для государства является расходным бременем, и государство заинтересованно в минимизации инвалидизации населения.

Помимо социального эффекта профилактика играет и экономическое значение для государства в виде: экономии на более дорогих функциях инклюзии (создание инфраструктуры, образование и др.); экономии на социальных выплатах лицам с инвалидностью; повышении доли здорового экономически активного населения, платящего налоги, участвующего в формировании ВВП в гораздо большей степени.

С целью ранней диагностики заболевания или предрасположенности к ней, в Казахстане внедрена национальная скрининговая программа, которая ежегодно охватывает около 2 миллионов человек. Страны с высоким уровнем здравоохранения добились 90% уровня пятилетней выживаемости, в основном благодаря профилактике (скрининговым программам, пропаганде ранней диагностики, уменьшению основных рисков).

Установление инвалидности, степени утраты трудоспособности лица осуществляется путем очного или заочного проведения медико-социальной экспертизы уполномоченным государственным органом. При установлении лицу инвалидности и (или) установлении степени утраты трудоспособности определяются причины, сроки, потребность в мерах социальной защиты, а также разрабатываются социальная и профессиональная части индивидуальной программы²²⁸.

Меры ответа на наступившую инвалидность входят в функции инклюзии «Реабилитация» и «Абилитация».

Социальную абилитацию и реабилитацию ЛСИ осуществляют организации, предоставляющие специальные социальные услуги в области социальной защиты, здравоохранения и образования, включая психолого-медико-педагогические консультации, реабилитационные центры, кабинеты психолого-педагогической коррекции, а также другие специализированные организации. Социальная абилитация и реабилитация лиц с инвалидностью включает²²⁹ в себя

²²⁷ Социальный Кодекс Республики Казахстан (Кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК). Гл. 1, ст. 1, п. 26 // Әділет – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224>.

²²⁸ Социальный Кодекс Республики Казахстан (Кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК). Гл. 1, ст. 155 // Әділет. – [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224>.

²²⁹ Социальный Кодекс Республики Казахстан (Кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК) (Гл. 1, ст. 161-164) // Әділет – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224>.



обеспечение техническими вспомогательными (компенсаторными) и специальными средствами, предоставление специальных социальных услуг, предоставление услуг индивидуального помощника, виды социальной абилитации и реабилитации в соответствии с индивидуальной программой, определенные уполномоченным государственным органом, профессиональную ориентацию, профессиональное обучение (переобучение), трудоустройство.

Таким образом, сопоставляя результаты профилактики, реабилитации и абилитации инвалидности в РК и передовых странах, можно сказать, что в Казахстане остается нераскрытым большой потенциал этих функций инклюзии, так как система в большей степени функционирует реактивно, т.е. реагирует на случившийся факт.

Как указывалось, ранее в докладе важно использовать потенциал проактивных системных инструментов, направленных на выявление рисков инвалидизации и возникновения вторичных нарушений здоровья и деформации тела у людей с инвалидностью. Это такие инструменты, как универсально-прогрессивная модель патронажа беременных женщин и детей раннего возраста, это катамнез недоношенных детей, внедрение в социальную работу технологии кейс-менеджмента - индивидуальной работы с ЛСИ, базирующейся на принципах МФК, примером которого является программа РУО ВОЗ.

Вместе с тем необходимо разрешить возникающие дилеммы экономического характера, когда люди стремятся получить инвалидность сами или оформить инвалидность на ребенка, или чтобы иметь минимальный гарантированный доход и порой дети не идут в инклюзивный класс, так как в этом случае исключают пособие по уходу. Данный фактор относится и к улучшениям здоровья ребенка, которое означает лишение пособий и отчасти является сдерживающим фактором при рассмотрении возможностей реабилитации и абилитации.

3.4 Мониторинг процессов инклюзивного развития общества

Все государственные и местные исполнительные органы, ответственные за выполнение Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан должны один раз в год, не позднее 20 января, следующего за отчетным годом, представлять информацию о ходе исполнения Национального плана в Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан. Министерство труда и социальной защиты населения РК обязано не позднее 15 февраля, следующего



за отчетным годом, представлять в Аппарат Правительства Республики Казахстан сводную информацию о ходе реализации мероприятий Национального плана²³⁰.

С точки зрения мониторинга важна система контролируемых показателей, таких как расстояние поликлиники до каждого пациента с инвалидностью, доля детей с инвалидностью, установленная в течение первого месяца после рождения (в процентах от общего количества детей с врожденной инвалидностью, родившихся в отчетном году), доля детей с инвалидностью, зарегистрированных в поликлиниках (в процентах от общего количества детей с врожденной инвалидностью, родившихся в отчетном году), доля пациентов, у которых снижена или снята группа инвалидности, увеличение охвата медицинской реабилитацией детей с ограниченными возможностями, доля мероприятий, проводимых по пропаганде прохождения скрининговых обследований и другие.

Таким образом, мониторинг процессов инклюзивного развития общества является одной из задач управления инклюзией. Мониторинг должен осуществляться в разрезе всех направлений инклюзии (здравоохранение, образование, социализация и трудоустройство ЛСИ) и в разрезе уровней (государство, регион, организация, отдельные лица).

В разрезе предоставляемых услуг важен мониторинг не количества, а качества, т.е. измерение улучшения здоровья получателей услуг и экономическая мотивация социальных работников при снятии чловека с инвалидности.

3.5 Человеческие и финансовые ресурсы

Проекты и функции инклюзии выполняются конкретными специалистами. В этой связи качество социальной поддержки ЛСИ во многом зависит от достаточности и компетенций этих специалистов.

