



Европейская экономическая комиссия

Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию

Семьдесят восьмая сессия

Женева, 8–10 ноября 2017 года

Пункт 3 е) предварительной повестки дня

Обзор осуществления программы работы на 2016–2017 годы после семьдесят седьмой сессии

Страновые обзоры жилищного хозяйства и регулирование землепользования

Проект резюме публикации «Страновой обзор жилищного хозяйства и землепользования – Казахстан»

Записка секретариата

Резюме

В настоящем документе содержится проект резюме странового обзора Казахстана. В нем содержится обзор положения дел в области жилищного хозяйства и городского развития в этой стране и рекомендаций по вопросам политики.

Комитету будет предложено одобрить рекомендации по вопросам политики и утвердить публикацию странового обзора по Казахстану (ЕСЕ/НВР/191).



I. Введение

1. Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию (КЖХЗ) на своей семьдесят шестой сессии одобрил подготовку нового странового обзора жилищного хозяйства и землепользования Республики Казахстан.
2. В настоящем документе содержится проект резюме странового обзора жилищного хозяйства Казахстана. Из-за непредвиденных обстоятельств работа над частью странового обзора, касающейся землепользования, не была завершена.

II. Резюме

3. В настоящем резюме содержится обзор положения дел в области жилищного хозяйства и городского развития в Казахстане и рекомендаций по вопросам политики, сформулированных в страновом обзоре.

A. Общее положение

4. Казахстан является крупнейшей страной мира, не имеющей выхода к морю. По площади своей территории он является девятым по величине государством мира, при этом 99,1% его территории приходится на сушу. В Казахстане относительно низкая плотность населения, составляющая 6,6 человек на квадратный километр.
5. Экономика Казахстана в значительной степени зависит от нефти и производимых в стране сырьевых товаров. Хотя это обстоятельство способствует ее росту, недостаточно многообразный характер экономической деятельности делает ее весьма уязвимой к изменениям спроса и цен на нефтяное сырье. Ценовой бум на сырьевые товары 2000-х годов наряду с проведением правительством экономических реформ обусловили существенный рост экономики; однако в конце 2000-х годов в результате воздействия глобальных экономических и финансовых кризисов и резкого снижения цен на сырьевые товары произошло замедление роста.
6. Обеспечение диверсификации экономики и устойчивого роста по-прежнему является ключевой задачей для Казахстана. Исходя из понимания ее важности были разработаны различные стратегии и программы. В частности, в 2010 году была принята пятилетняя «Государственная программа индустриально-инновационного развития Казахстана» (далее – ГПИИР). ГПИИР определяет основные задачи по обеспечению стабильного и сбалансированного экономического роста за счет диверсификации и повышения конкурентоспособности экономики.
7. Значительный экономический рост в период с 2002 года позволил снизить показатель бедности с 46,7% в 2001 году до 2,7% в 2015 году. Однако между городами и сельскими районами по показателю бедности по-прежнему сохраняется значительный разрыв. В 2006 году Казахстан приобрел статус государства, относящегося к верхнему сегменту стран со средним уровнем доходов.
8. В условиях замедления роста с 2011 года и сохранения нестабильной динамики развития глобальной экономики Казахстан в мае 2015 года приступил к реализации масштабной Программы «100 конкретных шагов – современное государство для всех», предусматривающей проведение институциональных и структурных реформ. В Программе определены пять институциональных реформ и изложены подходы к их реализации. Несмотря на прогресс, достигнутый в осуществлении краткосрочных и долгосрочных инициатив и реформ, остается ряд таких нерешенных проблем, как привлечение частных инвестиций и завершение реформ во всех секторах экономики.

В. Жилищное законодательство и жилищная политика

9. Конституция Республики Казахстан гласит, что жилище неприкосновенно и что гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. В Казахстане принят ряд законов и нормативных актов по жилищным вопросам. Основным инструментом регулирования в сфере жилищных отношений является Закон 1997 года о жилищных отношениях. Со времени принятия Закон о жилищных отношениях пересматривался несколько раз.

