

Әділ Қала

СОЦИАЛЬНАЯ
СПРАВЕДЛИВОСТЬ
В ГОРОДАХ
КАЗАХСТАНА



АЛМАТЫ 2023





НАУЧНЫЙ РЕДАКТОР:
Серик Бейсембаев



Наталья Ворошилова

О НЕРАВНОМЕРНОМ ДОСТУПЕ
К ОРГАНИЗАЦИЯМ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РАЙОНОВ
ГОРОДА ШЫМКЕНТА
(стр 176)



Фатима Абенова

ЖИЗНЬ НА ОКРАИНЕ:
КАК ПРЕОДОЛЕТЬ ЖИЛИЩНУЮ
СЕГРЕГАЦИЮ СОЦИАЛЬНО
УЯЗВИМЫХ СЛОЕВ
ГРАЖДАН В Г. АЛМАТЫ?
(стр 248)



Уальшер Аханов

РАЗРАСТАЮЩАЯСЯ СТЕПЬ:
КАК ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО
МОЖЕТ СПОСОБСТВОВАТЬ
ЭПИДЕМИИ ОЖИРЕНИЯ
В АСТАНЕ
(стр 264)



**Айтуар Коспаков,
Амир Шайкежанов**

ЗНАЧИМОСТЬ БЕЗОПАСНЫХ
КВИР-ПРОСТРАНСТВ
В МАСШТАБАХ ГОРОДА
(стр 80)



**Зейнеп Абетова,
Мария Лабунцова**

ПРАВО НА ГОРОД: БЕЗБАРЬЕРНЫЙ
ДОСТУП К ОБЩЕМУ ПРОСТРАНСТВУ
ЖИЛЫХ ДОМОВ ДЛЯ ЛЮДЕЙ
С ИНВАЛИДНОСТЬЮ
(кейс «Астана»)
(стр 191)



Бахтнур Отарбаева

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ
И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ
В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
(на примере города Алматы)
(стр 7)



Шугыла Килыбаева

В БОРЬБЕ ЗА ПРАВО ВЛИЯТЬ
НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ:
КАК АКТИВИСТЫ ГОРОДА
АЛМАТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВУЮТ
С МЕСТНОЙ ВЛАСТЬЮ
(стр 35)



Бауыржан Биахметов

ВОДА СТОИТ ДОРОГО, ИЛИ ПУТИ
УМЕНЬШЕНИЯ ДЕФИЦИТА
ВОДЫ В ГОРОДЕ АКТАУ
(стр 109)



Касиет Омарова

ИНКЛЮЗИВНЫЙ ГОРОД:
СПРОСИТЕ ПЕШЕХОДОВ
С ИНВАЛИДНОСТЬЮ
ИНФРАСТРУКТУРА
(стр 216)



Надежда Ряполова

ПРАВО НА ЗДОРОВЬЕ:
ДОСТУП БЕЗДОМНЫМ ЛЮДЕЙ
К МЕДИЦИНСКИМ УСЛУГАМ
(стр 162)



Балнур Сугиралиева

ИМЕЮТ ЛИ ДЕТИ
ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ
В ШЫМКЕНТЕ ПРАВО
НА ШКОЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ?
(стр 145)



Кенжехан Кабдесов

В ОЖИДАНИИ АВТОБУСА:
ТРАНСПОРТНЫЕ РЕШЕНИЯ
ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ ПРИГОРОДА
АЛМАТЫ
(стр 233)



Мухтар Аманбайулы

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ДВИЖЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ
НА ПРИМЕРЕ «SOS, ТАЛДЫКОЛЬ»
(стр 24)



Айдана Тлеукен

ПРОБЛЕМА ДОМОГАТЕЛЬСТВ
В ГОРОДАХ АЛМАТЫ
И АСТАНЕ
(стр 55)



Жания Хайбуллина

К ЧЕМУ ПРИВЕДЕТ
НЕЭФФЕКТИВНОЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ
РЕСУРСОВ В АЛМАТЫ?
(стр 129)



КООРДИНАЦИЯ ПРОЕКТА:

**Жибек Токташ, Мерейлим Кален,
Адилъ Нурмаков**

ÄDIL QALA

ÄDIL QALA:
СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ
В ГОРОДАХ КАЗАХСТАНА

Алматы 2023

УДК 323/324 (574)

ББК 66.3 (5Каз)

А20

Научный редактор:

Серик Бейсембаев

Координация проекта:

Мерейлим Кален

Жибек Токташ

Адиль Нурмаков

Авторский коллектив: Фатима Абенова, Зейнеп Абетова, Мухтар Аманбайулы, Уальшер Аханов, Бауыржан Биахметов, Наталья Ворошилова, Кенжехан Кабдесов, Шугыла Килыбаева, Айтүар Коспаков, Мария Лабунцова, Касиет Омарова, Бахтнур Отарбаева, Надежда Ряполова, Балнур Сугиралиева, Айдана Тлеукен, Жания Хайбуллина, Амир Шайкежанов

Редактура и корректура – Steppe & World Publishing

Верстка – Steppe & World Publishing

Инфографика – Анара Буркитбаева

Обложка – Анара Буркитбаева

ÄDİL QALA: СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ В ГОРОДАХ КАЗАХСТАНА.

Алматы: Издательство «DELUXE Printery», 2023. 276 б.

ISBN 978-601-80914-3-8

УДК 323/324 (574)

ББК 66.3 (5Каз)

ISBN 978-601-80914-3-8

© Представительство Фонда имени
Фридриха Эберта в Казахстане, 2023
© Urban Forum Kazakhstan, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИКА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Бахтнур Отарбаева

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ
ОБСУЖДЕНИЯ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
(на примере города Алматы) 7**

Мухтар Аманбайулы

**ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ДВИЖЕНИЙ
В КАЗАХСТАНЕ НА ПРИМЕРЕ «SOS. ТАЛДЫКОЛЬ» 24**

Шугыла Килыбаева

**В БОРЬБЕ ЗА ПРАВО ВЛИЯТЬ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ:
КАК АКТИВИСТЫ ГОРОДА АЛМАТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВУЮТ
С МЕСТНОЙ ВЛАСТЬЮ 35**

БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД

Айдана Тлеукен

ПРОБЛЕМА ДОМОГАТЕЛЬСТВ В ГОРОДАХ АЛМАТЫ И АСТАНЕ .. 55

Айтуар Коспаков, Амир Шайкежанов

**ЗНАЧИМОСТЬ БЕЗОПАСНЫХ КВИР-ПРОСТРАНСТВ В
МАСШТАБАХ ГОРОДА 80**

ЭКОЛОГИЯ: ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Бауыржан Биахметов

**ВОДА СТОИТ ДОРОГО, ИЛИ ПУТИ УМЕНЬШЕНИЯ ДЕФИЦИТА
ВОДЫ В ГОРОДЕ АКТАУ 109**

Жания Хайбуллина

**К ЧЕМУ ПРИВЕДЕТ НЕЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В АЛМАТЫ? 129**

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДОРОВЬЕ

Балнур Сугиралиева

**ИМЕЮТ ЛИ ДЕТИ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ В ШЫМКЕНТЕ
ПРАВО НА ШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ? 145**

Надежда Ряполова
**ПРАВО НА ЗДОРОВЬЕ: ДОСТУП БЕЗДОМНЫХ ЛЮДЕЙ К
МЕДИЦИНСКИМ УСЛУГАМ..... 162**

Наталья Ворошилова
**О НЕРАВНОМЕРНОМ ДОСТУПЕ К ОРГАНИЗАЦИЯМ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РАЙОНОВ ГОРОДА ШЫМКЕНТА..... 176**

ИНКЛЮЗИВНЫЙ ГОРОД

Зейнеп Абетова, Мария Лабунцова
**ПРАВО НА ГОРОД: БЕЗБАРЬЕРНЫЙ ДОСТУП К ОБЩЕМУ
ПРОСТРАНСТВУ ЖИЛЫХ ДОМОВ ДЛЯ ЛЮДЕЙ С
ИНВАЛИДНОСТЬЮ (кейс «Астана»)191**

Касиет Омарова
**ИНКЛЮЗИВНЫЙ ГОРОД: СПРОСИТЕ ПЕШЕХОДОВ С
ИНВАЛИДНОСТЬЮ 216**

ИНФРАСТРУКТУРА

Кенжехан Кабдесов
**В ОЖИДАНИИ АВТОБУСА: ТРАНСПОРТНЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ
ЖИТЕЛЕЙ ПРИГОРОДА АЛМАТЫ 233**

Фатима Абенова
**ЖИЗНЬ НА ОКРАИНЕ: КАК ПРЕОДОЛЕТЬ ЖИЛИЩНУЮ
СЕГРЕГАЦИЮ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ СЛОЕВ ГРАЖДАН
В Г. АЛМАТЫ?248**

Уальшер Аханов
**РАЗРАСТАЮЩАЯСЯ СТЕПЬ: КАК ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО
МОЖЕТ СПОСОБСТВОВАТЬ ЭПИДЕМИИ ОЖИРЕНИЯ
В АСТАНЕ..... 264**

ПОЛИТИКА
И ГРАЖДАНСКОЕ
ОБЩЕСТВО

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ (на примере города алматы)

Бахтнур Отарбаева
botarbayeva@gmail.com

*Мы построим открытое государство, где общество вовлечено
в процесс принятия решений и делает страну сильной.*

Из предвыборной программы К.-Ж.Токаева

Ключевые слова: *общественные слушания, общественные обсуждения, участие общественности, принятие решений, градостроительная политика, заинтересованная общественность.*

Реализация концепции «Слышащее государство» дает гражданам надежду на возможность более конструктивного диалога с государством, на реализацию права принимать реальное участие в процессе принятия важных решений в разных общественных сферах, в том числе и в области градостроительства. В рамках этой концепции происходят встречи акима города Алматы и районных акимов с населением, которые стали коммуникационной площадкой нового формата.

Однако, как показывает опыт коммуникаций жителей столицы, а также Алматы по вопросам строительства с местными исполнительными органами и строительными компаниями, механизмы взаимодействия между ними выстроены все еще неэффективно. Несовершенство нормативно-правовых документов в сфере регулирования градостроительства, пренебрежение правилами

регулирования градостроительства со стороны городских властей, а также непрозрачность процедур принятия решений приводят к ограничению возможности жителей быть вовлеченными в процесс обсуждения проектов строительных объектов. Активные жители лишены возможности выразить свое мнение и внести предложения. Все это ведет к нарушению механизмов взаимодействия между местными исполнительными органами, жителями и представителями строительного бизнеса. Следствием отсутствия конструктивного диалога являются городские митинги, собрания жителей с плакатами о запрете строительства, различные флешмобы, многочисленные письма-жалобы в государственные органы и петиции.

Указанные выше проблемы привели в настоящее время к катастрофической экологической, инфраструктурной, транспортной ситуации в Алматы, о чем много сказано в выступлениях активистов и написано в СМИ.

Эта статья нацелена на изучение вопроса реального вовлечения граждан в процессы принятия решений в области регулирования градостроительной политики, насколько существующие нормативно-правовые документы в сфере градостроительства обеспечивают возможность для участия в ней граждан, насколько эффективно выстроено взаимодействие между местными исполнительными органами и населением? Это актуальные вопросы, которые требуют ответа на сегодняшний день.

Методика исследования

Исследование основано на анализе действующего казахстанского законодательства в сфере градостроительной политики, на полуструктурированных интервью с 12 экспертами, изучении резонансных кейсов общественных слушаний. В качестве вторичных источников использованы документы правительства РК, местных исполнительных органов, касающиеся градостроительной политики, материалы обращений жителей в государственные органы и официальные ответы на них. Аудио- и видеоматериалы в социальных сетях, содержащие выступления жителей и застройщиков, материалы

встреч с представителями городского и районных акиматов, управления градостроительного планирования и урбанистики г. Алматы, Общественного совета также стали предметом изучения. Отдельные выводы были основаны на методе включенного наблюдения.

Выбранные эксперты имеют профессиональное отношение к градостроительной деятельности: архитекторы, отдельные члены Градостроительного совета, руководитель и юрист управления городского планирования и урбанистики, юристы, специализирующиеся по вопросам строительства, руководитель НПО, активисты, имеющие наработанный опыт борьбы против точечной и уплотняющей застройки города.

Правовое регулирование общественных обсуждений

Вопросы принятия решений в градостроительной политике Республики Казахстан определяются в соответствии с Земельным кодексом, Экологическим кодексом, законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». Казахстанское законодательство устанавливает необходимость согласования с общественностью вопросов, связанных с возведением строительных объектов. Согласно ст. 13. п. 3. закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», физические и юридические лица имеют право принимать участие в обсуждениях, вносить предложения по изменению принимаемых решений, затрагивающих общественные или частные интересы [1]. Однако в законе отсутствует определение понятия «общественные обсуждения» и не прописаны механизмы, как это право должно быть реализовано на практике.

Экологический кодекс РК регламентирует порядок и требования к общественному участию в принятии решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности с потенциальным воздействием на окружающую среду, установленные Орхусской конвенцией: «Совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принятия решений и процесса их осуществления» [2]. На уровне подзаконных

актов вопросы учета мнения общественности регламентируются также Инструкцией по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке проектной документации [3].

В главе «Оценка воздействия на окружающую среду» Экологического кодекса дается дефиниция одного из ключевых понятий по данному вопросу как «заинтересованная общественность»: «Под заинтересованной общественностью в настоящем Кодексе понимается общественность, интересы которой затрагиваются или могут быть затронуты принимаемыми решениями по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая заинтересована участвовать в процессе принятия этих решений» [4]. В дополнение к нему существующая Инструкция по проведению оценки воздействия на окружающую среду включает следующие существенные определения:

- участие общественности (учет общественного мнения) — комплекс мероприятий, проводимых в рамках ОВОС, направленных на информирование общественности о планируемой деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественного мнения и его учета в процессе оценки воздействия;
- общественные обсуждения — обобщенное наименование составной части ОВОС, обеспечивающей прямые и обратные информационные связи, гарантирующие участие населения (общественности) в принятии решений по реализации намечаемой деятельности, затрагивающей его интересы [3].

Другим законом, одной из целей которого является «обеспечение широкого участия некоммерческих организаций, граждан в принятии решений государственными органами всех уровней», является закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах». В нем дано определение общественных слушаний как одной из процедур общественного контроля, «осуществляемая посредством проведения собрания для публичного обсуждения вопросов, предусмотренных подпунктами 1), 5) и 6) пункта 1 статьи 5, подпунктом 1) пункта 1 статьи 5-1 настоящего закона, а также общественно значимых

решений государственных органов, субъектов квазигосударственного сектора по вопросу их соответствия общественным интересам» [5].

Кроме законов, существуют ведомственные приказы, как, например, «Об утверждении Правил проведения общественных слушаний» и. о. министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 3 августа 2021 года № 286 [6], а также «О внесении изменений и дополнений в приказ министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 30 сентября 2020 года № 505 «Об утверждении Правил разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов (проектов детальной планировки и проектов застройки)» [7], которые регламентируют порядок проведения публичных обсуждений.