Большой объем работы в инклюзии осуществляют социальные работники. Начиная с 2011 года социальные работники введены в штат медицинских организаций, но вместе с тем до сих пор 1 социальный работник ПМСП приходится на 10.000 чел. и, учитывая его огромный объём работы и заработную плату в 70-80 тыс. тенге, он не способен зачастую оказывать квалифицированное социальное сопровожде-

²³⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2019 г. № 326 «Об утверждении Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 г.» // Әділет – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000288>.



ние будучи вспомогательным персоналом в системе ПМСП. Вспомогательный персонал не имеет системы повышения служебного статуса и возможности продвижения по карьерной лестнице. В системе ПМСП необходимо ввести позицию ответственного лица по социальным вопросам, чтобы он смог поддерживать качество работы социальных работников и оказывать содействие росту их профессионализма обеспечивая межведомственную координацию. Необходимо учитывать международные стандарты компетенций социального работника.

Подготовка специалистов по направлению «Социальная работа» на основе госзаказа осуществляется в 15 крупных университетах и 16 колледжах страны. При этом на позиции социальных работников поликлиник набирают сотрудников с дипломом медсестры ТиПО, что не отвечает качеству работы с прикрепленным населением. Роль специалиста по социальной работе в профилактике наступления инвалидности очень высока. В настоящее время в системе социальной защиты населения трудится более 12 тыс. соцработников, в сфере здравоохранения работает более 3800 специалистов. Некоторыми университетами, как ЕНУ были разработаны учебные программы «Социальная работа в системе здравоохранения». Однако имеется острый дефицит специалистов. Так, по состоянию на 2021 год, в Казахстане в 80% школ отсутствовали подготовленные кадры, в частности педагоги-ассистенты²³¹.

Следует отметить, что дефицит и отсутствие кадров наблюдается по таким специальностям как: логопеды, дефектологи, педагоги-ассистенты, социальные работники и т.д.

Организованная система социальной помощи детям и подросткам в образовательных учреждениях позволит сократить число случаев неблагополучного развития учащихся и повысить качество образования. На 2022–2023 учебный год по образовательной программе «Социальная работа» по Казахстану выделено 420 грантов, из них на подготовку кадров с высшим образованием – 350 грантов, магистров – 60 грантов, докторов PhD – 10 грантов. Однако количества грантов недостаточно, по отдельным оценкам потребность в подготовке социальных работников, в том числе за счет государственных грантов, достигает до 30 000-40 000 ежегодно. 79% социальных работников

²³¹ Выявление основных социально-экономических и психологических проблем семей, воспитывающих детей с расстройством аутистического спектра (РАС) и рекомендации для программного вовлечения отцов. Воспитание ребенка с РАС и профилактике разводов // Отчет по исследованию ЮНФПА ЦИОМ / Г. Т. Алимбекова, Р. А. Орозова, Р. М. Казыбаев, Д. Г. Есимова, Л. С. Тихонова, А. К. Аубакирова. – 2022.



системы социальной защиты работают специалистами по надомному обслуживанию ЛСИ, но всего 4-5% из них имеют профильное образование. При наличии представленных сведений нельзя говорить о повышении качества жизни ЛСИ в ближайшие 10 лет.



Справочно: В Германии при населении 82 млн есть 1 млн дипломированных специалистов по Социальной работе для разных направлений Социальных услуг, в том числе и индивидуального сопровождения клиентов Социальной работы по технологии кейс-менеджмента.

По данным из открытых источников со ссылкой на Министерство образования и науки Республики Казахстан, в сфере образования работают 5,5 тыс. социальных работников, которые оказывают поддержку более 630 тыс. детей с особыми образовательными потребностями, а также 5 800 подросткам, состоящих на учете в правоохранительных органах, более 2 000 детей, пострадавших от насилия в семье за последние три года²³².

Одной из проблем при подготовке учителей и преподавателей является отсутствие педагогической практики работы с детьми с особыми образовательными потребностями, поэтому важно использовать социальную реабилитацию, 30 пакетов ВОЗ, в числе которых есть ресурсный пакет «РУО в образовании», «Координатор РУО». В настоящее время данные руководства в рамках реализации проекта Каритас Германия совместно с РОО «Национальный альянс профессиональных социальных работников» в Казахстане переведены на казахский язык бесплатно.



Справочно: РУО – Реабилитация ЛСИ на уровне общин», 30 пакетов ВОЗ составлены на основе МКФ и применяются более чем в 150 странах мира.

За последние годы в стране все чаще встречаются нарушения речи у детей, в связи с этим возникла острая необходимость в логопедах и дефектологов, как в системе образования, так и в здра-

²³² Социальный работник: востребовано, но не престижно. – 2021. – [Электронный ресурс]. URL: <https://exclusive.kz/expertiza/obshhestvo/125762/>.



воохранении. Кроме того, не получают должной реабилитации дети после операции по кохлеарной имплантации, в связи острым дефицитом сурдопедагогов, который помогает ребенку пройти адаптацию к слуховому аппарату. Так, в 40 действующих сурдологических кабинетах (19 детских, 12 взрослых и 9 смешанных кабинетов) только в 13 кабинетах (32,5 %) имеются сурдопедагоги, принимающие участие в углубленном аудиологическом обследовании и слухоречевой реабилитации направленных к ним пациентов.

Кроме того, наблюдается проблема в нехватке квалифицированных социальных работников. Из действующих работников, лишь 5,8% квалифицированные специалисты, 30,4% – без диплома социального работника. Потребность в новых рабочих местах до 2026 года составит около 20 тыс. профессионально подготовленных специалистов, в том числе в сфере здравоохранения.