10. Жилищная политика страны направлена на создание условий, способствующих обеспечению экономически доступным жильем. Жилищное строительство является одним из приоритетных направлений принятой в Казахстане «Стратегии развития Казахстана до 2030 года» (далее – Стратегия 2030). В целях обеспечения большей ценовой доступности жилья правительство разработало ряд государственных программ жилищного строительства, а также программ по оказанию финансовой поддержки малообеспеченному населению. В период с 2005 года в соответствии со Стратегией в Казахстане приняты программы жилищного строительства, которыми определены различные приоритетные задачи. К их числу относятся государственные двухлетние программы жилищного строительства (отдельные программы на 2005–2007, 2008–2010 и 2011–2014 годы); Программа развития регионов до 2020 года (которая включает в себя конкретную цель по строительству экономически доступного жилья); принятая в конце 2016 года Программа жилищного строительства «Нурлы жер». Таким образом, последней по времени инициативой правительства, направленной решению проблемы экономической доступности жилья, является Программа жилищного строительства «Нурлы жер» (далее – «Нурлы Жер»). Она сочетает в себе связанные с жилищной сферой цели двух других программ: Программы развития регионов до 2020 года и Государственной программы инфраструктурного развития «Нурлы жол» на 2015–2019 годы.

11. Исполнительным органом, обеспечивающим управление по вопросам регионального и местного развития, включая развитие жилищно-коммунальной сферы, является Министерство национальной экономики. Оно отвечает за осуществление жилищной политики страны. На Министерство возложен широкий круг задач и обязанностей в сфере жилищного строительства. Ряд задач по развитию жилищного строительства был делегирован региональным и местным органам власти Казахстана. Кроме того, правительство создало ряд компаний для оказания поддержки жилищному строительству. Так, например, холдинг «Байтерек» был создан в качестве национальной управляющей компании для финансирования жилищного строительства для лиц, зарегистрированных для приобретения жилья через муниципалитеты. Основанная в 2009 году компания «Казахстанский центр модернизации и развития ЖКХ» отвечает за оказание содействия устойчивому развитию отрасли жилищно-коммунального хозяйства путем проведения исследований и подготовки кадров по вопросам управления жилищно-коммунальным хозяйством.

12. С учетом того, что институциональная основа для жилищного сектора не является однородной и включает в себя национальные, региональные и местные организации, на которые возложена задача по решению вопроса об обеспечении экономически доступным и достойным жильем, важно обеспечить эффективную координацию между различными учреждениями, особенно координацию по вертикали между организациями, работающими на муниципальном и национальном уровнях.

13. Рекомендации по вопросам политики:

- на национальном уровне следует разработать долгосрочную комплексную жилищную политику. Кроме того, рекомендуется обеспечить синхронизацию всех текущих и планируемых государственных программ, инициатив и реформ, связанных с жильем;

- ответственность за координацию разработки и осуществления долгосрочной жилищной политики следует возложить на один центральный государственный орган, ответственный за жилищную политику и жилищно-коммунальное хозяйство;
- кроме того, необходимо разграничить обязанности и функции органов власти, занимающихся жилищными программами на национальном, региональном и местном уровнях. Следует укрепить роль и функции муниципальных органов власти в осуществлении конкретных жилищных программ;
- для выявления жилищных потребностей населения следует принять подход «снизу–вверх». Рекомендуется организовать регулярные обследования потребностей населения в жилье, данные которых являлись бы основой для определения конкретных целей и средств государственных программ жилищной помощи, а также охватываемых ими адресных групп. Такие обследования позволили бы разрабатывать более целенаправленные программы с учетом фактических потребностей в жилье. Так, например, проводимые ЕЭК исследования, в основу которых положен подход, предусматривающий устойчивое обеспечение средствами к существованию, позволяет проводить анализ по вопросу о том, как жилищные условия влияют на возможности находящихся в неблагоприятном положении групп населения получать устойчивые средства к существованию. Можно было бы разрабатывать государственные программы для оказания помощи таким находящимся в неблагоприятном положении группам в получении доступа к доступному по цене достойному жилью. Эти и другие методологии могли бы применяться в целях регулярного мониторинга потребностей населения в помощи со стороны правительства в получении экономически доступного жилья.

С. Спрос на жилье

14. После обретения независимости от Советского Союза в 1991 году масштабы жилищного строительства в Казахстане значительно сократились. Это обстоятельство вызвано разрывом тесных экономических связей страны с другими бывшими советскими республиками, и особенно с Россией, после распада Советского Союза. За периодом низкого уровня жилищного строительства в середине 2000-х годов последовал мощный рост. Во многом это объясняется смягчением правил ипотечного кредитования и принятием начиная с 2005 года нескольких программ жилищного строительства при активном участии частных застройщиков и физических лиц. В результате глобального экономического и финансового кризиса 2008 года эта тенденция сошла на нет, но государственная поддержка позволила предотвратить полную остановку отрасли жилищного строительства. Государственные программы жилищного строительства и, в первую очередь, программа «Нурлы жер», призваны повысить доступность жилья для населения путем строительства съемного жилья и жилья для членов систем жилищных строительных сбережений.