Тем не менее, мнение всех троих экспертов-юристов заключалось в том, что, несмотря на имеющиеся законы и нормативно-правовые документы, которые затрагивают вопросы участия общественности в принятии решений в градостроительной политике, в них отсутствуют четко прописанные и понятные алгоритмы их реализации, поэтому необходима разработка и принятие Градостроительного кодекса, где были бы четко регламентированы эти вопросы. Участие граждан в принятии решений, управлении считается краеугольным камнем демократии, и оно может осуществляться через различные механизмы и формы и на различных уровнях. В градостроительной политике граждане могут выражать свое мнение, участвуя в общественных обсуждениях Генерального плана города, проектов реновации, строительных проектов, планировки городских пространств, благоустройства общественных пространств. «Степень вовлеченности граждан в процесс обсуждения и принятия решений, затрагивающих интересы всего общества, — важнейший критерий формирования гражданского общества» [8, С. 129], — считали основоположники современной политической науки. Практическая реализация положений вышеназванных законов далека от соответствия букве закона, вовлечение общественности в процесс принятия решений происходит чаще всего формально. Со слов С. Ташимовой, руководителя ОО «Защитим Алматы», «ранее была распространена практика проведения обсуждений со специально приглашенными

представителями общественности (учителями, студентами, представителями НПО и т. д.), которые зачастую не знали сути обсуждаемой проблемы и голосовали так, как их просит акимат. В лексиконе самих организаторов они значились как «хлопальщики».

Дьявол кроется в деталях, или Почему важно определиться с понятиями

В октябре 2019 года президент РК Касым-Жомарт Токаев провел в Алматы совещание по социально-экономическому развитию и дал поручения представителям местной исполнительной власти по решению градостроительных проблем на принципах открытости и прозрачности [9]. 25 марта 2021 депутаты городского маслихата приняли новые правила градостроительного планирования, где строительные компании обязали проводить общественные обсуждения с населением, проживающим на территории района, где начинают строительство, чтобы «установить гармоничный баланс между интересами застройщиков и алматинцев» [10]. По словам М. Касенова, одного из соучредителей ОО «Защитим Алматы», «в условиях отсутствия Генерального плана развития города это оказалось непростой задачей. Общественные слушания, проведенные 15 апреля 2021 года по обсуждению проекта нового Генерального плана, оказались нерезультативными». Общественники потребовали признать все обсуждения по проекту корректировки плана нелегитимными и вернуть его на доработку с учетом предложений общественности. Более того, активисты заявили о выходе из состава рабочих групп, заявив, что «подобная дискриминация граждан Казахстана напрямую нарушает 3, 14, 33 и 31 статьи Конституции РК, закон РК «О доступе к информации», закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», а также основные положения «Экологического кодекса РК» и «Орхусской конвенции» [11].

Для урегулирования сложившейся ситуации в мае 2021 г. были разработаны и введены Правила формирования архитектурного облика и градостроительного планирования в городе Алматы, которые предусматривали утверждение градостроительных требований,

определение исторически значимых объектов, плотности застройки и высоты зданий и т. д. Документ регламентировал обязательное проведение открытых и публичных обсуждений предстоящего строительства, но определение «общественных обсуждений» и процедуры их проведения в нем отсутствуют. Кроме того, вызывает недоумение положение статьи 4: «1) проводить общественные обсуждения открыто и публично, учитывать мнение общественных *слушателей* в рамках статьи 13 Закона»[12]. Кто указан в качестве общественных слушателей, в Правилах не поясняется.

В документе «О внесении изменений и дополнений в Приказ МИИР от 30 сентября 2020 года № 505» понятие общественных обсуждений трактуется как «одна из форм общественного участия в принятии государственных и управленческих решений, затрагивающих вопросы архитектуры, градостроительства и строительства Республики Казахстан посредством открытых собраний» [13]. Весьма информативной является пояснительная записка к проекту данного приказа, где говорится о «необходимости дополнения Правил Главой 5. Порядок проведения общественных обсуждений посредством открытых собраний возник из-за многочисленных обращений и жалоб физических и юридических лиц на имя главы государства РК на действия акиматов городов Нур-Султана, Алматы и Шымкента по застройке городов точечной и уплотняющей застройкой объектами жилья, отсутствием опережающей застройки социальной и инженерной инфраструктурой»[14]. Это свидетельствует о том, что государственным структурам приходится учитывать конструктивные обращения жителей и общественных организаций, которым, чтобы добиться такого результата, по словам экспертов, «приходится тратить много временных и человеческих ресурсов».

Тем не менее, интерпретация принятых положений и их исполнение осуществляются не всегда согласно букве закона и часто бывают непонятны общественности из-за закрытого характера их принятия. По мнению эксперта А., «в Алматы общественные обсуждения как один из конвенциональных механизмов регулирования интересов стейкхолдеров в градостроительной политике или не проводятся, или проводятся с многочисленными нарушениями правил проведения. Когда

жители города обращаются за объяснениями к местным исполнительным органам, то получают разные интерпретации правил, что вызывает непонимание и недоверие. Это вызвано еще тем фактом, что, как было сказано выше, в правовых документах упоминаются две формы участия граждан в публичных обсуждениях: общественные слушания и общественные обсуждения, что вносит непонимание и путаницу в правоприменительную практику и позволяет отдельным чиновникам вводить жителей в заблуждение».

В самом Экологическом кодексе РК, в статье 73, речь идет об общественных слушаниях [15]. В законе «Об Общественных советах» статья 21 прописывает порядок организации и проведения *общественного слушания*, организатором которого должен выступать Общественный совет от имени гражданского общества. Термин «общественные обсуждения» и его определение появляется в документе «Об утверждении Инструкции по организации и проведению экологической оценки [14].

Общественные слушания и общественные обсуждения по сути — одно и то же, это публичные слушания, при которых происходит обсуждение проекта, «проведение собрания с жителями и учет выявленных мнений» [16]. По процедурам они также не имеют больших отличий.

В приказе МИИТ от 27.06.2022 введено определение: заинтересованная общественность — общественность, интересы которой затрагиваются или могут быть затронуты принимаемыми решениями по вопросам в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, или которая заинтересована участвовать в процессе принятия этих решений. Оно имеет принципиальное значение, поскольку обозначает круг людей, кто может быть допущен к общественным обсуждениям. Местные уполномоченные органы пытаются уменьшить и сузить круг людей, которые подпадают под это определение. Алматинское управление градостроительной политики и урбанистики подготовило изменения и дополнения к закону РК «Об особом статусе города Алматы», направленные в Мажилис парламента РК. В отличие от предыдущих документов, составители уменьшили список строительных проектов, подлежащих общественным

обсуждениям. Из данного перечня убрали проекты строительства многоквартирных жилых зданий, которые и являются камнем преткновения в алматинском градостроительстве и больше всего вызывают недовольство жителей. В списке оставили только строительство многоквартирных жилых зданий, которые примыкают к водоохраным полосам рек города. Тем самым Управление предлагает отказаться от такого важного положения Экологического кодекса, как «заинтересованная общественность», лишая жителей права принимать участие в обсуждении проблем, непосредственно их касающихся, и озвучивать вопросы, которые их волнуют. Утверждение правил, по мнению авторов предложений, «позволит установить процедуры разрешения конфликтов», однако, на наш взгляд, эти поправки в закон будут противоречить критерию справедливой организации вовлечения общественности, дискриминирует право жителей «принимать участие в обсуждениях, вносить предложения по изменению принимаемых решений, затрагивающих общественные или частные интересы».

Кейс-стади: Самал-2 (г. Алматы)

Практику реализации правовых норм относительно вовлечения общественности в процессы принятия решений можно рассмотреть на кейсе микрорайона Самал-2, в котором имеются аварийные бараки (24 квартиры). ТОО «GAB Construction» получило разрешение на изыскательские работы на этом участке в январе 2021 г. (согласно пункту 2 статьи 71 Земельного кодекса Республики Казахстан). Чтобы расширить территорию под строительство и получить максимальную прибыль, компания решила снести вместе с бараками еще три кирпичных трехэтажных дома, расположенных на проспекте Достык, и добиться разрешения на строительство трех 12-этажных МЖК, обещая жителям сносимых кирпичных домов и барачков новые квартиры. Для этого застройщик 13 июля 2022 г. провел общественные слушания по обсуждению проекта строительства, известив об этом только главного архитектора г. Алматы и заинтересованных в сносе жителей. Объявление об *общественных слушаниях*

было опубликовано только в газете «Вечерний Алматы» 12 июля. Мероприятие было проведено на следующий день, 13 июля 2022 года, и при этом не по указанному в объявлении адресу проспект Абая, 90, в здании НИИ «Алматыгенплан», а в режиме онлайн на платформе Zoom. При этом жителям близлежащих домов, так называемой заинтересованной общественности, тем, кто выступал против уплотнительного строительства и кто не раз выражал свое мнение на собраниях и акциях протеста с приглашением СМИ, не дали возможности подключиться к Zoom.

В данном кейсе имеются существенные нарушения правил проведения общественных слушаний/обсуждений:

- объявление, которое должно быть опубликовано за 20 дней до собрания, согласно Правилам проведения общественных обсуждений [16];
- информация о предстоящем общественном обсуждении была опубликована только в одной газете вместо обязательного размещения объявления в нескольких СМИ, включая теле- и радиоканалы;
- были изменены место и форма проведения с офлайн- на онлайн-формат, о чем не было дополнительного извещения;
- был ограничен доступ в Zoom большому количеству жителей и активистов;
- протокол слушаний не был размещен на официальных сайтах. Отсутствует информация о председателе собрания, как проходило голосование, какое решение было принято.

Жители близлежащих к будущей стройке домов посчитали проведение общественных слушаний по вопросу, который касается их непосредственно, незаконным, и что это является нарушением их права высказать свое мнение. Свое мнение они выразили в письме в Администрацию президента РК и МИИР.

28 октября 2022 у активистов Самал-2 состоялась встреча с руководителем управления городского планирования и урбанистики А. Ахмеджановым. Был задан вопрос: считаются ли законными общественные слушания, которые провела компания GAB Construction с жестким

ограничением круга участников? А. Ахмеджанов ответил, что общественные **обсуждения** законны в **рамках правил ОВОС**, и при этом подчеркнул, что он принимал участие как *приглашенный гость*. Это подтверждается и письменным ответом Управления от 23.11.2022 г. № 02.6-04-ЖТ-2022-02611892/1, где указывается, что «организатором общественных обсуждений, указанных в обращении, является ТОО «GAB Construction». Представители Управления на данном обсуждении проекта являлись участниками наравне с другими заинтересованными лицами и жителями». Факт того, что руководитель Управления доказывает легитимность мероприятия при всех нарушениях правил проведения, является убедительным доказательством того, что местные исполнительные органы не требуют от застройщика проведения общественных слушаний согласно прописанным правилам, они традиционно проводятся формально. Кейс Самал-2 показывает распространенную практику формального отношения исполнительных органов к организации общественных обсуждений, отсутствие соблюдения принципов доступности информации, открытости и инклюзивности.

Инклюзивность, легитимность и значимость слушаний

На вопрос о допустимости проведения публичных слушаний в онлайн-формате многие эксперты отвечают, что это допустимо, и предпочтительно проводить в гибридном формате, учитывая, что не все могут присутствовать физически в силу разных обстоятельств, график проведения может быть неудобен для работающих граждан. Необходимо, чтобы организатор мероприятия имел техническую возможность допустить на собрание всех желающих, а также внести правило для тех, кто участвует в онлайн-формате, об обязательной верификации.

По мнению эксперта Н., «ответственность за то, будут ли общественные обсуждения проведены согласно установленным нормативам или формально, лежит не только на государственных служащих, но и на жителях. Заинтересованная общественность должна занимать проактивную позицию. Если предполагаемый строительный объект затрагивает интересы определенной группы населения, необходимо

запросить документы по данному проекту, изучить проблему на основе всех доступных документов и законодательных норм. Выявлять и не допускать нарушений при организации общественных обсуждений. Без активной гражданской позиции невозможно добиться ненарушения законов, предотвратить нарушения в градостроительстве». Эксперт Е. с сожалением отмечает «пассивность жителей, отсутствие компетенций при обсуждении проектов, необходимость приглашать экспертов, которые смогут помочь жителям понять преимущества или недостатки проекта».

Эксперты-юристы утверждают, что если организаторы нарушают закон при проведении общественных обсуждений, то у заинтересованной общественности есть право обращаться в суд. Согласно главе 2, пункта 21 Экологического кодекса, «общественные слушания считаются несостоявшимися при отсутствии представителей заинтересованной общественности». Более того, согласно закону «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», жители имеют право «на введение ограничений, приостановление или прекращение в административном или судебном порядке деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства или государственных нормативов» [1].

Эксперт А. считает, что «общественные обсуждения нужно проводить в момент инициации, заказчик объявляет о намерении построить объект, общество озвучивает свои требования, заказчик учитывает эти требования, и результат должен выливаться в задание на проектирование, юридический документ, где расписаны мнения и требования жителей». Эксперт обосновывает свое мнение тем, что при действующем регламенте девелопер тратит деньги на изыскательские работы, проектирование и т. д., и если проект не утверждается, терпит убытки. Кроме того, эксперт поддерживает мнение эксперта Ж. о методике «соучаствующего проектирования», при котором активно вовлекается население, что помогло бы эффективно выявлять ожидания и требования общественности».

Как известно, осенью прошлого года был создан Градостроительный совет города Алматы, задача которого — повысить эффективность принятия решений при реализации

градостроительной политики. Эксперт Ж. выразил мнение, что «в связи с работой Градостроительного совета, в деятельности которого задействованы эксперты высокого уровня, необходимость в общественных обсуждениях может отпасть». С чем не согласился эксперт А.: «Из-за того, что нет отлаженных механизмов общественных обсуждений, на Совет идет большая нагрузка. У Совета более экспертные функции, мы проверяем и оцениваем работу архитекторов, соответствует ли заданию данный проект. К сожалению, сейчас проекты низкого качества, работаем над элементарными вещами. Пока не будет налажено проведение общественных обсуждений, Совету придется выполнять несвойственные ему функции».

- Экспертные интервью показали, что право участия заинтересованной общественности в принятии решений в градостроительной политике имеет достаточную нормативно-правовую базу, но существует путаница понятий в нормативных документах и практике их применения, что может привести к коррупционным схемам.
- Среди эффективных методов вовлечения всех заинтересованных сторон были названы общественные обсуждения в форме открытых собраний.
- Большинство экспертов подтвердили, что общественные обсуждения проводятся формально. Государственные органы не заинтересованы в их проведении согласно правилам.
- Все эксперты согласились, что организаторы не всегда доводят информацию о предстоящих общественных обсуждениях до заинтересованной общественности.
- Протоколы обсуждений редко правильно оформляются и выкладываются на портал согласно правилам, в настоящее время они не систематизированы, сложно проводить поиск. На сайте управления экологии и окружающей среды города Алматы <https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty-eco/press/article/details/37013?lang=ru> имеются правила проведения общественных слушаний, но подраздел «Протоколы публичных обсуждений» пустой.
- Мало примеров, когда жители на общественных слушаниях добивались отмены решения по застройке, но они имеются

(Essentai Towers, стадион Таугуль, парк в мкр. Самал-3, парк в мкр. Коктобе).

- Эксперты-юристы считают, что нет необходимости внесения изменений и дополнений в закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности РК» в условиях, когда идет подготовка проекта Градостроительного кодекса.
- Что касается необходимости изготовить памятки по проведению общественных обсуждений, отдельные эксперты выразили сомнение, что они будут использоваться государственными служащими.