Требуется реализация социальной работы по примеру Кейс-менеджмента. Кейс-менеджмент (социальное сопровождение) – это комплекс действий со стороны государственных или общественных учреждений, нацеленный на предупреждение и снятие адаптационных барьеров личности, развитие внутренних резервов, самоактуализации и самореализации, формирование потребности в самообеспечении, стимулирование социальной мобильности граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также на создание такого пространства социальных отношений вокруг клиента, которое поддерживает его социальные статусы или его стремление к социальной реабилитации.

Помимо кадрового обеспечения, необходимым условием успешной инклюзии является достаточное финансовое обеспечение.

Бюджетное финансирование инклюзии выражается в денежном содержании ЛСИ (выплата пособий), выплату зарплат социальным работникам, педагогам и другим специалистам, участвующим в выполнении функций инклюзии, выделение грантов, компенсации бизнесу и работодателям за участие в проектах развития инклюзивного общества, подготовка специалистов, материальное обеспечение учебных и медицинских организаций специальным оборудованием, финансовая поддержка социального предпринимательства.

Таким образом, кадровое и финансовое обеспечение являются необходимыми условиями успешной инклюзии. В текущей ситуации в РК инклюзия сталкивается как с нехваткой квалифицированных кадров, так и с хроническим недофинансированием. Эти две проблемы являются причинами большинства рисков и недостатков, затрудняющих развитие инклюзивного общества в Казахстане.



3.6 Социальное участие, вклад НПО и гражданского общества в развитие инклюзивного общества

НПО осуществляют различные мероприятия, касающиеся привлечения лиц с ограниченными возможностями здоровья к спорту, участию в художественной самодеятельности, театральному искусству²³³.

Некоммерческий сектор экономики с его возможностями удовлетворять индивидуальные запросы населения при более низких затратах, чем государственный, стал в некоторых странах главным субъектом, оказывающим государственные социальные услуги. Исследователи отмечают, что, например, в США, помимо сотен общественных организаций в него входят 90% дневных центров по уходу за детьми, 46% начальных и средних школ, 50% колледжей и университетов, 2/3 центров социального обслуживания, свыше 60% клиник и больничных комплексов, и других организаций «сектора нерыночных услуг», отличие Казахстана в следующем – среди 24000 НПО, в социальном секторе оказывают социальные услуги работники, не имеющие образования в области социальной работы.

Тем не менее, сектор некоммерческих организаций занимает свою особенную нишу. Он имеет преимущество аналогичное частному сектору (индивидуализация услуг), но оказывает услугу по более низкой цене в более удобное время и место, чем частный сектор²³⁴.

Действующая практика налогообложения НПО не стимулирует его заниматься предпринимательской деятельностью, так как доходы от госзаказа и трансферты нельзя будет отнести на вычеты, можно лишиться государственной поддержки и попасть в конкурентные рыночные условия. С другой стороны, организация, оказывающая услуги в социальной сфере, будет отделена от работы не только по госзаказам, но и по грантам, так как если сумма гранта составит более 10% доходов организации, то она лишится льготы по корпоративному налогу²³⁵.

²³³ Антилогова, Л. Н. Проблемы и перспективы создания инклюзивного общества / Л. Н. Антилогова, Н. И. Пустовалова, Д. В. Лазаренко // Профессиональное образование в современном мире. – 2020. – Т. 10, №3. – С. 3948-3958.

²³⁴ Гелашвили, Н. Н., Спанова Б.К. Некоммерческий сектор как базис для социального предпринимательства в Казахстане: оценка экономических показателей на основе системы национальных счетов / Н. Н. Гелашвили, Б. К. Спанова Б.К. // Экономика Центральной Азии. – 2019. – Том 3, №2. – С. 89-106.

²³⁵ Гелашвили, Н. Н., Спанова Б.К. Некоммерческий сектор как базис для социального предпринимательства в Казахстане: оценка экономических показателей на основе системы национальных счетов / Н. Н. Гелашвили, Б. К. Спанова Б.К. // Экономика Центральной Азии. – 2019. – Том 3, №2. – С. 89-106.



Организации, использующих труд лиц с инвалидностью, имеют определенные льготы, однако их количество недостаточно. ЛСИ с ментальными нарушениями не учтены в перечне особых групп, несмотря на особенности работы с этими группами не меньше, чем с ЛСИ по слуху, зрению и речи.

В Казахстане впервые на законодательной основе предусмотрено определение «волонтер» и важно рассматривать волонтерство как введение в социальную работу.

4. Перспективные направления развития

Данный аналитический доклад служит побуждением к рефлексии по заданной теме, и команда экспертов включила в доклад нижеследующие исследовательские вопросы, ответы на которые помогут в развитии инклюзивного общества, где соблюдаются и обеспечиваются права всех граждан страны.

Законодательство, политики и НПА в сфере инвалидности:

Международные обязательства: У Республики Казахстан есть международные обязательства в сфере ЛСИ. Последний отчет РК был принят Комитетом по делам инвалидов ООН 18 сентября 2020, ответы на него были получены 4 октября 2021 года. Дата диалога между Правительством и Комитетом ООН назначена на 4–5 марта 2024 года вовремя 30 сессии данного Комитета ООН. Согласно рекомендациям данного Комитета, Казахстан в 2023 ратифицировал Факультативный протокол к конвенции о правах ЛСИ, на основании которых каждый ЛСИ может заявить в данный комитет ООН о нарушениях прав ЛСИ.

Разработка национальных НПА: в какой мере является национальным приоритетом разработка политик в отношении ЛСИ? В настоящее время утвержден Национальный План по улучшению качества ЛСИ, и пока разработками политик в сфере ЛСИ занимается только МТСЗН, достаточно ли этого для улучшения качества жизни ЛСИ?