15. Несмотря на позитивные результаты осуществления программ строительства жилья, Казахстан по-прежнему испытывает нехватку жилья, и проблема экономической доступности жилья все еще не решена. Постоянный рост численности населения и миграция в города в рамках процесса урбанизации требуют поиска новых инновационных решений проблемы экономической доступности жилья.

16. Строительство съемного жилья, также по программе «Нурлы жер», признано перспективным направлением работы в сфере жилищного строительства. Действующая жилищная политика правительства позволяет предоставлять съемное жилье на временной основе, а после определенного периода времени, жители должны выкупить свои квартиры. Это не решит проблему тех групп

населения, которые не имеют права на социальное жилье и не способны или не готовы приобрести жилье в собственность. Отсутствие доступного съемного жилья оказывает негативное влияние на мобильность рабочей силы. Кроме того, преобразование многоквартирных домов со съемным жильем в объекты кондоминиума после их выкупа квартиросъемщиками приводит к воспроизводству проблем управления такими объектами недвижимого имущества, которые характерны для кондоминиумов, возникших в результате проведения приватизации. Аренду жилья необходимо сделать доступной по цене и придать ей долгосрочный характер.

17. Вопрос об определении адресных групп для предоставления государственной поддержки по обеспечению экономически доступным жильем нуждается в дальнейшем обсуждении. Сегодня государственная жилищная политика направлена главным образом на решение жилищных проблем нескольких конкретных социально уязвимых категорий населения, например военнослужащих или государственных служащих. Категории населения, относящиеся к нижнему сегменту среднего класса, которые не соответствуют этим требованиям, не могут позволить себе приобрести жилье, а в контексте отсутствия развитого рынка съемного жилья в Казахстане эта большая группа населения имеет весьма ограниченный доступ к недорогому достойному жилью.

18. Социальное жилье в Казахстане включено в фонд муниципального (государственного) жилья, и право на его получение не всегда обусловлено низким уровнем доходов домашних хозяйств. Количество лиц, обращающихся за получением государственного жилья, в том числе лиц с относительно высокими доходами, растет; по состоянию на 2015 год в списках исполнительных органов областей (акиматов) зарегистрировано более 300 000 очередников на получение жилья. Современная международная практика показывает, что экономический кризис 2008 года сделал жилье недоступным для многих домашних хозяйств из категории малоимущего населения и среднего класса.

19. Рекомендации по вопросам политики:

- в целях улучшения жилищных условий семей, которые не способны самостоятельно приобрести жилье на рынке, правительство могло бы рассмотреть вопрос о развитии сектора экономически доступного съемного социального жилья. Целесообразно, чтобы правительство, опираясь на опыт европейских стран (Дания, Нидерланды), разработало план создания сектора некоммерческого съемного жилья, и приступило к его осуществлению в городах со значительным миграционным притоком населения. Как показывает международный опыт, негосударственные собственники доступного съемного жилья, помимо управления жилыми комплексами и их технического обслуживания, могли бы также проводить социальную работу и организовать при поддержке правительства и муниципалитетов предоставление специальных социальных услуг некоторым категориям граждан. Крупномасштабное строительство некоммерческого съемного жилья, часть жилых единиц в котором могла бы быть отведена для социального найма, должно сопровождаться принятием специальных мер по предоставлению государственной поддержки некоммерческим заказчикам и застройщикам и снижению их затрат при строительстве съемного экономически доступного для большинства населения жилья: установлением налоговых льгот, бесплатным предоставлением земельных участков или субсидированием их покупки, предоставлением доступа к муниципальной инфраструктуре и субсидированием строительства и займов на строительство;
- с целью решения проблемы экономической доступности жилья для населения со средним уровнем доходов также рекомендуется пересмотреть и расширить содержащееся в соответствующих правовых актах определение уязвимых групп, имеющих право на поддержку правительства в удовлетворении потребностей в экономически доступном и достойном жилье.

D. Техническое обслуживание жилищного фонда и управление им

20. Согласно статье 6 Закона о жилищных отношениях управление жилищным фондом осуществляется собственником непосредственно либо через назначаемые (избираемые) им органы. Жилищно-строительный кооператив собственников квартир (далее – ЖСК) или ассоциация собственников квартир является некоммерческой организацией, учреждаемой собственниками для управления общим имуществом и его технического обслуживания. Закон не запрещает ЖСК управлять более чем одним многоквартирным домом. В Казахстане преобладают ЖСК, управляющие несколькими многоквартирными домами. ЖСК занимаются управлением и обслуживанием многоквартирных домов, хотя Закон требует разделения этих функций. Есть проблемы в управлении, техническом обслуживании и ремонте многоквартирных домов, поскольку ЖСК, доминирующие в этой сфере, не имеют в своем штате профессионально подготовленных сотрудников по управлению общей собственностью. Отсутствует система подготовки профессиональных менеджеров многоквартирных зданий.