Анализ экспертных интервью приводит к выводу, что на сегодняшний день отношение местных исполнительных органов к организации общественных обсуждений, к вовлечению жителей в принятие решений в градостроительной политике, а также учету их предложений носит формальный характер. Несоблюдение правил проведения общественных обсуждений, непрозрачность принятия решений и недоступность информации приводят к недовольству жителей, к социальному напряжению в городе. Не имея возможности высказать свое мнение на общественных обсуждениях насчет планируемого строительного проекта, граждане высказывают его в многочисленных письменных жалобах-обращениях в вышестоящие органы: в аппарат президента РК, в министерства, депутатам парламента РК и т. д., пишут петиции, передаваемые через платформу www.otinish.kz, выступают на локальных и городских митингах. Поэтому, чтобы обеспечить конструктивный диалог между властью и гражданами, необходимо наличие доступных и понятных правил, прозрачных механизмов и инструментов для привлечения граждан к обсуждению и принятию решений путем общественных обсуждений. Необходимо, чтобы эти решения принимались к исполнению. Недостаточно иметь правильные законы, гражданское общество должно требовать их исполнения, тем самым выставляя запрос к власти на справедливость, формируя правовую культуру в стране как среди государственных служащих, так и населения. Проведение общественных обсуждений согласно букве закона будет способствовать повышению доверия населения к государственным органам, обеспечит прозрачность решений и развитие культуры городского гражданского активизма.

Рекомендации

Внести в готовящийся Градостроительный Кодекс РК четкое разграничение между институтами «общественные слушания» и «общественные обсуждения». Прописать и разграничить их область применения, установить единые правила их организаций, участия в них граждан, сроки проведения, процедуры регистрации, голосования, кворума, фиксирования и учета мнений, протоколирования. Ввести обязательное требование размещения полного текста протокола слушаний на сайтах. Эти требования необходимы, поскольку отсутствие четкого определения и оформления ведет за собой разночтение законодательных документов в практику их применения.

- Ввести обязательное проведение и рассмотрение строительных проектов на общественных обсуждениях до поступления их в Градостроительный совет согласно всем требованиям. Не рассматривать проект в Совете без наличия протоколов общественных обсуждений, поскольку члены Градостроительного совета — это люди не на избираемых должностях, и они могут не обладать информацией о нуждах и ожиданиях жителей, интересы которых затрагивает строительный объект.
- Градостроительный совет должен проследить, насколько в представленном проекте в равной степени учтены интересы и мнения заинтересованной общественности, собранные в ходе общественных обсуждений.
- Проводить обсуждения в гибридном формате, офлайн и онлайн, в обеспечение равного доступа для всех жителей.
- Обеспечить прозрачность принятия решений путем соблюдения процедур голосования, порядка учета и принятия рекомендаций.
- Разработать памятку для жителей с описанием процедуры проведения обсуждений, голосования, внесения и учета предложений заинтересованной общественности, понятным толкованием законодательных документов.
- Заинтересованная общественность должна занимать проактивную позицию. Выявлять и не допускать нарушений при организации общественных обсуждений.

ИСТОЧНИКИ

1. Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», ст. 13, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242>
2. Конвенция о доступе к информации и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml
3. «Инструкция по проведению оценки воздействия на окружающую среду», <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V070004825>
4. Экологический кодекс РК от 2 января 2021 года № 400-VI ЗПК, ст. 15, https://kodeksy-kz.com/ka/ekologicheskij_kodeks/15.htm
5. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах», <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>
6. Приказ и. о. министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 3 августа 2021 года № 286. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 6 августа 2021 года № 23901, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100024934>
7. О внесении изменений и дополнений в приказ МИИТ РК от 30 сентября 2020 года № 505 об утверждении Правил разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов (проектов детальной планировки и проектов застройки), <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14137105>
8. Алмонд Г.А., Верба С. Гражданская культура. Подход к изучению политической культуры (I) // Политика. 2010. № 2 (57). С. 131–132.
9. Как борьба городских активистов изменила градостроительную политику в Алматы. // <https://newtimes.kz/obshchestvo/141533-kak-borba-gorodskikh-aktivistov-izmenila-gradostroitelnuu-politiku-v-almaty>
10. Конец точечной застройки: как изменились правила градостроительного планирования // URL: <https://almaty.tv/news/dgizn-megapolisa/2205-konets-tochechnoy-zastrojke-kak-izmenilis-pravila-gradostroitelного-planirovaniya>
11. Пресс-конференция ОО «Защитим Алматы» «Общественность требует вернуть корректировку Генерального плана на доработку». // URL: <https://www.facebook.com/kibhr/videos/744818006216874>
12. Об утверждении Правил формирования архитектурного облика и градостроительного планирования города Алматы. Решение внеочередной VI сессии маслихата города Алматы VII созыва от 31 мая 2021 года № 49. Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Казахстан 7 июня 2021 года, № 22946.
13. О внесении изменений и дополнений в приказ МИИТ РК от 30 сентября 2020 года № 505 Об утверждении Правил разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов (проектов детальной планировки и проектов застройки), <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14137105>
14. Пояснительная записка к проекту приказа министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в приказ министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 30 сентября 2020 года № 505 «Об утверждении Правил разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов (проектов детальной планировки и проектов застройки)»», <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14137105>

15. Статья 73. Общественные слушания в отношении проекта отчета о возможных воздействиях, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400#z819>
16. «Об утверждении Инструкции по организации и проведению экологической оценки. Приказ министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 30 июля 2021 года № 280. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 3 августа 2021 года, № 23809, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100023809>

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ДВИЖЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ НА ПРИМЕРЕ «SOS. ТАЛДЫКОЛЬ»

Мухтар Аманбайулы

mukhtaramanbaiuly@gmail.com

ВВЕДЕНИЕ

Жители города Астаны против решения местных властей осушить Талдыкольские озера. Защитники Малого Талдыколя требуют от Астаны прекращения осушения и строительства резервуара. Озеро Малый Талдыколь является оазисом внутри города. Резервуар стал домом для почти пяти тысяч различных видов птиц, включая тех, что занесены в Красную книгу. Жители близлежащих домов часто приходят к нему, чтобы насладиться природой. За последние годы экологические активисты требовали от города прекращения строительства на Малом Талдыколе, сохранения резервуара и устройства природного парка на этом месте.

Система природных озер Талдыколь является уникальной экосистемой, где растет и обитает множество растений и животных, и которая является территорией, защищаемой правительством Казахстана. Эта группа озер, расположенных на растущем левом берегу города Астаны, включает озера Большой Талдыколь и Малый Талдыколь. Эти озера традиционно использовались местными жителями для рыбной ловли и в сельскохозяйственных целях, и были местом отдыха местных жителей в жаркие летние дни. Здесь можно заметить около 200 видов птиц во время сезонной миграции (без даты, 2021 г.). Система талдыкольских озер не только важна для птиц и другой заметной дикой жизни, которую она поддерживает, но также и для множества насекомых и других микроорганизмов, которые вносят вклад в сложную экосистему озер. Эти организмы являются значительной частью экосистемы, они играют важную роль в становлении здоровья и продуктивности этой экосистемы. Талдыкольские

озера играют важную роль в смягчении местного климата, выступая в качестве природного увлажнителя, помогая балансировать сухой воздух города и снижая уровень пыли, что жизненно важно для здоровья человека (Жоямерген, 2021 г.).

В чем проблема и почему существует движение «SOS. Талдыколь»?

Расположение этих групп озер играет огромную роль в градостроительстве города, где каждый квадратный метр имеет свою цену и используется для зарабатывания денег. Левый берег Астаны принято считать самой богатой и самой дорогой частью города, которая привлекает много новых жителей. Там находится много магазинов, развлекательных учреждений и культурных объектов, также эта территория находится недалеко от центра города. В результате местные власти и строительные компании очень заинтересованы в коммерциализации этой территории.

Благодаря этой коммерциализации был подготовлен план по заполнению озер и участков для строительства жилых комплексов. Это привело к протестам и оппозиции в лице жителей и экспертов, которые утверждают, что озера являются важной частью городского природного наследия и должны быть сохранены для следующих поколений (Логинова, 2021 г.). Они также поднимают вопросы о влиянии на окружающую экосистему и на качество местного воздуха и воды.

Инициированные проекты по осушению этих озер и последующему использованию новых территорий для строительства новых зданий вызвали разногласиями между жителями и местными властями. Утрата Талдыкольских озер будет означать не только потерю биологического разнообразия, обитающего на нем, но также потерю этих важных экологических услуг, что окажет негативное влияние на здоровье и благосостояние местного населения. Важно учитывать более широкие экологические, социальные и экономические возможные последствия при принятии решений о землепользовании и развитии в этом районе. Экологи, биологи, ученые, архитекторы, активисты искусства и общество выступили против разрушения природы. Это не только повлияет на птиц, но использование этих земель несет

в себе риск затопления левого берега и ухудшения климата в городе. Кроме того, рядом находятся места погребения исторического значения. В качестве решения партнер BirdLife's, Казахская ассоциация сохранения биоразнообразия (КАСБ), с 2012 года выступает за создание городского природного парка для сохранения всей системы талдыкольских озер (Vigano, 2022 г.).

К сожалению, городские власти продолжали продвигать свое решение по восполнению недостатков. В результате жители инициировали и создали экологическое движение «SOS. Талдыколь». «SOS. Талдыколь» — это экологическое движение, созданное в 2020 году в ответ на разработку озер и чтобы показать сопротивление местных людей против решения властей. Жители этих городских территорий, выступающие против этого проекта, начали собирать петиции (Женисхан, 2021 г.). Они также проводили различные мероприятия в поддержку экологического движения, включая протесты, художественные представления, экологические кампании и сборы петиций (Адамдар КА, 2021 г.).

Важно понимать, как это движение развивается. Экологическим движениям в недемократических режимах часто мешают ограничения в гражданском обществе и свободе слова, и активисты могут столкнуться с преследованием, запугиванием и насилием. Однако, несмотря на все эти проблемы, экологические движения все еще существуют и могут оказывать влияние. Это делается путем создания коалиций, используя цифровые платформы, общественные организации и проявления активности, которые побуждают местные власти в недемократическом режиме предпринимать шаги, чтобы решать экологические проблемы.

Данная работа также рассмотрит процесс формирования и развития движения «SOS. Талдыколь». Посредством серий интервью с членами движения «SOS. Талдыколь» данное исследование разберется в процессе того, как это движение было сформировано и развивалось в течение времени. Понимание мотивации разных членов и групп, которые собрались под одним зонтом «SOS. Талдыколь» в Астане (Казахстан). Данная работа позволит увидеть, как формируются экологические движения в недемократических странах, и поможет увидеть работу этих движений.

Обзор литературы

Экологические движения — это вид общественного движения, которые в особенности сосредотачиваются на проблемах вокруг экологических проблем и проблем окружающей среды, обычно в связи с деятельностью человека. Согласно Zebrowski & Memmott (2022 г.), общественное движение можно определить как общественную организацию или комплекс, который ставит свои цели в центре общественного движения и пытается достичь эти цели. Della Porta and Diani (2006 г.) также определяют общественное движение как форму общественного процесса, содержащего механизмы, которые используются для вовлечения акторов в коллективные действия. Более того, они объясняют, что эти акторы связаны неформальными сетями и разделяют коллективное сознание. В дополнение к этому объяснению общественные движения в целом формируются всеми социальными классами в ответ на систематические несправедливые действия, связанные с общественными проблемами (Сухарко, 2020 г.). Если мы попытаемся дать общее определение общественным движениям, то это комплекс общих убеждений и идей определенного населения, который показывает желание сформировать общественную структуру и распределение прав или ресурсов (Zebrowski & Memmott, 2022 г.).

Экологические движения часто касаются не только проблем окружающей среды, поскольку основные движущие силы не только фокусируются на окружающей среде, но также включают коллективные действия людей с точки зрения этнической принадлежности, пола, региональной автономии, труда, прав человека и ядерного разоружения. Современное понимание экологических движений говорит о том, что они широко распространены, и что существуют разные убеждения об общественных, политических и экологических проблемах среди людей (Rout, 2022 г.). В дополнение к этим объяснениям экологические движения могут быть представлены как коллективные действия за экологические изменения, которые включают общественные, политические и организационные действия по оказанию сопротивления меняющимся экологическим ситуациям, несправедливым действиям и несправедливому развитию. Лучше сформировать определение экологической справедливости как общественного

движения, организованного людьми и вовлеченного в общественное действие, что глубоко связано с экологическими действиями, однако и действия, и заботы должны иногда меняться участниками по времени и месту (Rootes, 1997 г.).

В данной работе определение экологических общественных движений будет использоваться в качестве общественной организации, которая объединяет людей для достижения общих целей, чтобы противостоять угрозам окружающей среде и экологии.

Экологические движения при недемократических и демократических режимах

Развитие общественного движения, вероятно, сильно различается при недемократических и демократических режимах, где существуют политические репрессии, отсутствуют организации общественного движения и слабое гражданское общество. Общественные движения могут возникать двумя различными путями: в демократической среде, где государство поощряет участие граждан в процессах принятия решений и предоставляет пути для выражения требований, или при недемократическом режиме, когда общественные движения формируются как реакция или ответ на маргинализацию граждан в социально-политической сфере.

В демократических государствах граждан часто поощряют к активному участию в процессах принятия решений как через формальные политические институты, так и через общественные движения. Это считается крайне важным для демократического общества, поскольку позволяет гражданам высказывать свое мнение и обеспечивает учет их интересов. Как правило, у людей больше возможностей быть вовлеченными в принятие решений, касающихся их местных территорий, а демократические режимы обеспечивают активное участие граждан в жизни общества. Социальные движения служат важным примером этого, поскольку они защищают права граждан в процессе принятия решений (Isin and Wood, 1999 г.; Ахмед, 2022 г.).

В недемократических странах у местных сообществ мало возможностей быть вовлеченными в процесс принятия решений.

Недемократические режимы предпочитают принимать быстрые и непопулярные меры, которые общество не поддерживает (Von Stein, 2022 г.). В большинстве случаев общество вынуждено придерживаться действий, принятых за них правительством. Редко случается, когда правительство готово вовлекать сообщество в процессы принятия решений. В большинстве случаев они боятся любого общественного формирования, которое может поставить под угрозу существующую систему (Ахмед, 2022 г.). Эти решения, принятые без общественно-го обсуждения с местными жителями, могут привести к разногласиям между местным сообществом и властями. Это объясняет, почему общественные движения появляются в недемократических государствах в ответ на непопулярные решения, принятые правительством. Общественные движения в недемократических государствах требуют от местного правительства принятие во внимание желаний местных сообществ.

Как видно, при демократических режимах есть множество возможностей для общественных движений, созданных и ведомых местными жителями. Однако эти общественные движения основаны на сохранении прав людей быть вовлеченными в процессы принятия решений. С другой стороны, кажется, что при недемократических режимах существует не так много возможностей для формирования общественных движений, поскольку их не приветствуют авторитарные режимы. Но если общественные движения сформированы, то они действуют как ответ против непопулярных и не имеющих поддержки решений, принятых правительством.

Результаты

Интервью показало несколько интересных моментов, которые помогают понять мотивы формирования движения. Было проведено пять интервью с членами движений, которые присоединились на разных этапах формирования. У людей, прошедших интервью, разный опыт, и они живут в разных частях города.