Стратегия в отношении ЛСИ – Стратегия равенства: Насколько государственная политика и программы отвечают потребностям ЛСИ на настоящий момент? На настоящий момент не отвечает потребностям ЛСИ, но движение в эту сторону начато с законом о ратификации факультативного протокола остро встает вопрос внесения изменений в более 30–40 различных НПА, в том числе и отраслевых, как результат можно ожидать удовлетворения части потребностей ЛСИ, как например доступная среда, транспорт и проектирование жилья.



Эффективность. Имплементация международного определения «Инвалидность». Несмотря на прогресс следует отметить барьеры для имплементации. Во время принятия Социального кодекса закрепилось прежнее определение инвалидности как «Стойкое нарушение здоровья» вместо «рефлексирующего понятия» что является стойким барьером для имплементации как МКФ, так и будущего изменения многих НПА, где должно будет звучать признанное на международном уровне определение из МКФ. Одним из факторов, мешающих принятию данного определения как данности и изменение призыва восприятия для большей эффективности является затратность изменения данной нормы, вместе с тем барьер «не ратификация факультативного протокола к конвенции о правах ЛСИ» в 2023 году благополучно устранен.

Синергия между ведомствами в отношении ЛСИ. Стейкхолдеры. Кто отвечает за архитектуру отношения к ЛСИ среди стейкхолдеров, вовлеченных в идентификацию, отчетность, мониторинг, перенаправление и анализ для принятий решений? В чем и где мы как страна отстаем? Основной риск – это факт определения политик и принятие решений «policy and decision making» на уровне управления в МТСЗН, в котором работают 3–4 сотрудника. Этого уровня недостаточно в таком стратегически важном вопросе, который непосредственно влияет на объем социальных выплат из бюджета.

Управление

- Координация центральный уровень. Необходимы механизмы координации инклюзией в секторах здравоохранение, образование, социальная защита и защита прав. Картина данной ситуации рассмотрена в специальных параграфах данного доклада. Координация / местный уровень. Насколько система на местах сильна в отношении ответа и вызова на проблемы, связанные с инвалидностью. Какие произошли изменения в партнерстве между системами здравоохранения, образования, социальной защиты и в НПА, регулирующие инвалидность?

- Интеграция/связка. Взаимодополняемость. Насколько все сектора, в том числе правоохранительные органы, пенитенциарная система, тюремная система, судебная система и гражданское общество поддерживают друг друга в вопросах защиты прав ЛСИ. Насколько и в какой мере вмешательства от различных стейкхолдеров были успешны (Парламент, отраслевые министерства, НЦПЧ, Омбудсмен, гражданское общество).

- Устойчивость. Обязательство страны: Измерение насколько Государство мотивировано и располагает ресурсами для продолжения



реформы для превенции инвалидизации и адресности услуг ЛСИ? Ответом может служить введение позиции Омбудсмана по работе с уязвимыми категориями, который в своем мандате должен работать в отношении улучшения положения ЛСИ.

Доступность мер профилактики

Какие услуги доступны в стране для превенции и ответа на профилактику инвалидности в отношении ЛСИ?

Соответствие услуг потребностям: Основаны ли услуги профилактики инвалидизации на стратегических доказательствах и оценках потребностей для достижения намеченных результатах?

20% инвалидности в среднем приходится на детский возраст. Интервенции в детский возраст наиболее результативны для улучшения качества жизни или нивелирования ущерба для здоровья и развития в последующем. В данной связи в направлении профилактики ЮНИСЕФ, оказав техническую поддержку правительству, провел как минимум 3-4 внешние оценки ПМСП и системных патронажных посещений к беременным женщинам и детям от 0 до 5 лет через специально обученные тренинговые программы «10 шагов развития ребенка», мониторинг физического и других 4 областей развития в рамках реализации Стандарта №25 МЗ для раннего выявления отложенностей развития и системы раннего вмешательства путем оценки на дому, так как не каждая семья доходит до услуг поликлиники, в этой связи ЮНИСЕФ в 2016-2017 проводил оценку домашних хозяйств в Восточно-Казахстанской и Кызылординской областях для обоснованности интервенции в раннее детство и обоснованности дальнейших шагов.

- Равный доступ к услугам профилактики

Операционность услуг: Все ли услуги, «скроены» с учетом расширения возможностей ЛСИ и принимаются во внимание, а также берут во внимание и расчет гендер, возраст ЛСИ, село/город, другие факторы и переменные влияющие на равный доступ к услугам профилактики и услугам в целом данных уязвимых групп ЛСИ.

- Профилактика насилия в отношении ЛСИ. Профилактика в закрытых учреждениях и ответ на ЧС, экстренные меры: Какие меры предпринимаются в ответ на ЧС, стихийные бедствия в отношении ЛСИ, карантин, ЧС.

- Устойчивые инновации

Масштабируемость и инновации: Есть ли потенциал расширить существующие успешные сервисы для ЛСИ? И масштабировать в условиях страны успешные региональные практики?

Надзор и мониторинг. Оценка: Насколько страна готова оценивать свои реформы в отношении ЛСИ и прав ЛСИ в своей политике исключения всех форм жестокого обращения, опасных практик,



снижения насилия и связанных с ними смертей среди ЛСИ, включая добровольный отчет на Цели Устойчивого Развития ООН, многие из которых являются релевантными для ЛСИ и другие (Цели SDG 5, 17 и другие).