21. Плата за техническое обслуживание общего имущества кондоминиумов является недостаточной для проведения всех мероприятий, необходимых для поддержания многоквартирных зданий в надлежащем состоянии, модернизации и ремонта их энергетического оборудования. Практически не обеспечивается соблюдение требований Закона о жилищных отношениях, касающихся найма жилищно-строительными кооперативами подрядных организаций для технического обслуживания объектов кондоминиума и выплаты обязательных взносов на цели их ремонта собственниками квартир.

22. Проведение при поддержке правительства ремонта многоквартирных домов осуществляется за счет имеющихся государственных бюджетных средств, а не на основе рыночных механизмов. В результате возникает нехватка средств для поддержания многоквартирных домов в должном состоянии, собственники квартир не принимают участия в принятии решений, касающихся технического обслуживания своих квартир, и т.д.

23. Рекомендации по вопросам политики:

- правительству следует рассмотреть вопрос о разработке мер по улучшению технического обслуживания кондоминиумов и управления ими путем использования рыночных механизмов, включая предоставление адресных субсидий (жилищной помощи) малообеспеченным собственникам квартир в объектах кондоминиума для оплаты расходов по техническому обслуживанию и ремонту общей собственности и повышению энергоэффективности; и мер по переходу к использованию рыночных механизмов при проведении ремонта в объектах кондоминиума (ремонтные работы не должны ограничиваться одним поставщиком услуг);
- также рекомендуется усовершенствовать законодательство, регулирующее управление кондоминиумами, повысить роль собственников квартир в управлении общей собственностью и упростить процесс принятия решений собственниками квартир;
- правительству также следует принять меры по повышению осведомленности собственников квартир в многоквартирных домах о профессиональных услугах по техническому обслуживанию многоквартирных домов и управлению ими, а также разработать рамки для развития предоставляемых на профессиональной основе услуг по управлению кондоминиумами.

Е. Энергоэффективность и экономия энергии в жилищном секторе

25. Жилищный сектор Казахстана является крупнейшим потребителем тепла и электроэнергии в стране. На жилые здания приходится около 13,6% потребляемой электроэнергии и 40% тепловой энергии. Большую часть жилого фонда страны составляют жилые здания, построенные в период 1950–1985 годов, и в силу их возраста и непроведения технического обслуживания они неэнергоэффективны. Низкая энергоэффективность в жилищном секторе также обусловлена упомянутым выше отсутствием работающих механизмов в управлении многоквартирными жилыми зданиями. Большинство многоквартирных домов в составе жилого фонда оборудовано системами централизованного тепло- и электроснабжения. Проведенный в 2010–2013 годах массовый энергетический аудит показал, что потребление тепловой энергии в многоквартирных домах в Казахстане ежегодно составляет 240 кВт/м², что значительно превышает потребление тепла в таких странах, как Швеция, Германия, Франция и Англия.

26. Обеспечение энергоэффективности и энергосбережения рассматривается правительством Казахстана в качестве наиболее приоритетных задач. Имеющаяся в стране политическая воля повышать энергоэффективность выражается в принятии правительством ряда стратегических документов, в частности Концепции по переходу к «зеленой» экономике и Стратегии «Казахстан 2050», а также таких программ, как «Нурлы жол», План нации «100 конкретных шагов», программа «Энергосбережение 2020» и т.д.

27. Примером законодательной поддержки прилагаемых в стране усилий по повышению энергоэффективности и энергосбережению является Закон об энергосбережении и повышении энергоэффективности (далее – Закон об энергоэффективности), который был принят в 2012 году в качестве основополагающего документа в области энергоэффективности. Законом об энергоэффективности введено понятие термомодернизации, которая представляет собой мероприятие по улучшению теплотехнических характеристик зданий, приводящее к снижению в них потерь тепловой энергии. Этот закон устанавливает требование, касающееся указания класса энергоэффективности в техническом паспорте построенного объекта при регистрации прав на недвижимое имущество. Класс энергоэффективности существующих зданий устанавливается по итогам проведения энергоаудита. Заказчики и подрядчики проявляют большую заинтересованность в инвестировании, если требования к энергоэффективности (указание класса энергетической эффективности здания) будут определяться до начала строительства. Назначенный государственный орган должен контролировать каждый этап строительства для обеспечения выполнения и соблюдения этих требований.