Интервьюируемые утверждают, что основной мотивацией движения является защита окружающей среды, а также они: 1) хотят жить

в комфортной среде с доступом к зоне отдыха; 2) хотят, чтобы озеро досталось будущим поколениям. Все интервьюируемые отметили, что были под впечатлением, когда увидели настоящие природные озера на окраине города. Отдых является важным занятием на озере Малый Талдыколь. Один из отвечающих на вопросы отметил, что очень приятно иметь настоящий водоем, где можно прогуляться и отдохнуть. Двое других интервьюируемых являются частью общественного проекта Korsiler, созданный, чтобы иметь дружелюбное место проживания и связываться с людьми, живущими рядом друг с другом.

Этот проект включает разных людей, живущих рядом с Малым Талдыколем, в мероприятиях, посвященных которым они участвовали: например, выходили на общие прогулки и рисовали возле озера. Интервьюируемые также отметили защиту озера для будущих поколений, потому что здесь также живут дети, и это должно быть место, где комфортно жить. Интервьюируемый упомянул красоту озер и важность, которую они несут, чтобы в городе можно было жить. Опрашиваемые дали четко понять, что город должен защитить Талдыколь и остановить осушение озера, чтобы защитить жизнеспособность Астаны.

Эти интервью выявили важную информацию о формировании и структуре движения. Все опрошенные подчеркнули неструктурированный характер движения, четверо из пятерых интервьюируемых рассуждали, как раннее формирование началось посредством общения с местными сообществами вокруг озера. Это часто делалось с помощью групповых чатов в WhatsApp с жителями местных домов и общение через местные жилищные союзы. Эти сообщества были возмущены осушением озер: как пояснил один из опрошенных представителей жилищного союза, люди купили дома рядом с озером, рассчитывая на возможность доступа к озерам. Когда начался процесс осушения, озабоченные жители начали движение против действий, предпринятых на озерах.

Это движение широко распространено по городу и представляет множество людей разных возрастов, рода деятельности и происхождения. Опрашиваемые в исследовании пришли из разных сфер

деятельности, включая фрилансеров, адвокатов, работников СМИ и биологов. Разнообразная природа вовлеченных групп очень затрудняет организацию движения «SOS. Талдыколь». Движение сильно децентрализовано, ему не хватает формальной структуры. Большинство опрошенных сделали акцент на важности аккаунта движения в Instagram для привлечения новых членов, распространения информации и уведомлении отдельных лиц о событиях. Когда люди видят посты или мероприятия движения в Instagram-аккаунте, они присутствуют на мероприятии. Если кто-то хочет помочь спасти озера, они могут стать частью движения. Но не хватает формальной структуры для привлечения людей, чтобы они стали частью движения.

Один опрошиваемый, который является членом движения «SOS. Талдыколь», рассказал о неформальном способе рекрутирования: как только кто-то проявляет интерес к движению, его добавляют в групповой чат в WhatsApp. Официальной части движения, которая показывает, что новый член стал частью движения, не существует; как только они добавляются в чат, они могут претендовать на то, что они являются частью движения. В настоящем виде эта группа является неструктурированной организацией, в которой состоят люди с общими интересами.

Из-за отсутствия структуры у членов движения нет определенных ролей. Все опрошенные отметили, что они работают и проводят мероприятия в свободное время. Они делают все, что могут, потому что большинство членов работает полный день и не может посвящать много времени своему активизму. В результате они все выполняют несколько ролей, иногда пересекающихся в ответственности: например, ведение страницы в Instagram, связь с возможными партнерами, написание постов в социальных сетях, редактирование, организация мероприятий и координирование. Нет формального распределения ролей с конкретными обязанностями и ответственностями, людей координирует тот, кто хочет это делать. Из-за этого возникает проблема с выполнением обязательств, поскольку отсутствие структуры не позволяет его членам чувствовать принадлежность, и что у них есть роль, в результате немногие люди остаются в движении.

Это одно из многих препятствий, с которыми сталкивается движение «SOS. Талдыколь». Движению мешает отсутствие структуры, но организация также сталкивается с внешними угрозами, включая кампании по дезинформации и внешние угрозы движению. Дезинформация заставила отдельных людей задаться вопросом, правильно или неправильно присоединиться к движению. Один из опрошенных внутри движения рассказал, как их называли «фриками», и назвал их одними из «противников прививок». Опрошенные также упомянули, что были и другие люди, которые пытались подорвать деятельность движения, и были провокационные попытки сделать это. У «SOS. Талдыколь» есть как внутренние, так и внешние препятствия, отсутствует внутренняя структура, которая может быстро организовать его членов. Если целью движения является повысить эффективность, то необходимо преодолеть вышеуказанные вызовы.

Все опрошенные упомянули огромную роль инструментов средств массовой информации для сбора большого количества людей. Нельзя недооценивать влияние социальных сетей на формирование и дальнейшее развитие движения. Опрошенные сказали, что они распространяют информацию о мероприятиях, координируют свои действия с людьми, привлекают внимание других людей и общаются со многими жителями города с помощью социальных сетей и приложений для цифрового общения, таких как Instagram, Facebook и WhatsApp.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На примере движения «SOS. Талдыколь» мы можем изучить формирование и развитие экологического движения в недемократической развивающейся экономике. В Казахстане не так много экологических движений, развитых по всей стране. Это движение возникло из-за озабоченности местных жителей экологической устойчивостью своего города, и эти общие мотивы в отношении своего окружения побудили их попытаться сохранить озера. Они увлечены природой и испытывают особые чувства к ее сохранению. Экологические движения объединили многих людей из разных социальных слоев

через социальные сети и посредством слова, а их озабоченность экологическими условиями, связанными с Талдыкольскими озерами, помогла им объединиться и сформировать движение.

Можно заметить, что нынешнее состояние движения «SOS. Талдыколь» хаотично и неструктурировано. Для членов движения нет конкретных ролей, и обязанности между ними не распределяются должным образом. Кроме того, есть несколько препятствий, с которыми борется движение, в том числе отсутствие свободного времени его членов для развития этого движения, а также кампании по дезинформации и провокации, направленные на подрыв организации и ее мероприятий. Тем не менее, использование социальных сетей стало ключевым инструментом в преодолении некоторых препятствий и продолжении привлечения членов и распространения информации о ситуации. Развитие этого движения все еще продолжается, и можно будет посмотреть на это дело глубже, сравнив его с другими движениями.

ИСТОЧНИКИ

1. Адамдар. КА. (2021). Акция протеста у Малого Талдыколя. <https://adamdar.ca/kk/post/aktsiya-protesta-u-malogo-taldykolya>
2. «Азаттық». (2022). «В столице прошел митинг против массовой застройки города и засыпки озера Малый Талдыколь». <https://rus.azattyq.org/a/31996989.html>
3. Ahmed, S. (2022). Unpacking the environmental movement in megacity Dhaka: how does the resource mobilisation theory explain local urban complexity? *Local Environment*, 27(5), 639–654. <https://doi.org/10.1080/13549839.2022.2068144>
4. Burman, A. (2022). A taste for ecology: class, coloniality, and the rise of a Bolivian urban environmental movement. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 17(2), 193–218. <https://doi.org/10.1080/17442222.2021.1918841>
5. Heinrich, V. F. (2005). «Studying Civil Society across the World: Exploring the Thorny Issues of Conceptualization and Measurement.» *Journal of Civil Society* 1 (3): 211–228. doi:10.1080/17448680500484749.
6. Калиаскарова — Муссирива, Т. (2014). «Котлован, гитары, романтика: активисты провели флешмоб «Спасём Кок Жайлау!»» https://vlast.kz/obsshestvo/kotlovan_gitary_romantika_aktivisty_proveli_fleshmob_spasjom_kok_zhajlau-6823.html
7. Логинова О., (2021). «Мы призываем к благоразумию», <https://vlast.kz/obsshestvo/46226-my-prizyvaem-k-blagorazumiu.html>
8. Rout, S. (2022). Global Local Linkages in Contemporary Environmental Movements: Networking, Diffusion and Scale Shift in the Niyamgiri Movement of Odisha. *Sociological Bulletin*, 71(2), 210–231. <https://doi.org/10.1177/00380229221081979>

9. Rootes, C. (1997). Environmental movements and green parties in western and eastern Europe. In M. Redclift & G. Woodgate (Eds.), *International handbook of environmental sociology* (pp. 319–348). Edward Elga.
10. Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
11. Suharko Suharko. (2020). Urban environmental justice movements in Yogyakarta, Indonesia. *Environmental Sociology*, 6, 231–241.
12. Tarrow, S. (1998). *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge University Press.
13. Von Stein, J. (2022). Democracy, Autocracy, and Everything in Between: How Domestic Institutions Affect Environmental Protection. *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 52(1), 339–357.
14. Viganò M.S. (2022), Kazakh people are fighting to preserve the natural lakes of Nur-Sultan. <https://www.birdlife.org/news/2022/01/17/kazakh-people-are-fighting-to-preserve-the-natural-lakes-of-nur-sultan/>
15. Zebrowski, W., & Memmott, T. (2022). Mobilization momentum: A network approach to the temporality and effectiveness of environmental movements. *Energy Research & Social Science*, 93. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102835>
16. Женисхан Д.. (2021). ««SOS. Талдыколь». Ради элитного жилья власти Астаны решили засыпать землей озеро с фламинго, но встретили отпор горожан». <https://mediazona.ca/article/2021/10/08/taldykol>
17. N.D, 2021. The water surface of Maly Taldykol will be preserved. <https://yapresident.com/en/the-water-surface-of-maly-taldykol-will-be-preserved/?lang=en>
18. Жоямерген О., (2021). «Орнитолог рассказал, почему необходимо сохранить озеро Талдыколь».

В БОРЬБЕ ЗА ПРАВО ВЛИЯТЬ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ: КАК АКТИВИСТЫ ГОРОДА АЛМАТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВУЮТ С МЕСТНОЙ ВЛАСТЬЮ

Шугыла Килыбаева

shugyla.kilybayeva@gmail.com

Стремительно развивающийся мегаполис Казахстана — город Алматы с населением почти два миллиона человек¹ — стал городом активных горожан: политических и гражданских активистов, правозащитников, урбан-активистов, экоактивистов, феминисток, активистов по доступной среде для людей с ограниченными возможностями, арт-активистов и многих других. Формы активизма и сферы интересов в Алматы разные, но цель всей вовлеченности граждан одна — быть способными влиять на процессы принятия решений на местном и национальном уровне для улучшения ситуации в стране². Большую роль в координации и мобилизации казахстанцев и частично во влиянии на политические решения власти сыграли интернет и социальные сети, так как они помогают донести информацию до большинства населения, получить поддержку, что приводит к тому, что власть вынуждена обратить внимание на проблему³. Офлайн политическая активность не свойственна всем гражданам страны, так как большинство из них все еще сдерживается от открытого политического и гражданского участия, но голоса активистов слышны все чаще .

¹ Алматы в цифрах (2022). Доступно на https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31081923

² Kilybayeva, S., Nassimova, G., Massalimova A. (2017). The Kazakhstan's Youth Engagement in Politics. *Studies of Transition States and Societies*, Vol. 9 (1), 53–71.

³ Kilybayeva, S., Nurshanova, A. (2020). The Impact of Social Media on Kazakhstani Youth's Political Behavior. *Central Asia and the Caucasus*, 20(1), pp. 62–75.

В Алматы существует ряд проблем по выстраиванию эффективного взаимодействия между гражданами и администрацией города. Активные граждане Алматы используют большое количество различных форм и тактик воздействия на политические решения местных органов власти. Это как офлайн-, так и онлайн-формы активности: митинги, петиции, создание резонанса через СМИ или социальные сети, сборы и донаты, направление официальных писем в акиматы, министерства, обращения к президенту и т. д. К тому же, в последнее десятилетие в Казахстане выросло количество исследователей, которые активно публикуют свои исследования и рекомендации, делятся результатами своих работ с общественностью и т. д. Тем не менее, многие вышеперечисленные меры, применяемые гражданами, чтобы добиться определенных политических решений от власти, не имеют результата.

В этой работе исследуется кейс Алматы: как активисты города взаимодействуют с местной властью — акиматом — для решения проблем города. Сбор данных для изучения городского активизма в Алматы и его влияния на решение политической власти был осуществлен в ходе 25 полуструктурированных интервью (2022) с использованием метода снежного кома. Продолжительность интервью составляла 50–90 минут. Респондентами были городские активисты, архитекторы-урбанисты, активисты по доступной среде для людей с ограниченными возможностями, экоактивисты (по транспорту, качеству воздуха, переработке мусора, незаконной вырубке деревьев), активисты против точечной застройки, работники акиматов, активные жители, исследователи по теме гражданского активизма, IT-специалист, интересующийся темой урбанистики. Также был проведен контент-анализ по публикациям некоторых активистов и их группы в социальных медиа с января 2021 по октябрь 2022 года.

Низовая активность горожан Алматы

Географическая, природная и климатическая особенность Алматы, богатое историко-культурное наследие и социально-экономические преимущества города (есть больше возможностей

для трудоустройства, получения качественного образования, здравоохранения и наличие инфраструктуры для досуга и спорта) привели к урбанизации, значительному росту населения алматинской агломерации и расширению территории города Алматы вдвое с 33,3 тыс. га до 68,3 тыс. га за последние десятилетия⁴. Вместе с тем, демографический рост в городе повлек за собой ряд инфраструктурных проблем в социальных и коммунальных сферах в густонаселенных районах города наряду с существующей изношенностью электрических сетей, теплоснабжения и водоснабжения.

Развитие общественного транспорта в Алматы (новые линии метро и скоростные виды общественного транспорта) и объединение их в единую транспортную систему откладывается, вследствие чего не решаются вопросы с маятниковой миграцией между городом и областью, безопасностью на дорогах и развитием доступности дорог и транспортных средств во все районы города, нескончаемыми пробками и столпотворениями в автобусах и поездах метро, исключением неэкологичных видов транспорта и т. д.

Жители Алматы опасаются за экологическую ситуацию в мегаполисе, которая на сегодняшний день стала критической и опасной. Согласно отчету Всемирного банка, воздействие на здоровье и преждевременная смертность от загрязнения воздуха в казахстанских городах в основном вызваны мелкодисперсными частицами, выбрасываемыми в результате сжигания угля в домашних хозяйствах и на угольных теплоэлектроцентралях (ТЭЦ)⁵. В Алматы, помимо использования угля в ТЭЦ и частных секторах зимой, воздух загрязняется и от переизбытка транспортных средств и их выбросов выхлопных газов; к тому же, вентиляции воздуха нарушена из-за интенсивной и хаотичной застройки высоких жилых комплексов⁶.

⁴ Акимат города Алматы (2022). Программа развития города Алматы до 2025 года и среднесрочные перспективы до 2030 года. // Доступно на <https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty/documents/1?lang=ru&type=56>

⁵ The World Bank (2022). More Efficient Residential Heating in Kazakhstan Can Help with Cleaner Air and Improved Health, Says New Bank Report // Available at <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/09/07/more-efficient-residential-heating-in-kazakhstan-can-help-with-cleaner-air-and-improved-health>

⁶ The World Air Quality Project (2022). Available at <https://aqicn.org/city/almaty/ru/>

В 2019 году президентом Касым-Жомарт Токаевым была представлена концепция «слышащего» государства⁷, где он говорил об «открытом» государстве, готовым вести конструктивный диалог с гражданами, своевременно реагировать на запросы казахстанцев, и где общество вовлечено в процесс принятия решений⁸. Несмотря на то, что есть реакция властей на некоторые критические ситуации в стране (признание экологического кризиса в Алматы и других городах Казахстана и др.), многие проблемы не решаются, поэтому наблюдается высокий рост неудовлетворенности граждан тем, что существующие нарративы о «слышащем» государстве не соответствуют политическим ответным мерам на практике⁹. По результатам опроса, проведенном по заказу КИСИ¹⁰, одна треть населения Казахстана (33%) считает, что правительство Казахстана не «слышит» и не решает проблемы граждан в стране.