- Устойчивость и качество услуг. Сформированы ли условия в стране для измерения качества услуг, предоставляемых ЛСИ? (стандарты, по которым работают практики, стандарты супервизии? Приглашение о супервизии? Стандарты кейс-менеджмента? Стандарты РУО? Стандарты работы мультикоманд вокруг клиента с ЛСИ? Системы управления данными? В развитом обществе мы не можем говорить об услугах, и их предоставлении без измерения стандартов качества услуг. В данном случае через призму услуг для ЛСИ, которую надо оценивать, важно оценивать Стандарты качества, если они имеются в стране. Будучи страной третьего мира с неразвитостью системы Социальных услуг в той мере как это необходимо личности для реализации всех его Социальных прав, на примере человека с инвалидностью можно констатировать, что ошибочно используется термин «иждивенчество» в отношении также ЛСИ что является следствием неразвитости профессиональных услуг. В нашей стране пока не сформирована квалифицированная армия специалистов социальной сферы, которая могла бы прийти на смену существующим кадрам, которые имеют огромный практический опыт, но не имеют образования в сфере Социальной работы, и поэтому мы не можем говорить о качестве предоставляемых услуг. Также стране необходимы эксперты высокого порядка для измерения качества предоставляемых услуг через внешнюю супервизию. Супервизия как технология поддержания качества и в целом поддержания специалистов, профилактики эмоционального выгорания находится в зачаточном состоянии несмотря что такие предметы есть в учебных планах университетов.

Финансовые и человеческие ресурсы

- Финансовые ресурсы. Необходимы исследования для измерения затрат на реабилитацию в учреждениях и их сравнение со стоимостью Социальной реабилитации. Стоимость социальной реабилитации меньше, и она более устойчива по своим результатам. Все расходы социальной сферы, социального обеспечения, снабжения ТСР необходимо проанализировать на предмет сокращения расходов благодаря самостоятельному выбору услуг и средств. Также нужны ресурсы для обучения ЛСИ и членов семьи навыкам социальной реабилитации.

- Человеческие ресурсы. Также предстоит проанализировать системы планирования, развития и поддержки кадрового состава,



занятого в социальных услугах на предмет готовности к вызовам и потребностям, стоящим перед страной (квалификация, тренинги, нагрузка на одного социального работника, наличие института супервизии в стране)

- Социальные нормы и участие

Релевантность. Участие ЛСИ в разработке политик для ЛСИ: К шагам РК в реализацию данных принципов «Ничего о нас без нас» и «Ничего для нас без нас» можно отнести назначение представителя НПО Калтаевой Л. М. и представителей ЛСИ в Парламент РК. Сенатор Калтаева была руководителем рабочей группы по обсуждению Социального кодекса в верхней палате парламента.

- Участие ЛСИ. Социальные нормы: Каково наличие коммуникационных кампаний прав ЛСИ? И какая целевая аудитория данных коммуникационных кампаний? Проводятся ли исследования социальных норм относительно инвалидности? И Какая роль правительства? Один единственный пример стереотипов в отношении ЛСИ, что значок для обозначения — это инвалидная коляска, хотя это самый наименьший процент нарушений в структуре ЛСИ. И у нас, и в мире растет количество людей с ментальными нарушениями. В ответ на этот тренд роста детей с аутизмом в 2022 – 2023 году было проведено исследование «Отцы детей с аутизмом». В ходе исследования были трудности с интервьюированием целевой группы, отцов детей с аутизмом, в силу очень сильной закрытости. Важно продвигать нормы Социального участия (Лестница участия Арнштейна) для вовлечения отцов в группы самопомощи. Хорошим примером вовлечения отцов является снятый при поддержке ЮНФПА фильм про историю отца сына с аутизмом Руслана Казыбаева, автора данного исследования, приведенного выше. Одиночество и изоляция многих семей с ЛСИ способно копить социальную напряженность, в соответствии с этим будет дан ряд рекомендаций по развитию и поддержке на местах групп самопомощи, книготерапии, игротерапии с потенциальным вовлечением отцов как аниматоров, так и местных координаторов, и лидеров и масштабирование имеющихся успешных проектов в данном направлении.

Выводы и рекомендации

1) В ближайшие 5 лет прогнозируется рост количества ЛСИ в РК вследствие накопленного влияния системных вызовов: старение населения, рост хронических инфекционных заболеваний, урбанизация, ухудшение экологии и др. В связи с этим обостряется пробле-



матика развития инклюзивного общества. Пренебрежение данной проблемой неизбежно приведет к комплексу социальных и экономических проблем: росту безработицы, росту расходов на содержание лиц с инвалидностью и др.

2) Государственная политика по инклюзии ЛСИ реализуется, но скорость и качество формирования безбарьерной среды не соответствует потребностям этой социальной группы. Анализ барьеров и проблем показывает, что казахстанская система образования ни законодательно, ни технологически, ни организационно, ни содержательно не готова к внедрению повсеместного инклюзивного образования. Более того, ключевой задачей инклюзивной политики должен являться переход от традиционной «медицинской» модели, которая определяет инвалидность как нарушение здоровья, к социальной модели понимания инвалидности, которая предполагает, что причинами инвалидности выступают барьеры вокруг ЛСИ.

3) Инклюзия лиц с инвалидностью в современном казахстанском обществе характеризуется как прогрессивный процесс. Установлено изменение позиционирования лиц с инвалидностью от «иждивенцев» государства к статусу трудоспособных граждан и самообеспеченных, ориентированных на самореализацию и самоактуализацию, как полноценных и равноправных граждан.

4) При реализации государственной политики при формировании инклюзивного общества отсутствует единый координатор. Межотраслевые дорожные карты разрознены и отсутствует качественное исполнение.

5) Развитие инклюзивного общества ограничивается системными проблемами:

- недофинансирование, нехватка кадров, проблема неприятия в обществе людей с ограниченными возможностями.