28. В Законе об энергоэффективности содержатся положения о возможности оказания помощи собственникам жилых домов в оплате мероприятий, направленных на обеспечение энергосбережения и повышение энергоэффективности в соответствии с Законом о жилищных отношениях. Существует также положение о дифференцированной оплате за потребленную тепловую энергию по тарифам, зависящим от наличия или отсутствия приборов учета тепловой энергии.

29. Вопросы энергоэффективности относятся к компетенции разных государственных органов, в частности Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства национальной экономики и Комитета индустриального развития и промышленной безопасности Министерства по инвестициям и развитию. Эти государственные органы являются компетентными органами в области архитектуры, градостроительства и строительства и соответственно в области энергосбережения и энергоэффективности.

30. Международное сообщество принимает участие в работе по повышению энергоэффективности в Казахстане. Начиная с 2007 года Программа развития Организации Объединенных Наций (далее – ПРООН) при поддержке правительства и других доноров осуществляет проекты в области энергоэффективности и энергосбережения. ПРООН также оказала поддержку в разработке Закона об энергоэффективности.

31. В этой связи можно отметить, что вопросы энергоэффективности жилых зданий относятся к осуществлению уже поставленных приоритетных задач политики правительства по вопросам энергоэффективности и дальнейшего развития нормативной базы в целях повышения энергоэффективности в процессе управления многоквартирными домами.

32. Рекомендации по вопросам политики:

- для обеспечения применения и соблюдения требований в отношении энергоэффективности назначенный государственный орган должен проводить мониторинг на каждом этапе строительства. Повышению энергоэффективности жилых зданий могло бы способствовать определение требований к энергоэффективности вновь возводимых зданий на этапе выдачи разрешения на строительство и создание постоянно действующей системы мониторинга соблюдения стандартов энергоэффективности;
- кроме того, необходимо повышать осведомленность собственников жилья о важности энергоэффективности зданий. Информация о показателях энергоэффективности должна размещаться в местах, доступных для ознакомления с ней жильцов, например на доске объявлений на фасаде здания. В связи с этим для услугополучателей и собственников зданий необходимо установить требования к маркировке энергоэффективности, которые бы помогали визуальному восприятию информации и облегчали процесс изменения сознания населения и содействовали развитию рынка в сторону энергоэффективности;
- необходимо определить фактически достигнутые уровни энергоэффективности зданий, сданных в эксплуатацию после завершения строительства или их термомодернизации. Благодаря этому можно реалистично подойти к оценке соответствия между желаемым и действительным положением дел, ожидаемым и достигнутым уровнем эффективности эксплуатации зданий;
- недостаточно построить энергоэффективное здание. Наряду с этим необходимо организовать работу по компетентному контролю. Для этого необходимо установить сроки для проведения энергетического аудита, проверок технического состояния оборудования тепло- и электроснабжения, а также определить ответственность за принятие мер по итогам проведения аудита здания. В процессе эксплуатации управляющая организация строит свои отношения с организацией, поставляющей ресурсы на основе энергетического паспорта здания и проверяет качественные и количественные параметры тепло-, водо- и энергетических ресурсов. В установленные сроки управляющая организация контролирует фактические показатели тепло- и энергопотребления здания, проводит его энергоаудит и проверку реализации рекомендованных мер по обеспечению энергоэффективности.

Г. Финансовая основа жилищного хозяйства

1. Тенденции на рынке жилья

33. В связи с переходом к рыночной экономике после обретения независимости в политике Казахстана по финансированию жилищного строительства произошли изменения. Произошел переход от распределения государственного жилья, когда государство являлось главным источником финансирования, к приоб-

ретеню жилья населением за счет собственных средств. В 1993 году в соответствии с Указом президента о новой жилищной политике в государственной программе реформы жилищного сектора и систем его финансирования была определена новая роль государства в жилищном секторе. Программа предусматривала уменьшение роли государства в этом секторе до уровня косвенного управления путем развития системы налоговых и экономических инструментов и создания базовых институтов рынка жилья и их законодательного регулирования.

34. Впервые механизм ипотечного кредитования был введен в 1995 году, но условия кредитования оказались неблагоприятными для населения. Начиная с 1995–2000 годов правительство совместно с Национальным банком Республики Казахстан (далее – НБРК) провело работу по формированию законодательной базы и инфраструктуры, необходимой для ипотечного кредитования. В 2000 году был принят Закон о системе жилищных строительных сбережений и было основано акционерное общество «Казахстанская ипотечная компания» (далее – КИК). На КИК была возложена обязанность по рефинансированию выданных банками ипотечных кредитов с целью повышения экономической доступности жилья для населения. КИК является ведущей организацией, обеспечивающей реализацию государственных жилищных программ.