Согласно Т. Канапьянову, разделение властей в Казахстане установлено без надлежащих сдержек и противовесов¹¹, и, как следствие, в стране страдает качество государственного менеджмента. Авторитарная политическая система также сдерживает развитие местного самоуправления, граждане не могут влиять на процессы принятия политических решений. Несмотря на то, что Казахстан улучшил свой рейтинг в индексе восприятия коррупции с 113 места в 2019 году до 102 места в 2021 году¹², коррупция все еще остается большой проблемой в судебной системе, полиции и медицинской системе.

⁷ Официальный сайт Президента РК (2022). Доступно на https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana

⁸ Silvan, K., Kilybayeva, S. (2022). The State Failing People's Expectations: Resentment at the Pandemic Policy in Belarus and Kazakhstan. Sixth Annual Tartu Conference on Russian and East European Studies, 12-14 June 2022.

⁹ Silvan, K., Kilybayeva, S. (2022). The State Failing People's Expectations: Resentment at the Pandemic Policy in Belarus and Kazakhstan. Sixth Annual Tartu Conference on Russian and East European Studies, 12-14 June 2022.

¹⁰ Kazinform (2022). «Кому казахстанцы доверяют больше всего – соцопрос», March 2, 2022 // Доступно на https://www.inform.kz/ru/komu-kazahstancy-doverayayut-bol-she-vsego-socopros_a3906467

¹¹ Kanapyanov, T. (2018). Role and Place of the Parliament of Kazakhstan in the system of Checks and Balances. Communist and Post-Communist Studies, Vol. 51 (1), pp. 81–87.

¹² Vlast.kz (2022). «Казахстан ухуудшил свои позиции в Индексе восприятия коррупции Transparency International», январь 26, 2022// Доступно на <https://vlast.kz/novosti/48379-kazahstan-uhudsil-svoi-pozicii-v-indekse-vospriatia-korrupcii-transparency-international.html>

Случаев, когда горожане Алматы были недовольны политической властью по городским вопросам, немало, и существует множество гражданских инициатив по ее изменению. Правительство и городские власти в основном реагируют только на резонансные дела. Одним из громких дел в Алматы был кейс по строительству горнолыжного курорта на урочище Кокжайлау. Многие активисты Алматы начинали свое политическое участие с Кокжайлау. Этот случай показывает, как низовая активность граждан может влиять на политические решения власти в пользу граждан. Низовая активность казахстанцев также была заметна в период пика пандемии COVID-19 летом 2020 года, когда из-за прогрессирующего роста заболеваний коронавирусом обычные граждане активно помогали друг другу: поиск и посылка лекарств¹³, создание сайта по ведению статистики смертей от коронавируса, страница MedSupport в социальных сетях, созданная молодыми учеными для информирования жителей по вопросам коронавируса, вакцинации и т. д.

В 2022 году не менее громким делом было требование горожан об отставке акима Алматы — Бакытжана Сагинтаева¹⁴. Под онлайн-петицией на сайте *otinish.kz* было собрано более 20 000 подписей. В тексте петиции об отставке акима было изложено разочарование граждан политикой Сагинтаева:

«... Он не смог поддержать нас в трудные для города дни ни морально, ни физически. Он не вышел в эфир ни с каким обращением к алматинцам. Мы не видели его на публике до 8 января. ...» (отрывок из текста петиции)¹⁵.

Жители Алматы требовали отставки Бакытжана Сагинтаева и проведения открытых выборов акима. На посту акима Сагинтаев подвергся критике за плохое управление городом во время пандемии в 2020–2021 гг. и бездействие во время трагических событий в начале января 2022 года.

¹³ Tengrinews.kz (2020) «Казахстанцы помогают друг другу в поиске лекарств». Доступно на https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazahstantsyi-pomogayut-drug-dругu-v-poise-lekarstv-407432/

¹⁴ Vlast.kz (2022). «Более 6 тыс. подписей уже собрала петиция за отставку Сагинтаева». Доступно на <https://vlast.kz/novosti/48193-bolee-6-tysac-podpisej-uzе-sobrala-peticia-za-otstavku-sagintaeva.html>

¹⁵ Otinish.kz (2022) «Петиция по отставке акима». Доступно на <https://www.otinish.kz/ru/petition/83/>

Таким образом, видя бездействие властей, осознанные граждане мобилизуются для решения проблем. Многие вопросы, где не требуется вмешательства государства, граждане стараются решать своими силами; тем не менее, большинство задач не могут быть разрешены самими казахстанцами без вмешательства политической власти.

Трудности взаимодействия исполнительных органов с горожанами

Значительное количество исследований по демократическому развитию было посвящено *изучению управления в государственной политике* (governance in public policy)¹⁶. Концепция *эффективного управления* (good governance) в государственном секторе стала ведущей концепцией для понимания того, как государство взаимодействует со своими гражданами. Для надлежащего управления в государственном секторе необходимы оперативность, подотчетность, прозрачность власти, борьба с коррупцией, предсказуемая правовая база и активное участие граждан¹⁷.

Как показали результаты экспертных интервью и контент-анализа публикации, активисты города Алматы критически оценивают качество коммуникации между акиматом и горожанами. Горожане Алматы говорят о проблемах города, ищут способы влияния на политические решения власти, используя различные методы коммуникации. Ниже мы рассмотрим один из видов коммуникации — это *письменные обращения горожан* в акиматы.

Многие жители города обращаются с требованиями или предложениями в акимат города Алматы или районные акиматы через порталы *e-gov.kz*, *open-almaty.kz*, *almaty.gov.kz*, собираются на встречи с акимом, высылают письменные обращения в канцелярию или на электронные почты акимата, пишут жалобы на официальные страницы акимата в социальных сетях. В основном темы обращений касаются

¹⁶ Asare, T. (2009). Internal auditing in the public sector: Promoting good governance and performance improvement. *International Journal on Governmental Financial Management*, 9(1), 15–28.

¹⁷ Poniatowicz, M., Dziemianowicz, R., Kargol-Wasiluk, A. (2020). Good governance and institutional quality of public sector: theoretical and empirical implications.

общественного транспорта и дорог, качества воздуха, благоустройства города, земельных отношений, вопросов среднего и дошкольного образования, энергетики и коммунального хозяйства и др¹⁸. Те граждане, которые не обращаются в акиматы, — либо недостаточно проинформированы о методах коммуникации, либо они не видят эффективности работы районной и городской властей.

Один из интервьюируемых заметил, что акимат не имеет устойчивого плана развития города и занят решением неотложных текущих городских вопросов, таких как дворы и тротуары, но не развитием города в целом.

«Алматы нужен стабильный институт, который будет работать на процветание города вне зависимости от смены акимов. Нередки случаи, когда работа прежнего акима не была продолжена при новом акиме. Таким образом, это приводит к растрате бюджетных денег, энергии и ресурсов прежних работников» (анонимно, интервью 2022).

«Акимат неэффективно тратит городской бюджет. Могут переделывать то, что в принципе в хорошем состоянии, когда при этом есть гораздо более важные проблемы в городе» (анонимно, интервью, 2022).

«Идет постоянная смена бордюров и асфальтирование дорог, которые были заменены в прошлом году» (анонимно, интервью, 2022 год).

Основным методом коммуникации с чиновниками являются письменные обращения граждан в акимат или встречи с акимом. В акимате, где обычно всегда не хватает кадров, много письменных обращений, которые приходят ежедневно и требуют быстрого ответа. Работники канцелярии акимата порой не знают, как отвечать на письма, потому что у них тысячи обращений одновременно — в повседневной рутине сложно найти решение проблемы. По словам сотрудников канцелярии акимата (интервью, 2022 г.), граждане, которые пишут жалобы, в большинстве случаев направляют свои

¹⁸ Open Almaty: диалог власти и общества в действии (2021) // Доступно на <https://almatyc.kz/press/news/open-almaty-dialog-vlasti-i-obschestva-v-deystvii>

письма в несоответствующий отдел. Канцелярия акимата собирает письма, заявления, жалобы и другие письменные претензии и письма, не имеющие правильного адресата, и перенаправляют в соответствующие отделы акимата. Поиск правильного адресата занимает больше времени, поэтому ответы на письма могут занять более длительный срок.

«Есть письма, на которые постоянно нужно отвечать. В акимате основная задача — это вовремя ответить на письмо. И вообще делать так, чтобы шурупчики у этой машинки двигались» (Дана Шаяхмет, интервью, 2022).

Чтобы «достучаться» до власти, граждане должны обладать компетенциями и знаниями о том, как обращаться со своими письмами в местный и районный акиматы. «Соблюдая правила поведения, оставляя офлайн- и онлайн-заявки, встречаясь с акиматом и другими должностными лицами, граждане могут быть услышаны акиматом» (анонимно, интервью, 2022). К тому же, для направления письменных обращений или жалоб в канцелярию акимата нужно соблюдать множество требований, и нет права на анонимность¹⁹, что усложняет процесс подачи данной услуги. В результате складывается впечатление, что граждане обязаны не только писать «нужный» акимату текст письма, но и понимать функции и структуры акимата, так как его отсутствие ведет к потере времени при достижении автора письма его адресата. Тем не менее, гражданам не обязательно знать, в какой отдел и кому именно направлять письма. Этого не знают и граждане развитых стран со слаженным государственным управлением.

Казахстанские порталы и веб-сайты по услугам, принимающие жалобы и предложения от жителей, необходимо усовершенствовать и создать мобильные приложения, чтобы жители могли участвовать не только в написании жалоб и предложений, но и сами давали оценку работе акимата. Проблема заключается в том, что администрация городской власти Казахстана иерархична и бюрократична, в ней нет порядка, эффективности и хорошего менеджмента.

¹⁹ Open Almaty (2022). Подача обращений на портал общественной приемной акимата. Доступно на <https://frontoffice.open-almaty.kz/Client/Cabinet/AppealInstruction>

«Внутри самой структуры есть коммуникативные проблемы, из-за которых тратится огромное количество времени, энергии, человеческого потенциала, рабочего ресурса вместо того, чтобы исправить проблемы и выслушать людей» (Алеся Нугаева, интервью, 2022).

«Нам пишут через общественную приемную Ореп Almaty, обращаются с какими-то проблемами, просьбами, в частности, с пандусами. Говорят, например, Ореп Almaty иногда даже не может корректно решить проблему, например, отправляет заявку на улучшение в отдел культуры. А в приемной акимата говорят, что, например, вместо того, чтобы починить пандус, они целую неделю ищут, кому нужно дать это обращение, то есть адресовать». (Алеся Нугаева, интервью 2022).

Система работы акимата неэффективна из-за потери связи между отделами, иерархии и коррупции. Внизу иерархии находятся те, кто больше всего страдает от иерархии и давления:

«Чтобы начальник не сказал — для всех это закон». (Кайрат, бывший работник акимата, интервью 2022).

«Конечно, не все чиновники неграмотные, безответственные и коррумпированные, есть много тех, кто болеет душой за народ и сами из народа, ответственные и грамотные госслужащие, знающие законы и думающие о своей стране и жителях, но иерархия и система проглатывает таких людей» (Дана, интервью 2022).

«Мы все хорошо знаем, какой вид лидерства в государственной службе, — очень авторитарный тип лидерства практикуют именно в государственной службе. То есть тебе дают поручение, и это нужно выполнять, как в армии, никто особо не хочет слышать твое мнение» (анонимно, интервью, 2022).

Урбан- и экоактивизм в городе Алматы

С 2015 года Алматы активно застраивается и развивается хаотично, появилось множество высотных зданий, которые возводятся без экологических нормативов и не соответствуют стандартам безопасности.

Такие уплотняющие и точечные застройки приводят ко многим проблемам в Алматы: избыточная плотность населения в том или ином районе, неразвитость социальной инфраструктуры, нарушение технических условий при строительстве новостроек, что вызывает аварии с отоплением и/или водоснабжением в старых и новых жилых комплексах, угрозы сейсмической безопасности²⁰. Наряду с экстремальной ситуацией с загрязнением воздуха в Алматы, новые высокоэтажные постройки препятствуют розе ветров (Салтанат Ташимова, интервью 2022 г.), вследствие чего жители города страдают хроническими заболеваниями органов дыхания, сердечно-сосудистой системы, онкологическими заболеваниями и др.

По результатам интервью, у алматинских общественных деятелей и экспертов есть ряд вопросов и претензий к городским властям по поводу застройки, так как, по мнению экспертов, не хватает контроля как непосредственно при строительстве, так и при вводе объекта в эксплуатацию. Исследователь Серик Бейменбетов (интервью 2022 г.), используя теорию авторитарного неолиберализма, объясняет, что развитие городов ведет к чрезмерной неолиберальной урбанизации через джентрификацию города (*от англ. 'gentrification' — реконструкция и благоустройство неблагополучных кварталов города с привлечением в них более состоятельных жителей*). Огромное количество нарушений уже выявлено в ряде зданий по всему городу²¹. Участник группы «Стоп застройке!» Василий Мартынов²² считает, что государственные органы не заинтересованы в том, чтобы в городе был порядок.

В городе много активистов, выступающих против уплотняющей точечной застройки: Салтанат Ташимова, Абай Ерекенов, Мурат Касенов, Василий Мартынов, Ажар Жандосова и другие. Одна из активисток, Салтанат Ташимова, эоактивистка, художница, которая

²⁰ Стоп Застройке (2023). Контент-анализ публикации группы в Facebook // Доступно на https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid0kFfj9B5xz5jFKAxQLpya4Y2KLTs1s55Bse87GEXwARqWP8WUE7mj9SbMmHnMrEcDl&id=100071247545033

²¹ 365info.kz (2021). «Точечная застройка Алматы: хитрости строителей и ГАСК». Доступно на <https://365info.kz/2021/01/tochechnaya-zastrojka-almaty-hitrosti-stroitelej-i-gask>

²² Malim.kz (2022). «Бизнес выигрывает суды – активисты Алматы о точечной застройке». Доступно на <https://malim.kz/article/society/biznes-vyigryvaet-sudy-aktivisty-almaty-o-tochechnoi-zastrojke-18574>

ведет многолетнюю борьбу с незаконным строительством в Алматы, в июле 2015 года создала группу в Facebook «Защитим Алматы!», где более 16 600 участников. Также в июне 2016 года она создала группу «Сохраним и защитим деревья!», где более 2800 участников. Контент-анализ публикаций Салтанат Ташимовой в ее Facebook-странице (с января 2021 по октябрь 2022 года) показывает, что она и ее единомышленники борются со многими проблемами в городе: незаконным строительством, вырубкой деревьев (например, кейс Кооптехникума²³), срезом гор, жестоким обращением с животными (гибель сотен животных в Талгарском водохранилище, гибель птиц из-за стеклянных зданий). Салтанат Ташимова содействует улучшению закона об ответственном обращении с животными²⁴, она вместе с юристами работает над корректировкой норм зоозакон. Согласно С. Ташимовой, леса и яблони вырубаются без подтверждения экспертизы лесоведа и эколога, а также по причине развития самовольных построек. Также эоактивистка поднимает вопросы по сортировке мусора, так как огромные свалки и вонь негативно сказываются на здоровье жителей и в целом загрязняют окружающую среду²⁵.