6) Интенсификация процесса инклюзии лиц с инвалидностью в Республике Казахстан возможна через:

- реализацию специализированных государственных программ в различных сферах жизнедеятельности общества, внедрение универсального дизайна при проектировании новых зданий и осуществлении капитального ремонта, а также гос. контроль объектов инфраструктуры (как новых, так и строящихся) на предмет доступности для лиц с инвалидностью разных категорий; комплексность совместной работы государственных органов и общественных организаций, внедрение отечественных технологий и разработок в области обеспечения доступной среды, интенсификацию внедрения информационных технологий в управление инклюзией, модернизацию образовательных учреждений и подготовки педагогических кадров и



профессиональных социальных работников, пропаганду принципов инклюзивного общества через СМИ, культуру, социальную рекламу.

Рекомендации

Основным ожидаемым действием данной команды была разработка рекомендаций для точечных действий, в связи с этим следуя логике проблемы, выводы, рекомендации и план действий и прогноз ожидаемых барьеров и ожидаемых результатов при благоприятном прогнозе при принятии данных действий будет изложен ниже.

НПА

- На уровне законодательства утвердить международное определение «Социальной работы», «Социального работника», понятие «инвалидности», которые позволят качественно реализовывать новеллы Социального кодекса, который вступил в силу 1 июля 2023 года;
- Необходимо пересмотреть статус социальных работников, профессиональных стандартов в области социальной работы, в части требований к уровню квалификации, компетентности, содержанию, качеству и условиям труда;
- Внедрить институт супервизии для социальных работников с целью устойчивого улучшения качества социальных услуг, чтобы помочь выработать хорошие профессиональные навыки, чтобы оказывать качественную помощь ЛСИ и выполнять свои обязанности наилучшим образом, путем наставничества и менеджмента исполнения, оценки и мотивации персонала и предупреждения эмоционального выгорания;
- Разработать Национальный план по вхождению в МКФ.

По блоку Образование:

В целях наращивания кадрового потенциала социальной сферы открыть отдельные кафедры социальной работы, в том числе в западных регионах страны, где социальная работа не преподается. При национальных и ведущих областных университетах открыть факультеты социальной работы. При Евразийском национальном университете им. Л.Н. Гумилева открыть Школу социальной работы по аналогии с Университетом прикладных наук Алисы Саломон в Берлине, Германия²³⁶, а также рассмотреть возможность открытия в Казахстане филиалов всемирно известных вузов по социальной работе;

- Увеличить количество ежегодных грантов по специальности «Социальная работа» для наращивания пула профессиональных

²³⁶ ASH Berlin предлагает программы на получение степени в области социальной работы, здравоохранения и образования в детстве. <https://www.ash-berlin.eu/en/study/study-programmes/>



социальных работников и полноценного кадрового обеспечения для качественной реализации социальных программ и инициатив, а именно выделить 5000 образовательных грантов на Социальную работу для западных регионов страны (где отмечается высокий приток мигрантов, вовлечение в нетрадиционные религиозные течения, неразвитость системы социального обеспечения), и не менее 2500 грантов по всей стране для укрепления социальной службы и работы с населением;

- Ввести в школе предмет «Введение в технологию волонтерства как основа социальной работы»;

- Провести переподготовку социальных работников на дому, социальных работников ПМСП и МСУ в РРС (реабилитационных работников сообщества) с акцентом на социальную реабилитацию с использованием технологии кейс-менеджмента в соответствии с МКФ;

- Обеспечение постоянного мониторинга данных по обучению специалистов здравоохранения, образования и социальной защиты по сопровождению семей с детьми, имеющими инвалидность;

- Предусмотреть в школах, школах-интернатах должность социального работника для защиты прав детей из уязвимых семей;

- Утвердить перечень услуг, приспособлений и технических средств, необходимых для обеспечения полноценного доступа детей с особыми образовательными потребностями к образованию;

- Предусмотреть поощрительные меры для образовательных учреждений, преимущественно для ТипО и ВУЗов, предоставляющих адекватные и нормальные условия для обучения детей с особыми образовательными потребностями;

- Включить положения о квоте приема при поступлении на учебу в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы технического и профессионального, после среднего и высшего образования, для лиц с инвалидностью III группы;

- Обеспечить выпуск учебно-методического аппарата (учебные материалы, специализированные книги, методические материалы) для школьников с инвалидностью в образовательных учреждениях с применением языка Брайля, в том числе на казахском языке. Создать аудио и видео записи лекций, электронных книг с субтитрами с настраиваемыми шрифтами и размерами;

- Внедрить центры поддержки людей с особыми образовательными потребностями при ТипО и ВУЗах, которые будут заниматься разработкой курсов, дополнительных досуговых, внеакадемических мероприятий, осуществлять помощь в трудоустройстве после окончания учебы;



- Вести учет статистики поступления детей с особыми образовательными потребностями при подсчете рейтинга колледжей и вузов, а также при планировании бюджетного финансирования учебных заведений;

- Создание (ре)абилитационных, коррекционных и развивающих центров в сельских местностях, расширение квот охвата услугами семей с детьми с инвалидностью;

- Обеспечить улучшение материально-технической базы и повысить уровень доступности обучения для школьников и студентов с инвалидностью во всех учебных заведениях – физическая доступность, наличие адаптированной литературы, доступ к цифровой информации, наличие квалифицированных тьюторов и социальных работников.