35. Начальный период формирования ипотечного рынка приходится на 2001 год; вместе с тем ипотечное кредитование оставалось недоступно для большинства домашних хозяйств. Правительство разработало государственную программу на 2005–2007 годы, направленную на строительство экономически доступного жилья и его последующую продажу малообеспеченным и пользующимся социальной защитой категориям по льготным ставкам ипотечных кредитов. Эта мера позволила добиться высокого уровня активности в секторе строительства.

36. Глубокое влияние глобального кризиса на ипотечном рынке явилось причиной прекращения работ по реализации большого количества строительных проектов. В целях стабилизации положения и оказания помощи гражданам, чьи вложения оказались в замороженных строительных проектах, правительство инвестировало большой объем финансовых ресурсов на цели содействия завершению проектов, рефинансировало ипотечные займы в иностранной валюте через банки второго уровня и приняло ряд мер по обеспечению социально-экономической стабильности, включая девальвацию национальной валюты. В 2011–2014 годы происходило медленное восстановление ипотечного рынка, а также рынка жилищного строительства. В конце 2014 года Казахстан вновь испытал финансовый кризис, и в стране была произведена более глубокая девальвация национальной валюты. Последний кризис вызвал значительное снижение спроса на рынке недвижимости и резкое снижение объемов ипотечного кредитования и финансирования жилищного строительства.

2. Доступ к финансированию жилищного сектора

37. Правительство создает различные механизмы, обеспечивающие более широкий доступ к финансированию жилищного строительства и улучшение условий кредитования. В жилищный сектор вкладывается большое количество государственных бюджетных средств, но в общем объеме финансирования на его долю приходится менее 10%. Правительство осуществляет различные государственные программы по обеспечению доступа к дешевому жилью. Несмотря на достижения этих государственных программ жилищного строительства, жилье по-прежнему остается недоступным для большинства домашних хозяйств. По данным Министерства национальной экономики, около 71,4% экономически активного населения не может позволить себе купить жилье на рыночных условиях. В то же время количество зарегистрированных в списках на получение жилья очередников продолжает расти.

38. В настоящее время вкладываемые в экономику долгосрочные инвестиции не направляются на финансирование жилищного сектора. Иностранные и частные инвестиции осуществляются на краткосрочной основе. Кроме того, не хва-

тает долгосрочных источников ликвидности в национальной валюте. Кредитные учреждения остаются основным каналом для стимулирования вложений финансовых ресурсов в экономику. В то же время 68% финансирования по линии банковского сектора приходится на месторождения, из которых около 60% – в иностранной валюте. К тому же рынок ценных бумаг страны не служит каналом для привлечения долгосрочного финансирования за счет заемных средств, при этом в развитии нуждаются также внутренний рынок ценных бумаг и деятельность институциональных инвесторов. В частности, из-за нехватки инвесторов в долгосрочные активы не развивается рынок ипотечных ценных бумаг.

39. Согласно публикации Всемирного банка «Doing Business 2017» («Ведение бизнеса – 2017»), по показателю условий, благоприятствующих предпринимательской деятельности, Казахстан находится на 35-м месте. По показателю «получения разрешений на строительство» он занял 22-е место, войдя в первую тройку среди стран бывшего СССР (Эстония и Литва занимают соответственно 9-е и 16-е места). Однако по показателю «подключение к электроснабжению» страна заняла лишь 75-е место, что, возможно, указывает на необходимость повышения привлекательности электроэнергетической отрасли для отечественных и иностранных инвесторов.

40. Для сектора жилищного строительства Казахстана характерны низкая конкуренция, высокие административные барьеры, большие риски и низкий уровень прозрачности кредитования, а также зависимость от прямых инвестиций населения.

41. Государственные жилищные программы ориентированы главным образом на повышение экономической доступности жилья в городских районах. Новая программа жилищного строительства «Нурлы жер» направлена на переход от бюджетного финансирования жилищного строительства к внебюджетному.

42. Правительство признает индустрию микрофинансирования как важный элемент развития. В настоящее время контроль за деятельностью организаций по микрофинансированию осуществляет НБРК, в связи с чем они обязаны получать его регистрацию. В настоящее время микрофинансирование используется в основном для кредитования предпринимательской деятельности в частных фермерских хозяйствах и проведения реновации жилья с целью повышения его энергоэффективности. Однако размеры кредита, предоставляемого организациями микрофинансирования, ограничены.