«Во многих случаях жителям приходилось самим отстаивать свою позицию (Бахытнур Отарбаева, Жамиля, интервью 2022 г.), так как прямой диалог с властями или застройщиками дается трудно». Если начинался переговорный процесс, то акимат по большей части был не заинтересован в выполнении условий жильцов, так как это было невыгодно акимату, с которым у застройщиков уже были договоренности о строительстве незаконных объектов.

«Способ, который оказался действенным, был только тогда, когда жители стали выходить на массовые мирные акции протеста. К примеру, массовые акции против отмены сноса парка в Таугуле и дальнейшего его переустройства в спортивный объект. Только

²³ Ташимова Салтанат. Контент-анализ публикации в Facebook (2021–2022) // Доступно на <https://www.facebook.com/100000626190770/videos/263753682444546/>

²⁴ Министерство юстиции РК (2022). Закон РК об ответственном обращении с животными от 31 декабря 2021 года // Доступно на <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000097>

²⁵ Ташимова Салтанат. Контент-анализ публикации в Facebook (2021–2022) // Доступно на <https://www.facebook.com/100000626190770/videos/496788378503435/>

тогда власти начали действовать и попытались успокоить жителей Алматы» (Салтанат Ташимова, интервью 2022 г.).

Исследователи в сфере урбанистики и архитектуры в Казахстане на протяжении нескольких лет предлагают использовать в городе программы реновации и модернизации инженерной инфраструктуры в связи с тем, что обжитые за много лет территории панельных домов в городе представлены плотным заселением и уже своей устоявшейся социальной инфраструктурой и транспортными, коммунальными сетями. «Реновация» подразумевает широкомасштабную реконструкцию внутренних коммуникаций старых жилых домов (замена их кровли, окон, дверей, лестниц и т. д.) и является наиболее экономически выгодной альтернативой решения проблем ветхого жилья. Подмена этого понятия на «снос» вызвало массу возмущений жителей Алматы. К примеру, 26 января 2023 года на встрече акима Досаева с жителями Ауэзовского района города Алматы аким высказался о сносе панельных домов (1940–1960-х годов постройки во время СССР), что возмутило урбанистов, архитекторов, активистов и некоторых жителей города.

«Положительная динамика ежемесячных встреч акима города Алматы Ерболата Досаева с жителями разных районов города омрачается неосторожными и необдуманно высказываниями» (Сауле, интервью, 2023).

Выяснилось, что в ныне действующей программе реновации под «реновацией» подразумевается не широкомасштабная реконструкция внутренних коммуникации ветхого жилья, а снос старого и строительство нового жилья взамен снесенного. Один из интервьюеров объясняет заинтересованность городской власти в массовом сносе старых домов тем, что

«городской власти и строительным компаниям выгодно построить новые жилые «муравейники» на месте советских построек, и им не интересно ни сохранение исторического облика архитектуры, ни что будет с огромным количеством жителей этих домов» (Алмаз, интервью, 2023).

Тем не менее,

«жители ветхих домов (некоторые из которых можно отремонтировать, а не снести) заинтересованы в получении бесплатных квартир из новых жилых комплексов, поэтому они также поддерживают застройщиков и идут против активистов» (Салтанат Ташимова, Бахытнур Отарбаева, Жамиля, интервью 2022 г.).

В интервью Салтанат Ташимова поделилась тем, что устойчивому развитию города мешают коррупция и отсутствие диалога между горожанами, местными органами власти и бизнесом (застройщиками)²⁶. Салтанат Ташимова и ее единомышленники борются с судебными решениями против лоббирования интересов застройщиков в акимате, участвуют и организуют общественные слушания и встречи, развивают связь между гражданами и акиматом. Салтанат Ташимова содействует налаживанию связи и сотрудничеству активистов и экспертов с начальниками управлений и районных акимов, а также с некоторыми застройщиками.

Важность проведения исследований для принятия решений

Научные данные могут помочь лицам, принимающим решения, понять проблему, сформулировать варианты для надлежащего реагирования и принятия решений в конкретных случаях. Многие политические решения, принятые местной властью, являются поспешными, рискованными, так как они принимаются без проведения предварительных городских исследований (Ерканат Заитов, Мейрам Байгужеков, Фатима Абендова, интервью 2022 г.) и без вовлечения и участия независимых специалистов, экспертов и инициативных групп (Адиль Нурмаков, Асель Есжанова, интервью 2022). При принятии политических решений необходимо вовлечение граждан, консультация специалистов в той или иной области. Без знаний специфики проблемы и без вовлечения независимых экспертов самостоятельно акимат не должен принимать решения.

²⁶ Ташимова Салтанат (2022), экспертное интервью.

«В Казахстане решения принимаются без какой-либо исследовательской информации, без учета мнений экспертов и предпочтений граждан. К примеру, в Италии очень сильное местное сообщество, которое защищает свои права и имеет вес в принятии решений» (Фатима Абенова, интервью, 2022).

Архитектор и урбанист Еркнат Заитов (интервью, 2022), изучавший урбанистику в США, считает, что в Казахстане недостаточно изучено урбанистическое, городское и транспортное планирование. До возведения сооружений необходимо проводить исследование. Другие эксперты также считают, что использование предпроектного анализа является обязательным пунктом, потому что без него самим застройщикам очень сложно аргументировать свои проекты, как-то защищать их перед общественностью. Если они скажут, что уже провели анализ и приняли решение на основе этих данных, то и самим разработчикам будет намного проще защитить свой проект и объяснить людям, почему было принято такое решение (Асель Есжанова, интервью, 2022 г.). Акимат должен законодательно закрепить требование о предпроектном исследовании, что это обязательный этап каждой стройки.

«Большое внимание в Италии уделяется историческому анализу (то есть истории района); демографии (в каком районе сколько людей проживает, сколько иностранцев, сколько пожилых людей), и исходя из этого делаются разные типологии квартир для молодежи, для многодетных и т. п. В Казахстане архитекторы редко проводят предпроектный анализ с учетом всех вышеперечисленных факторов» (Фатима Абенова, интервью, 2022 г.).

Тем не менее, известный архитектор Айдын Акбай (интервью, 2022) не согласился с мнением, что в Казахстане редко проводят предпроектный анализ. Он объясняет это тем, что закон о градостроительстве и архитектуре ограничивает многих архитекторов в планировании строительства зданий по времени и в финансах.

Среди городских активистов, которые одними из первых проводили исследования по комфортной среде и создавали альтернативные каналы по потребностям граждан и сбора жалоб, — центр урбанистики:

«Когда образовался центр урбанистики в 2016 году, нашей главной целью было вовлечение горожан, и мы сами стали этим каналом, который принимал основную часть таких недовольств, обращений»
(Мейрам Байгужеков, Ерманат Заитов, интервью, 2022).

В Казахстане многие данные находятся в закрытом доступе, на получение их требуется много усилий со стороны исследователей. Программист Элихан Нұрланұлы (интервью, 2022) подчеркивает, что если бы был доступ данных, к примеру, даже по картам «Оңай», то можно было бы проанализировать множество вопросов по автобусам, маршрутам и количеству пассажиров, таким образом помочь местной власти выявить проблемы и дать рекомендации по решению. Более того, Элихан предлагает на примере Бостона, США, создать мобильные приложения для жителей, чтобы они могли критиковать и давать оценку работе акимата.

Другая известная на сегодняшний день организация, которая занимается исследованиями и внедряет инновации в городское планирование в Казахстане, — ОФ «Urban Forum», соучредителями которого являются Асель Есжанова и Адиль Нурмаков. Эта организация занимается благоустройством и развитием городов Казахстана совместными усилиями как властей, так и каждого из жителей, а также развивает форум городского развития. Urban Forum уделяет большое внимание поддержке различных сообществ и активному вовлечению горожан в принятие решений, а также нетворкингу с властями, обеспечивая открытую площадку и диалог граждан и власти. Например, в 2020 году у них был проект «Участие по бюджету», который предполагал диалог между горожанами и муниципальными властями для более эффективного управления территориями. Urban Forum также вносит свой вклад в формирование экспертного пула: проведение семинаров, мастер-классов, круглых столов с приглашением официальных лиц и заинтересованных сторон. Например, их образовательный проект Urbanitarium²⁷ — это летний семестр для подростков 13–16 лет, направленный на обучение инструментам, которые для поиска новых решений используют урбанисты, архитекторы, социологи, экологи и другие специалисты.

²⁷ Urban Forum (2022). Доступно на <https://urbanforum.kz/participatory-budget>

Эксперты Urban Forum считают, что в городе отсутствует механизм общественных обсуждений в сфере совершенствования коммунальных услуг, архитектуры и градостроительства. Городские власти принимают решения без участия экспертного сообщества, широкой общественности и местных сообществ. Поэтому Urban Forum выступил с идеей организации независимого Алматинского экспертного совета, который мог бы обеспечить прозрачность процедур и участие общественности в принятии архитектурно-градостроительных решений, определяющих облик Алматы.

Таким образом, многие жители Алматы осознают существующие проблемы в городе, говорят о них и ищут пути диалога с местной властью, но построение коммуникации между гражданами и представителями власти Казахстана является на сегодняшний день проблематичным. Они активно борются за право на комфортную, инклюзивную среду проживания и требуют повышения качества жизни в своем городе. Горожане Алматы чувствуют принадлежность к городу и стараются участвовать в его устойчивом развитии, занимаясь волонтерством и активным гражданским участием. Они недовольны городской политикой акимата по решению проблем качества воздуха, городской инфраструктуры, общественного транспорта. Как и многим другим городам Казахстана, жителям Алматы необходимы доступное жилье, комфортная инклюзивная инфраструктура, развитая и современная общественная транспортная система, газификация и отказ от угля в ТЭЦ, прекращение строительства незаконных хаотичных зданий-«муравейников» и многое другое.

Результаты интервью демонстрируют, что активные граждане налаживают процесс взаимодействия и коммуникации с местной властью, но в Алматы коммуникация между горожанами и городским правительством не отлажена. Во всяком случае, алматинские активисты и эксперты стремятся участвовать в общественных слушаниях и встречах, развивают связь между гражданами и акиматом. Тем не менее, городская власть слабо заинтересована в том, чтобы горожане были вовлечены в обсуждение и принятие решений по вопросам развития города. Администрация городской власти Алматы иерархична и бюрократична, существует слабая коммуникативная функция между отделами акимата.

Для улучшения ситуации в городах и в целом в стране необходимо проводить больше исследований и на их основе решать существующие проблемы. Необходимо, чтобы данные были в открытом доступе, чтобы исследователи по социальным наукам, урбанисты совместно с программистами-аналитиками могли анализировать качество государственных услуг и реализации существующей политики. Городским властям нужно быть открытыми и подотчетными гражданам. Нужно развивать мобильные приложения для жителей, где они могут обращаться с жалобами и предложениями и оценивать работу акимата и акима.

Рекомендации

- Реформы по децентрализации и применение антииерархических мер в исполнительных органах власти.

Казахстану необходимы политические реформы, демократизация государственных институтов, поддержание законности и продолжение антикоррупционных мер. Нынешнее центральное, региональное и местное управление нуждается в мерах по децентрализации. Для эффективного менеджмента управление должно быть передано местным органам власти. Также районные акиматы Алматы — Алатауский, Алмалинский, Медеуский, Бостандыкский, Турксибский, Жетысуский, Наурызбайский, Ауэзовский — должны быть более независимыми от городского правительства — акимата.

- Повышение участия и инклюзивности управления.

Должна быть постоянная площадка для совместного диалога между местной властью, гражданским обществом и бизнесом. Акимат укрепляет свои отношения с гражданами посредством онлайн- и офлайн-общения и повышает доверие общества к акимату.

Акимат знакомит жителей с планом развития города Алматы и увеличивает доступ ко всем документам, благодаря чему эксперты, исследователи, активисты и заинтересованные граждане имеют возможность обсуждать и вносить свой вклад в программы развития города Алматы.

- Работа акимата должна быть прозрачной, а акимы должны быть подотчетны гражданам.
- Выборность акимов горожанами.
- Повышение квалификации и политико-правовой грамотности сотрудников местных органов власти.
- Увеличение пула независимых экспертов.

Сотрудничество активистов, экспертов, исследователей в решении городских проблем через встречи, круглые столы, дискуссии, исследовательские проекты, участие в принятии политических решений.

- Активное участие горожан.

Личная заинтересованность граждан в развитии города, внимательность к политическим и гражданским вопросам; восприятие устойчивого развития города (экология, инфраструктура и т. д.) как чего-то важного; чтение и просмотр новостей, обсуждение гражданских и политических вопросов с семьей и друзьями; иметь сильную городскую идентичность.

БЕЗОПАСНЫЙ
ГОРОД

ПРОБЛЕМА ДОМОГАТЕЛЬНОСТИ В ГОРОДАХ АЛМАТЫ И АСТАНЕ

Айдана Тлеукен

aidanatileuken@gmail.com

РЕЗЮМЕ

Домогательства в городских пространствах является острой темой в современном обществе Казахстана. Дизайн городов несправедлив к женщинам, потому что не обеспечивает ощущение безопасности на улицах. Данное исследование преследует цель изучить проблемы несправедливости к женщинам в городах Алматы и Астане с точки зрения уличного харассмента. Используется метод онлайн-опросов среди жительниц двух городов, глубинные интервью с женщинами, пережившими харассмент в городских пространствах, а также интервью с разными организациями-стейкхолдерами. Таким образом, основываясь на полученных данных, это исследование предлагает варианты по решению проблемы харассмента в городской среде и общественном транспорте.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время проблема харассмента в отношении женщин все сильнее привлекает внимание общественности. Она коренится в дискриминации по признаку пола, патриархальных социальных нормах и гендерных стереотипах (Guillem Fortuny Fillo and Ala Negruta 2020). В Центральной Азии женщины традиционно считаются находящимися под защитой мужчин, но законы не защищают их должным образом от жестокого обращения, что приводит к повышенной терпимости к харассменту в отношении женщин и девочек

(*ibid*). Во многих городах женщины сталкиваются с домогательствами в общественных местах, которые включают в себя визуальные, словесные и физические домогательства и/или сексуально агрессивное поведение — комментарии сексуального характера о частях тела, внешности или поведении человека; преследование; трение; обнажение гениталий. Косвенно таким инцидентам может способствовать непродуманное планирование городов и управление общественными пространствами. Любая агрессия серьезно мешает женщинам передвигаться по городу, быть социально и экономически активными, потому что они чувствуют себя незащищенными и уязвимыми.

Таким образом, выдвигается следующая гипотеза: жительницы городов не чувствуют себя в безопасности в городских пространствах Казахстана. Поэтому цель данной работы — изучить, насколько безопасно ощущают себя женщины в контексте городов Астаны и Алматы, в каких именно элементах нуждаются женщины для ощущения безопасности и на основе полученных данных предложить рекомендации для улучшения женской безопасности в городах. Сбор данных осуществляется следующим методом: первичные данные собраны с использованием онлайн-опроса (вопросы прикреплены в Приложении 1) в г. Алматы (проведено в ноябре 2022 г.) и Астане (проведено в апреле 2021 г.) и инструмента Qualtrics. Этот опрос не претендует на репрезентативность и имеет пилотный характер, чтобы понять, на какие темы следует обратить внимание. А также были проведены интервью среди организаций-стейкхолдеров (n=12, вопросы прикреплены в Приложении 2). После проведения пилотных опросов были проведены глубинные интервью с тремя жительницами г. Алматы и пятью жительницами г. Астаны (вопросы прикреплены в Приложении 3).