По блоку Здравоохранение:

- Распространение внедрения универсально прогрессивного патронажа - домашних посещений к беременным женщинам и детям от 0 до 8 лет с целью раннего выявления нарушений развития, рисков жестокого обращения, пренебрежения родительскими обязанностями, насилия, профилактики суицидов, адвокации и расширения возможностей уязвимых семей, в том числе воспитывающих детей с инвалидностью или в которых родителями являются ЛСИ, и принятия необходимых мер вмешательства;

- Усилить работу по обеспечению охвата детей от 0 до 3 лет патронажными посещениями на дому (универсальное посещение по стандарту). Для исполнения данного стандарта в каждой области назначить куратора УПМ от областного/ районного/ городского/ сельского округа для мониторинга и регулярного брифинга местных мультикоманд ПМСП/ ФАП;

- Внедрить катамнез глубоконедоношенных детей для профилактики инвалидизации;

- Повысить качество проводимых скринингов детей раннего возраста;

- Обеспечить расширение сети реабилитационных услуг, особенно в сельской местности. Повысить уровень охвата ЛСИ реабилитационными услугами до 80%;

- В организациях здравоохранения предусмотреть ответственное лицо для работы с ЛСИ.

Межведомственное взаимодействие

- Развитие межведомственного (трансдисциплинарного) подхода по оказанию интегрированных услуг семьям с детьми с инвалидностью, что позволит повысить охват услугами населения (в том числе



выявление и комплексная оценка), в особенности в сельских и отдаленных районах;

- Внедрение кейс-менеджмента как основного подхода межведомственного взаимодействия служб здравоохранения, образования и социальной защиты, позволяющего обеспечить комплексную адресную помощь семьям с детьми с инвалидностью;

- Создать межведомственные реабилитационные центры с несколькими источниками финансирования (ФСМС, МБ), с охватом медицинской, образовательной, трудовой и социальной реабилитации путем передачи реабилитационных центров в ведомство МЗ;

- Проводить информационно-разъяснительную работу с целью устранения информационных барьеров, которые препятствуют доступности лиц с инвалидностью к грамотности в вопросах здоровья. В том числе необходимо прививать и развивать солидарную ответственность среди населения, в особенности среди беременных женщин. Необходимо доносить до населения, что раннее обнаружение врожденных аномалий представляет собой ключевую роль, где медицинская помощь может изменить ситуацию к лучшему.

По блоку Социализация:

- Обеспечить повсеместное применение программ РУО;
- Организовать работу социального сопровождения ЛСИ по технологии кейс-менеджмента и в соответствии с программой РУО;

- Оцифровать пакеты программы РУО с их дальнейшим размещением в виде курса на платформе МТиСЗН РК;

- Подготовить координаторов проекта РУО в регионах из числа профессионалов сферы занятости, НПО, профессиональных социальных работников, индивидуальных помощников из числа членов семьи человека с инвалидностью в рамках проекта РУО;

- Провести переподготовку социальных работников на дому в РРС (реабилитационных работников сообщества) с акцентом на социальную реабилитацию;

- Пройти тренинг по Стамбульскому протоколу социальным работникам, медицинским работникам в связи с частыми нарушениями, истязанием детей с инвалидностью в закрытых учреждениях;

- Организовать места досуговой деятельности детей с особыми образовательными потребностями в целях их оптимального и поэтапного вхождения в социокультурное пространство и установление прочных социокультурных связей. При этом необходимо создать условия для развития клубов выходного дня для родителей детей с ограниченными возможностями;

- Создание и развитие услуг на уровне сообществ (community-based inclusive services), позволяющих самим родителям и членам



сообщества обучиться и внедрить услуги, необходимые для детей с инвалидностью, таким образом сократив расходы на их финансирование;

- Внедрить картирование (включая ревизию) услуг на всех уровнях (республиканский, областной, районный, городской, сельский), что позволит родителям выбирать необходимые услуги и избежать несоразмерных и неоправданных расходов по оплате услуг для реабилитации и обучения детей с инвалидностью;

- Распространение программ обучения родителей проведению (ре)абилитационных, коррекционных и развивающих занятий с детьми самостоятельно в домашних условиях;

- Рассмотрение оказания услуг (ре)абилитационными, коррекционными и развивающими центрами через формирование мобильных команд (групп специалистов), которые смогли бы посещать семьи с детьми с инвалидностью в сельских и отдаленных районах на основе предусмотренного планового графика;

- Формирование групп поддержки родителей детей с особенностями развития и оказание им помощи службами социальной работы, центрами психического здоровья, ПМСП, общественными организациями;

- Повышение осведомленности специалистов, работающих с семьями детей с инвалидностью, об особенностях работы с родителями с целью повышения их доверия и изменению стереотипов по отношению к психологической и психиатрической помощи (через центры психического здоровья во всех регионах);

- Создать сервисный центр с электронной базой которая будет сопровождать ЛСИ и составлять маршрут пациента в различных ситуациях, предоставлять информацию обо всех возможных видах помощи, определить, и оперативно получить необходимую социальную поддержку;

- Разработать план мероприятий информационно-разъяснительной работы по темам «Инвалидности», «Построение инклюзивного общества», распространить информацию о возможностях программы РУО;

- В местах массового скопления людей целесообразно больше транслировать видеоролики или фильмы, пропагандирующие здоровый образ жизни и профилактику заболеваний (торговые центры, бизнес-центры, образовательные учреждения, общественный транспорт и т.п.);

- В обязательном порядке при проектировании, строительстве городской инфраструктуры населенных пунктов, жилых районов, ре-



конструируемых территорий в соответствии учитывать потребности ЛСИ в соответствии с принципами универсального дизайна²³⁷;

- Активизировать потенциал людей с инвалидностью и их семей через организацию групп самопомощи родителей детей с инвалидностью, в которых люди встречаются для сессий книготерапии. Задача групп самопомощи – адвокация и расширение возможностей, принятие диагноза, выход из депрессии, активное участие в жизни общества, возможность начать доходоприносящую деятельность;

- Развивать программы поддержки людей с инвалидностью и других уязвимых групп на местном уровне, особенно в сельской местности, в сочетании с программами, которые реализуются на государственном уровне. Местным исполнительным органам рекомендуется организовать Местный реабилитационный комитет²³⁸, в состав которого могут входить люди с ограничениями жизнедеятельности и члены их семей, люди, которые профессионально занимаются помощью взрослым и детям с ограничениями жизнедеятельности: педагоги, врачи, социальные работники, представитель НПО и другие; представители местных исполнительных органов; неравнодушные члены общества, которые хотят улучшить положение людей с ограничениями жизнедеятельности;

- Информирование общественности путем проведения различных мероприятий, целью которых является повышение осведомленности всех групп общества, а также развитие партнерства и сотрудничества заинтересованных сторон.