43. Рекомендации по вопросам политики:

- правительству следует разработать всеобъемлющие рамки политики жилищного строительства, которые бы, в частности, позволили обеспечить более эффективное в долгосрочной перспективе управление финансированием жилищного сектора и жилищно-коммунального хозяйства;
- правительству следует содействовать осуществлению мер по стимулированию развития внутреннего долгосрочного финансирования в национальной валюте и «дедолларизации» экономики. С целью снижения рисков банкам следует поощрять выдачу краткосрочных кредитов с быстрой «оборачиваемостью». Формирование полноценной пенсионной системы обеспечит спрос на ипотечные ценные бумаги и в конечном итоге станет одним из долгосрочных источников финансирования ипотечного кредитования. Повышение ликвидности и прозрачности на рынке ценных бумаг явится основой для расширения долгосрочного кредитования кредитными учреждениями, включая ипотечное кредитование;
- для развития финансирования жилищного строительства правительству следует обеспечить устойчивый приток внешних долгосрочных инвестиций в экономику. Правительству необходимо обеспечить стимулы для местных частных компаний, участвующих в осуществлении крупномасштабных долгосрочных проектов в жилищном секторе. С целью повыше-

ния инвестиционной привлекательности правительству следует принять меры для улучшения рейтинга страны, оцениваемого с применением различных рейтингов инвестиционной привлекательности, и в частности рейтинга «Doing Business»;

- важно обеспечить долгосрочное финансирование ипотечного кредитования в сочетании с принятием мер по минимизации рисков. Такой подход будет способствовать снижению ставок по ипотечным кредитам, что расширит экономическую доступность ипотечных кредитов для населения. Высокие рейтинги казахстанского фондового рынка, оцениваемые крупными международными рейтинговыми агентствами, также способствуют привлечению иностранных инвесторов.

Г. Городское развитие

44. После обретения независимости Казахстан пережил сокращение численности населения, особенно в городских районах. Однако начиная с 2001 года наблюдается рост городского населения. Экономический рост в крупных городах и региональных центрах привлекает население из сельских районов и малых и средних городов, ищущих более благоприятные условия для трудоустройства и тем самым для получения более высокого дохода. Это обстоятельство вызвало быстрый рост населения городов Алматы, Шымкент и Астана и, в свою очередь, привело к возникновению городских агломераций. В 2016 году уровень урбанизации в Казахстане достиг 57%; вместе с тем этот процесс до сих пор считается медленным. Казахстан ставит перед собой цель довести долю городского населения к 2050 году до 70% и стать одной из 30 наиболее развитых стран.

45. Города являются движущей силой экономического роста в Казахстане, в связи с чем существует насущная необходимость в более эффективной и устойчивой градостроительной политике в процессе урбанизации.

46. Рекомендации по вопросам политики:

- правительству следует решить такие проблемы урбанизации, как экономическая доступность жилья, неудовлетворительное состояние ЖКХ и разрастание городов, в соответствии с ключевыми документами, включая Новую программу развития городов, цели в области устойчивого развития (далее – ЦУР) и Женевскую хартию ООН об устойчивом жилищном хозяйстве;
- согласно опубликованному Организацией экономического сотрудничества и развития обзору городской политики для достижения определенных в стратегии «Казахстан 2050» целей в области развития Казахстану необходимо инвестировать в качество процесса урбанизации.

Содействие инновациям в интересах устойчивого развития: «умный» и устойчивый город

47. С учетом прогнозируемого роста городского населения в мире к 2030 году до 5 млрд человек все большую актуальность приобретает необходимость формирования «умных» и устойчивых городских конгломератов. Создание устойчивых городов является одной из задач в рамках ЦУР 11, а поощрение инноваций – задачей в рамках ЦУР 9. В процессе усилий, призванных содействовать возникновению «умных» и устойчивых городов, появляются новые вызовы. В случае стран с переходной экономикой в исследовании ЕЭК по инновационной политике определены такие препятствия, как низкий уровень предпринимательства, недостаточный доступ к надежным источникам финансирования, передовым технологиям и знаниям, а также дефицит человеческого капитала. Еще одной проблемой является отсутствие общепринятых стандартов и показателей, которые могли бы использоваться для измерения степени «умной»

устойчивости. Совместно с Международным союзом электросвязи (МСЭ) ЕЭК инициировала деятельность по оказанию помощи в решении проблемы измерения «умной» устойчивости с использованием «показателей "умных" устойчивых городов, разработанных ЕЭК ООН–МСЭ»¹.