Уличные сексуальные домогательства — актуальная проблема и для Казахстана тоже. Законодательство практически не наказывает за сексуальные домогательства и не имеет такой формулировки, на данный момент единственная подходящая статья — это ст. 123, «Понуждение к половому сношению, мужеложству, лесбиянству или иным действиям сексуального характера» (Елизавета Цой, n.d.). Общественность разрабатывает собственные инициативы,

Во многих городах женщины сталкиваются с домогательствами в общественных местах, которые включают в себя визуальные, словесные и физические домогательства и/или сексуально агрессивное поведение — комментарии сексуального характера о частях тела, внешности или поведении человека; преследование; трение; обнажение гениталий.

**Около 80 %
опрошенных
сталкивались
со случаями
домогательств**

Данное исследование показало, что вопрос безопасности в городских пространствах является релевантной проблемой для жительниц городов.



направленные на повышение безопасности женщин в городах. Одна из них, «Столик 99», — это социальный проект, разработанный в Казахстане школьниками. Для получения помощи необходимо открыть приложение и на карте найти ближайшее кафе, бар или ресторан, участвующие в проекте, затем сообщить кодовую фразу «Столик 99» сотруднику, который поможет, и позвонить в службу поддержки. полиции, направляя в безопасное место (The Village Kazakhstan, 2022). Другим хорошим примером противодействия сексуальным домогательствам является платформа Stopharass.kz, недавно разработанная для отображения карты инцидентов (STOPHARASS.KZ, Карта инцидентов, 2022). На Рисунке 1 можно увидеть инциденты харассмента, визуализированные на картах гг. Алматы и Астаны.

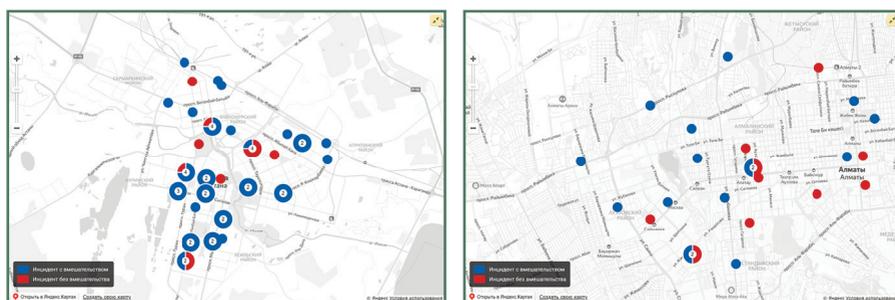


РИСУНОК 1. Карта инцидентов, г. Астана (слева), г. Алматы (справа) (STOPHARASS.KZ, Карта инцидентов, 2022)

Преследование в городах включает не только открытые пространства, но и общественный транспорт. Сексуальные домогательства в автобусах почти не расследуются, поскольку жертвы склонны умалчивать об этих случаях (Титова, 2021). Например, недавно казахстанская общественность была возмущена случаем с 12-летней девочкой, подвергшейся сексуальным домогательствам в автобусе (Liter.kz, 2020). В Университете менеджмента Алматы провели исследование среди студенток о харассменте в общественном транспорте, в результате оказалось, что больше половины имеют опыт домогательств в автобусах (Космагамбетова et al., 2022). Услуги такси также в целом

вызывают недоверие со стороны жителей города. Приблизительно 81% женщин Центральной Азии подвергались домогательствам в такси (Раисова et al., n.d.). Однако таксисты могут быть наказаны по закону только тогда, когда сами признают, что действительно совершали домогательства (Кулахметова и Жайлау, 2022). Для борьбы с домогательствами в такси в последнее время иницируются новые стартапы с водителями-женщинами, хотя их реальная работа все еще находится под вопросом.

Рассматривая общую логику проблемы уличного харассмента в отношении женщин, можно описать ее в виде дерева, представленного на Рисунке 2. В основе проблемы лежат патриархальные устои в обществе, вследствие чего интересы женщин отходят на второй план, а также присутствуют виктимблейминг или мировоззрение, обвиняющее девушек при домогательствах или насилии. Другой важный контекстный фактор — это регулятивная система, в которой не предусмотрено наказание за домогательства. Последствиями такой ситуации являются систематические нарушения прав граждан, а также ограничение мобильности девушек в условиях города из-за страха перед домогательствами.



РИСУНОК 2. Дерево проблемы

Масштаб и проявления проблемы

На Рисунке 3 можно увидеть сведения о зарегистрированных правонарушениях по статье 123 в общественных местах, на улицах, площадях, парках, скверах за последние семь лет (Qamqor.gov.kz, 2021). Примечательно, что лишь в 2021 году зарегистрировано четыре правонарушения, в то время как в предыдущие шесть лет обращения о правонарушениях не зарегистрированы. Это говорит о том, что либо количество инцидентов домогательств было настолько ничтожно мало, либо о том, что заявления о домогательствах почти не подаются в полицию.

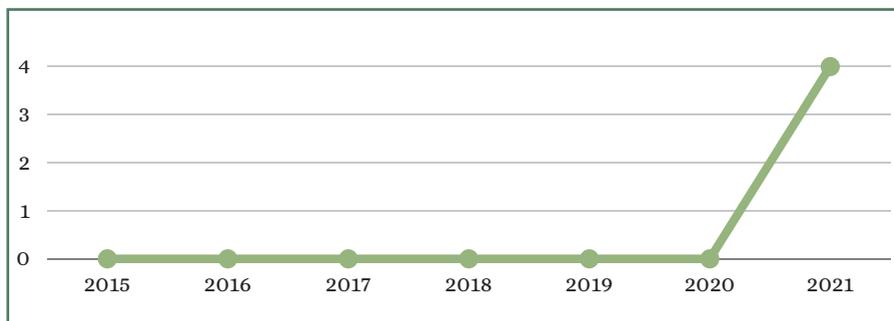


РИСУНОК 3. Сведения о зарегистрированных правонарушениях по статье за домогательства (адаптировано из источника Qamqor.gov.kz, 2021)

Результаты опроса жительниц

По результатам проведенного опроса было проанализировано, насколько жительницы городов чувствуют себя безопасно, какие общественные места являются наиболее избегаемыми для посещения и причины этого, а также как часто жительницы испытывают факты сексуального домогательства в городских пространствах и местах, где это происходило.

В г. Астане собрано 150 ответов, из них 107 было выбрано для дальнейшего анализа (отсеяны были ответы, содержащие больше 30% пустых ячеек). В г. Алматы было собрано 95 ответов, из них 70 было

выбрано для дальнейшего анализа (отсеяны были ответы, содержащие больше 30% пустых ячеек).

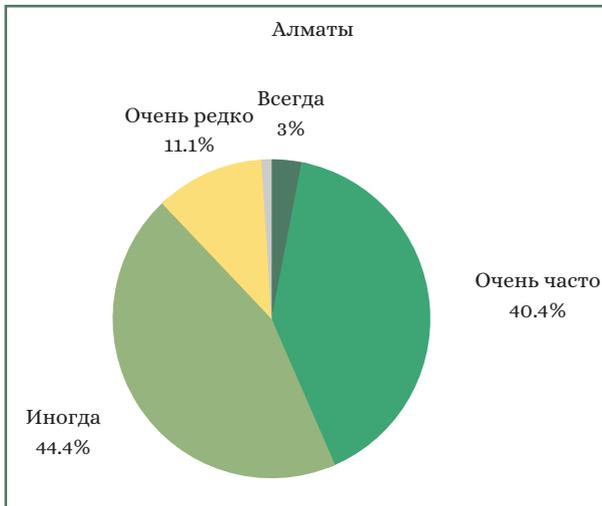
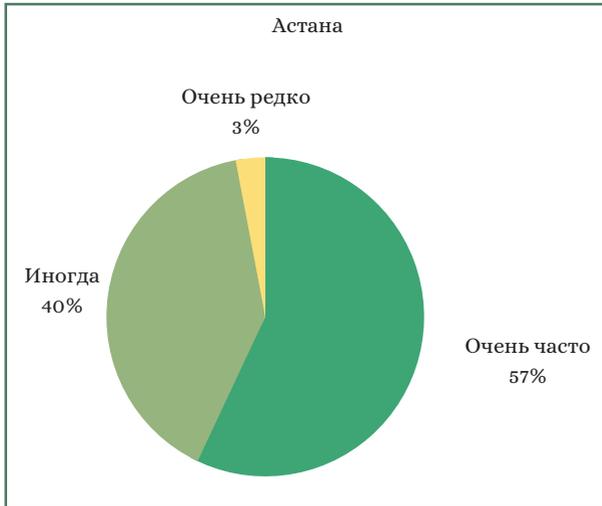
На Рисунке 4 вы можете увидеть, что большинство (57%) жительниц города Астаны *очень часто* чувствуют себя в безопасности в городе, *иногда* чувствуют себя в безопасности только 40%. Никто не ответил, что чувствует себя *всегда* безопасно в городских пространствах. В

Алматы большинство респондентов (44%) ответили, что *иногда* чувствуют себя в безопасности. В этом городе есть и те, кто всегда ощущает безопасность (3%), и кто никогда не чувствует себя безопасно (1%).

РИСУНОК 4.

Круговая диаграмма процентного содержания ответов на вопрос «Как часто вы чувствуете себя безопасно в городе?»

Рисунок 5 показывает, что около 80% жительниц Астаны и 74% жительниц Алматы когда-либо испытывали признаки сексуального домогательства или же насилия в городских



пространствах, больше четверти отвечающих отметили, что испытывают это *часто* или *очень часто* в Астане и пятая часть жителей — в Алматы.

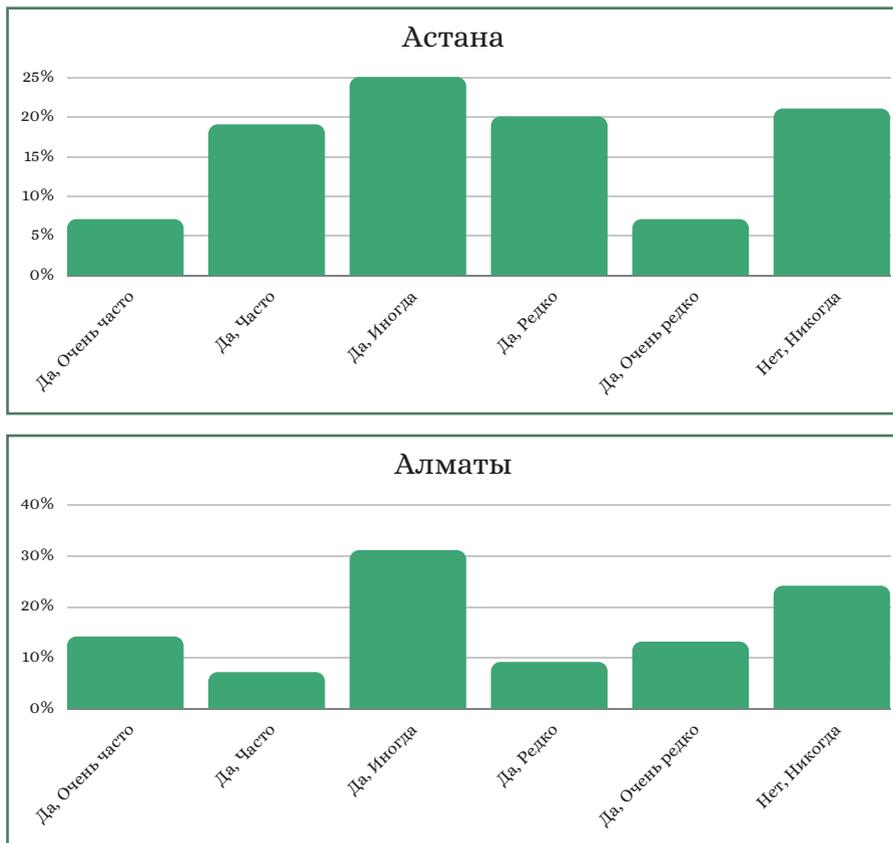


РИСУНОК 5. Гистограмма процентного содержания ответов на вопрос «Испытывали ли вы когда-либо признаки сексуального домогательства или насилия в городских пространствах?»

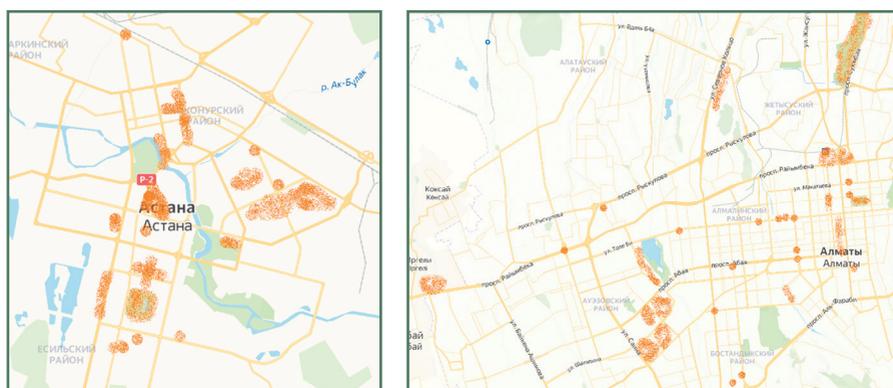
Астанчанки, ответившие положительно, поделились, что это происходило в следующих местах (см. Рисунок 6а): район Набережки (включая по Кабанбай батыра), мкр. Чубары (особенно ул. Космонавтики), район рынка «Артем», старого ж/д вокзала, на улице Байтурсынова за Пирамидой, ул. Валиханова, Набережная по ул.

Мамбетова, район ТРЦ «Евразия», Парк Жеруйык, Юго-Восток — в области пр. Абылай хана, пересечение улиц Жумабаева/Кажымукана рядом с ЕНУ, район ЕХРО, Туран, Сауран, ул. Алматы, остановка Назарбаев университет, около ТРЦ «Керуен» и MEGA SilkWay, Хан Шатыр (в особенности стройки вокруг и ЖК Театральный), Ботанический сад, пр. Улы дала, 17. Также женщины отметили, что испытывали факты сексуального домогательства в таких общественных маршрутах, как 53, 34, 9 (в районе рынка Астаналык), 37 (около рынка Асем), а также 51 и 40.

Алматинки, ответившие положительно, рассказали о случаях домогательств в следующих местах (см. Рисунок 6б): Арбат, бульвар Панфилова, парк рядом с баней «Арасан», ЖК Ортау по Наурызбай батыра, Тастак, Абая, Фурманова, Зеленый базар, Алтын Орда, район возле Дворца школьников, Набережная Хамита Ергалиева, роща Баума, Саяхат, микрорайоны (7-10), район Сайран, Тастак, барахолка, возле строек. А также пересечения улиц Абая-Байтурсынова, Абая-Жарокова, Алтынсарина-Жандосова, Гагарина-Левитана, Жарокова-Левитана, Курмангазы-Байтурсынова, Момышулы Ташкентская, Гоголя-Кунаева, Тимирязева-Розыбакиева, Толе би-Байтурсынова, Шарипова-Толе би, Толе би-Шапык Шокина, Рыскулова-Ахременко, Толе би-Муратбаева. Общественный транспорт: 99 автобус, станция метро «Райымбек», 69 автобус (остановка в Алатауском районе), рядом с остановкой Акпаева; 11 троллейбус, маршруты 38, 127, 86, 63, 121, 16, 201.