По блоку Трудоустройство людей с инвалидностью:

- Улучшить меры по стимулированию для работодателей по трудоустройству лиц с инвалидностью вовлекая в этот процесс сообщество ЛСИ;

Мотивировать бизнес к участию в формировании инклюзивного общества посредством объявления общественного манифеста, путем заключения «общественных инклюзивных договоров» между обществом и бизнесом:

- Стимулировать сотрудников изучать жестовый язык;
- Проводить тренинги по инклюзии для сотрудников;
- Развивать услуги для ЛСИ;

²³⁷ универсальный дизайн // https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%B4%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D0%B9%D0%BD

²³⁸ Пакеты Всемирной организации здравоохранения «Руководство для местного реабилитационного комитета», серия «Обучение в обществе для людей с умственными и физическими ограничениями» издается при поддержке Восточно-европейского комитета (Швеция), 2003г.



- Повышать доступность услуг для ЛСИ;
- Придерживаться принципов универсального дизайна при разработке новых продуктов, услуг и строительстве зданий;
- Поддержать в рамках социальной ответственности бизнеса создание групп самопомощи ЛСИ и родителей ДСИ, а также создание игровых групп для детей, не охваченных дошкольным и школьным образованием преимущественно в сельской местности;
- Организовать удаленные цифровые рабочие места для трудоустройства маломобильных ЛСИ;
- Включить информационно-просветительскую деятельность и программы «Обучение в обществе для людей с умственными и физическими ограничениями» на основе РУО в партийные проекты политических партий. Таким образом, на базе партийных ресурсов, в частности региональные филиалы партии, первичные партийные организации, будут созданы условия для интеграции ЛСИ и их родителей в социокультурное пространство.

Сценарий развития: позитивный

Условия, при которых будет реалистичный переход в сторону правовой модели инвалидности, от системы социальных пособий к системе партнерства с человеком с различными нарушениями (инвалидностью):

1) Использование термина инвалидность из МКФ – инвалидность как рефлексирующее определение вместо термина устойчивое нарушение здоровья. Нынешнее определение влечет за собой увеличение расходов государства, выплатной части бюджета.

2) Укрепление потенциала специалистов через квалификационные требования к наличию профильного образования (подготовка 30 – 50 тыс. бакалавров Социальной работы и ассистентов социальных работников в ТиПО до 2030 года.

3) Обучение родительского сообщества базовым навыкам и знаниям социальной реабилитации в домашних условиях, технология расширения возможностей и само-адвокации родителей ЛСИ при консультации Социального работника по надомному обслуживанию ЛСИ, с акцентом на сельскую местность.

4) Выделение грантов на программу «Мобилизатор сообществ» на примере сельских сообществ, как специализация направления Социальная работа. Выделение для сельской местности по программам типа «Серпын» 500 – 1000 грантов со стороны Министерства высшего образования и науки по направлению «Социальная работа».

5) Организация литературы по теме инвалидности на государственном языке, распространение через доступные каналы материалов РУО, которые переведены в рамках пилотного проекта РУО.



Сценарий развития: негативный

- 1) Не будем развивать образование в области СР.
- 2) Не будем признавать на самом высоком уровне СР как профессию.
- 3) Будем базироваться на МКБ и медицинской модели инвалидности.

Следствия этого сценария:

- внедрение Социального кодекса провалится;
 - социальные работники останутся вспомогательным персоналом без конкретного функционала;
 - люди не смогут получать качественные и своевременные услуги социальной реабилитации, так как сохранится МКБ и медицинская модель инвалидности;
 - государство будет дальше нести нарастающую финансовую нагрузку на содержание ЛСИ.
-



О КЛУБЕ МОЛОДЫХ ЭКСПЕРТОВ ПРИ СЕНАТЕ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Клуб молодых экспертов при Сенате Парламента Республики Казахстан создан по инициативе Председателя Сената Маулена Ашимбаева 2 октября 2020 года.

Цель площадки - задействовать потенциал молодых отраслевых экспертов в законодательной деятельности и повышении качества аналитического сопровождения деятельности Сената.

В состав Клуба входят более 50 специалистов сферы государственного управления, экономики, финансов, социальной поддержки, судебной и правовой деятельности, образования, здравоохранения и цифровизации. Эксперты входят в рабочие группы комитетов Сената, участвуют в парламентских слушаниях, работе Парламентской комиссии по мониторингу национальных целей и задач в области устойчивого развития.

В 2021 году членами Клуба был инициирован проект «Школа аналитики» для повышения квалификации нового поколения аналитиков. В период с 2022 по 2023 годы обучение прошли более 100 участников из государственного, квазигосударственного и частного секторов, представляющих различные отрасли экономики и сферы общественно-политической жизни страны.

Узнать информацию о деятельности Клуба и проекте «Школа аналитики» можно пройдя по ссылкам через QR-код.



**Клуб
молодых
экспертов
в Facebook**



**Проект
«Школа
аналитики»
в Facebook**



**Лекции проекта
«Школа
аналитики»
на YouTube**

ISBN 978-601-11-0030-4



9|786011|100304