48. В рамках повестки дня по созданию «умных» городов в Казахстане был предложен бренд «Умная Астана», который бы отражал устремления к превращению столицы в «умный» и устойчивый город. Эта политическая инициатива приобрела официальный статус в связи с принятием в 2013 году «дорожной карты» по разработке плана действий по вхождению города Астаны в рейтинг 50-ти «умных» городов мира. К принятию инициативы «Умная Астана» подтолкнул успешный опыт работы в этой области других городов среднего размера, например Амстердама, Бостона и Оулу.

49. Процесс формирования «умной Астаны» проходит в три этапа: 1) совершенствование городского управления; 2) переход на новые технологии управления; и 3) стимулирование активного участия граждан.

50. Другая важная цель инициативы заключается в оказании помощи властям Астаны во внедрении инноваций, эффект от развертывания которых мог бы иметь значение для всего Казахстана и способствовать диверсификации его экономики. АО «Астана инновейшнз», полностью принадлежащее акимату Астаны, является ключевым игроком в осуществлении инициативы «Умная Астана» и играет значительную роль в координации деятельности всех государственных механизмов в поддержке инноваций. Государственный фонд развития предпринимательства «Даму» поддерживает все виды исследований и разработок в области инноваций, включая маркетинг.

51. Международное сотрудничество, прямые иностранные инвестиции и государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) играют важную и даже решающую роль в инновационной деятельности в Астане. В частности, власти отводят ГЧП роль механизма для покрытия возможного дефицита средств, выделяемых в рамках государственных расходов. В 2015 году правительство приняло закон в поддержку ГЧП, предусматривающий новые концепции и механизмы для различных схем реализации ГЧП, в основу которых положен международный опыт.

52. Рекомендации по вопросам политики:

- вовлекать национальных партнеров в разработку муниципальных инновационных стратегий;
- для оказания поддержки и развития эффективных инициатив в области инноваций, идущих «снизу–вверх», властям города Астаны необходимо укреплять сотрудничество с национальным правительством и соответствующими международными партнерами. Руководителям АО «Астана инновейшнз» следует обеспечить, чтобы развертывание работы на трех этапах реализации концепции «Умная Астана» проводилось в соответствии с национальными приоритетами и получило отражение в соответствующих правовых документах;
- привлекать международных партнеров к оценке и мониторингу «умных» и «устойчивых» инноваций;
- рассмотреть вопрос о присоединении к международным инициативам по оценке инноваций на городском уровне, в том числе к проекту ЕЭК «Объединенные "умные" города», и принять совместно разработанные ЕЭК и МСЭ для «умных» устойчивых городов ключевые показатели эффективности (КПЭ);

¹ Документ «Показатели "умных" устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН–МСЭ», был одобрен и стал основой для рекомендаций МСЭ–Т (МСЭ – Сектор по стандартизации электросвязи) по ключевым показателям эффективности (КПЭ) «умных» устойчивых городов для оценки достижений в рамках ЦУР 11.

- стремиться к участию в глобальных сетях «умных» городов, а также в других международных инициативах;
- участие в инициативах таких глобальных сетей экспертов, как, например, «Метролэб» и Союз городов, могло бы помочь в укреплении базы знаний высших научных заведений, организаций предпринимателей и гражданского общества и стать важным каналом для передачи знаний, а также дополнительного финансирования;
- расширять потенциал для научных исследований и опытно-конструкторских разработок (далее – НИОКР) в области «зеленых» технологий и других технологий устойчивого развития;
- для обеспечения долгосрочной устойчивости государственных расходов на научные исследования и техническое развитие местным органам власти следует определить целевые показатели по расходам на НИОКР, затрагивающим социально значимые и эко-инновационные проекты. Проведение выставки ЭКСПО–2017 «Энергия будущего» должно способствовать принятию долгосрочных обязательств. В частности, следует поощрять исследования в области энергоэффективных технологий путем конкурентного распределения ресурсов;
- продолжить взаимодействие с государственными и частными международными партнерами по линии НИОКР;
- существующие инициативы по сотрудничеству между национальными и иностранными партнерами по ГЧП и НИОКР могли бы послужить основой для дальнейших инициатив;
- проводить работу по активизации участия общественности в планировании и развитии городов;
- по мере расширения инициатив в области «умных» городов также возникнет необходимость в вовлечении городских жителей в разработку стратегических приоритетов. Руководителям акиматов следует определить в качестве приоритетных те инновации, которые создадут условия для более активного участия населения в планировании и осуществлении этой деятельности.