На Рисунке 6 можно увидеть, что в Астане инциденты домогательств ровно распределены по городу, в то время как в Алматы — в исторически центральной части города, так называемом «золотом квадрате», меньше инцидентов, чем в остальных районах. Сравнивая с картами Stoppharass.kz, можно увидеть, что в целом карты инцидентов очень похожи, что подтверждает верность результатов данного исследования, хотя опрос и был пилотным. В обоих городах такие места скопления людей, как районы вокзалов, рынков, микрорайонов (в Астане — район микрорайонов на Юго-Востоке, в Алматы 7-10 микрорайоны), являются наиболее часто упоминаемыми в качестве мест инцидентов. В Астане также упомянуты места в развивающейся

части Есильского района, такие как Экспо, безлюдная улица по проспекту Турана, в районе которой еще не развилась инфраструктура.



(а)

(б)

РИСУНОК 6. Карта инцидентов домогательств в а) г. Астане, б) г. Алматы

На Рисунке 7 можно увидеть, что *рынки, определенные улицы и/или тротуары и парки* больше всего избегаются для посещения жителями двух городов. Респондентки отметили, что в целом чувствуют себя небезопасно околостроек, в частном секторе, в переулках, рядом с увеселительными заведениями в вечернее время, в особенности в слабоосвещенных и не оживленных местах.

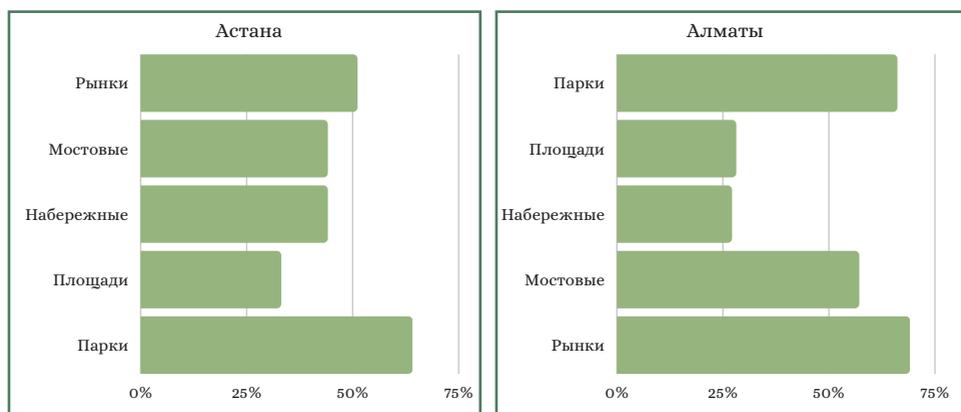
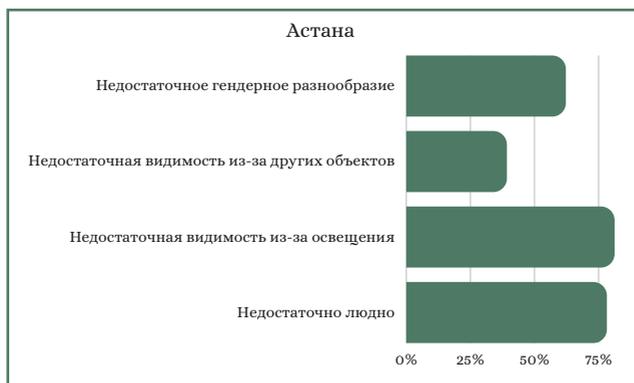


РИСУНОК 7. Гистограмма процентного содержания ответов на вопрос «Какие общественные места вы чаще всего избегаете посещать в вечернее или ночное время?»



На Рисунке 8 можно увидеть, что топ-причинами ощущения небезопасности в городских пространствах является недостаточный уровень людности, освещения.

РИСУНОК 8.

Гистограмма процентного содержания ответов на вопрос «Почему вы избегаете посещение вышеупомянутых мест в вечернее или ночное время?»

На Рисунке 9 можно увидеть рекомендации женщин по улучшению безопасности городских пространств (подробнее можно узнать в секции «Рекомендации решения проблемы»). Астанинские респондентки хотели бы больше установленных и надежно работающих видеокамер наблюдения, в то время как респондентки г. Алматы — улучшить уровень освещения по городу. Дополнительно девушки предлагали такие варианты, как безопасные заведения, правильное воспитание мужчин, нужны кнопки SOS — как, например, в Южной Корее, чтобы можно было экстренно вызвать полицию, справедливая система, не осуждающая жертв и не оправдывающая насильников, ужесточение законов — штрафы, тюремные сроки за домогательства, общественное порицание.

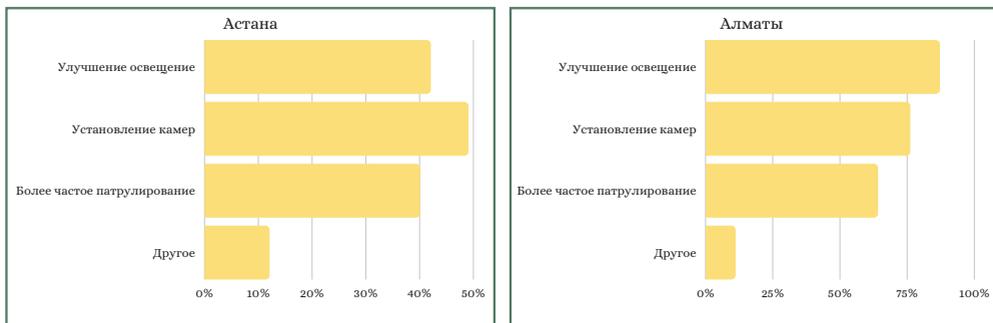


РИСУНОК 9. Гистограмма процентного содержания ответов на вопрос «Что могло бы сделать общественные места более безопасными для женщин?»

В результате пилотного опроса было выявлено, что девушек городов Алматы и Астаны действительно волнует харассмент в городских пространствах. В связи с этим были проведены глубинные интервью с девушками, испытывавшими домогательства в городе и в общественном транспорте. Главными целями глубинных интервью являлись:

1. Понять, как женщины определяют домогательства, и в чем их главная причина.
2. Понять, как женщины определяют роль городского устройства в инцидентах домогательств.
3. А также протестировать жизнеспособность и пользу рекомендаций для улучшений городских пространств.

Все респондентки, оценивая безопасность гг. Алматы и Астаны, дали по шесть баллов, то есть чуть выше среднего. Это объяснялось тем, что есть патрули, камеры, освещение в центральных частях городов, однако есть безлюдные и неосвещенные места, которые могут быть опасными.

Было выявлено, что домогательства определяются как нарушение личных границ человека, при котором женщина начинает чувствовать себя некомфортно, и включает в себя нежелательный разговор, физическое насилие, нежелательные прикосновения и/или прижимания к телу (в частности, к ягодицам и половым органам), кэтколлинг. Самая частая реакция женщин — ужас, ошолобление, после чего ярость, отвращение. Никто из интервьюированных не обращался

за помощью к прохожим (из-за ощущения равнодушия со стороны людей) или полиции (из-за нехватки улик, отсутствия веры в достойное наказание обидчика).

Ни одна из респонденток, с которыми харассмент случился в общественных пространствах, не связывала инциденты домогательства с устройством городских пространств, а больше связывали с: 1) патриархальным устоем, в котором нормализовано насилие над женщинами; 2) слабой законодательной базой, в которой нет отдельной статьи за домогательство, а существующая статья не предоставляет тяжелое наказание. Те, с кем это произошло в автобусах, вдобавок к перечисленному, винили недостаточную частоту маршрутов, что приводит к сильной заполняемости. А также был получен дополнительный комментарий: если девушка захочет подать жалобу в автобусный парк, необходимо, чтобы достаточно было бы показать билет и не нужно было бы знать дополнительные сложные детали, например, Ф. И. О. водителя. Случаи харассмента оставили жесткий отпечаток у девушек, появился страх, нужда в работе с психологом.

Все девушки, столкнувшиеся с харассментом в общественном транспорте, согласились, что кнопка о сообщении инцидента домогательства могла бы помочь. Тем не менее, у многих появлялось ощущение ступора, которое гипотетически может помешать ею воспользоваться.

Девушки, подвергшиеся харассменту в пространствах города, согласились, что наличие камер и хорошее освещение дают ощущение безопасности. Также они одобрили существование мобильного приложения, помогающего заявить о помощи. Однако им воспользоваться были готовы не все.

Результаты опроса организаций

Дополнительный опрос — результаты интервью со стейкхолдерами (n=10) — феминистскими и урбанистическими организациями — также показали, что сексуальные домогательства в городских пространствах являются острой темой в Казахстане. Больше 80% стейкхолдеров сталкивались в ходе своей работы с женщинами, которые

подвергались сексуальным домогательствам. Примеры включают в себя шлепки женщин по ягодицам мужчинами, домогательства в государственных органах, назойливость и т. д. Одна из представительниц организации поделилась, что сама подвергалась сексуальным домогательствам в общественных местах. В ходе интервью организации подчеркивают, что решения проблем в основном исходят от самих женщин-активисток (например, они разрабатывают специальные мобильные приложения и веб-сервисы), и эта активность контрастирует с отсутствием поддержки от государства. Также в ходе интервью половина респондентов подчеркнула важность безопасности общественного транспорта, что коррелирует с мнением девушек-жительниц городов.

Отвечая на вопрос, какие общественные места они считают наиболее опасными для горожанок, организации выразили мнение, что это переулки, подземные переходы, слабо освещенные дворы и улицы, подъезды к зданиям, увеселительные заведения и ночные клубы, общественный транспорт.

Представители акимата г. Алматы отметили, что требования для **новых** остановок общественного транспорта включают в себя необходимость быть установленными в непосредственной близости от объектов массового притяжения населения — ТРЦ, продовольственных и непродовольственных магазинов, университетов, школ, ж/д и автовокзалов, кинотеатров, гостиниц, банков.

Анализ вовлечения стейкхолдеров

В данной секции проведен анализ стейкхолдеров, который показывает на примерах каждого стейкхолдера возможные действия для их вовлечения в решение проблемы безопасности женщин в городской среде (Таблица 1). Следующие категории людей являются стейкхолдерами в городах: жители города, городские планировщики, акимат, исследовательские институты, ученые, медиа. У каждого стейкхолдера разное вовлечение и, как следствие, влияние на проблему.

- Жители городов больше вовлекаются в решение проблем через социальный активизм, имея низкую степень влияния на решение проблемы.
- Медиа освещает их активизм, призывая больше внимания к запросу жителей, таким образом их степень влияния — средняя, а их главная мотивация — важный и качественный материал для работы.
- Городские планировщики и ученые изучают проблему и предлагают варианты решения, основываясь на своей экспертизе. Они мотивированы в улучшении городской среды путем исследования важных тем для сообщества.
- Акиматы, мотивированные удовлетворением нужд жителей, принимают решения и соответствующие политики. Акимат имеет самую сильную степень влияния на решение проблемы.

В данном исследовании во время интервью организаций участвовали все типы стейкхолдеров, кроме медиа.

ТАБЛИЦА 1. Анализ вовлечения стейкхолдеров

Актеры	Какие решения принимают	Как вовлечены в решение проблемы	Степень влияния на решение проблемы	Интересы/мотивация	Ресурсы	Как можно вовлечь?
Жители города (женщины)	Варианты передвижения по городу	Социальный активизм, оплата проблем в социальных сетях	Низкая	Собственная безопасность	-	Огласка в социальных сетях
Жители города (мужчины)	Действия по отношению к женщинам	Социальный активизм, оплата проблем в социальных сетях	Низкая	Безопасность близких, социальная ответственность	-	Огласка в социальных сетях
Городские планировщики	Варианты дизайна городов	Изучение проблемы и предложение вариантов решения с точки зрения изменения городской среды	Средняя	Улучшение городской среды	Финансовый бюджет на проведение разных мероприятий, релевантное образование	Предлагать им соответствующие проекты
Акима, районный акимат	Принятие политик насчет городов	Принятие соответствующих политик по улучшению безопасности города	Высокая	Удовлечение нужд граждан города, повышение политического рейтинга	Финансовый бюджет на изменение городской среды, политическая власть	Предлагать им соответствующие проекты, огласка в социальных сетях
Исследовательские институты, ученые	Изучение проблемы	Предложение вариантов решений	Средняя	Исследование «горячих» тем, важных для общества, цитируемость	Релевантное образование	Предлагать им соответствующие проекты
Медиа	Освещение проблемы	Освещение нужды изменений на разных уровнях	Средняя	Освещение «горячих» тем, важных для общества, повышение медиарейтинга	Выход в СМИ, медиавласть	Предлагать им соответствующие проекты, огласка в социальных сетях

Рекомендации решения проблемы

Основываясь на результатах интервью и литературного обзора, разработаны следующие рекомендации:

Первая группа рекомендаций касается инфраструктуры города:

1) Уровень освещения, позволяющий обеспечить хорошую видимость городских пространств. Например, строительные площадки часто вызывают озабоченность у женщин. Исследования показывают, что 5–10 люкс достаточно для ощущения безопасности (Svechkina, Trop, Portnov, 2020).

2) Достаточное количество рабочих камер наблюдения, расставленных по городу. В некоторых городах увеличение камер помогло снизить уровень преступности (Kern L., 2020).

3) Разработка мобильного приложения, в котором можно сообщить о проблемах с безопасностью в определенных местах или подать сигнал о необходимости помощи полиции/охране. Также в нем девушка могла бы связаться с волонтером для того, чтобы кто-то виртуально сопровождал ее, если она передвигается по городу одна. Представители МВД ДП г. Алматы поделились информацией, что уже существует мобильное приложение «102», в котором есть кнопка SOS. Однако никто из интервьюированных девушек не знал о нем, что означает, что это приложение нуждается в рекламе.

4) Проектирование города, которое избегает больших (< 1 м) мусорных контейнеров, очень высокой (не более 1 м) и густой растительности (например, деревья не должны загораживать свет от фонарей) и тому подобных элементов застройки — потому что они затрудняют видимость для потенциальных жертв, но в то же время позволяют потенциальным преступникам незаметно преследовать их.

5) Кнопки тревоги и вызова полиции, размещенные по городу.

6) Остановки общественного транспорта кажутся женщинам более безопасными, когда они достаточно многолюдны и гендерно разнообразны. Этого можно добиться, разместив автобусные остановки в районах с магазинами, кафе и другими общественными местами или наоборот.

7) Мировой опыт предлагает использовать постоянные аудиты безопасности в городе, которые помогут не только выявить гендерно чувствительные городские пространства, но и повысить общественное внимание к проблемам безопасности женщин. Аудит безопасности включает в себя такие пункты, как освещение места, обозначения (помогающие понять, где находится человек), обзор (видимость пространства), изолированность, запасные пути, содержание территории. Первый аудит безопасности женщин был разработан в Канаде в 1989 г. Комитетом действий Торонто по борьбе с насилием в отношении женщин и детей (METRAC) (UN Habitat 2008). В Индии, в рамках инициативы «Более безопасные города» для мальчиков и девочек-подростков, волонтеры вместе проводят аудит безопасности своего сообщества, создавая карты, на которых документируются такие проблемы, как плохое освещение, потрепавшиеся тротуары и места, где мужчины собираются, чтобы домогаться девушек. Например, в Манголпури они убедили владельцев магазинов установить освещение и камеры видеонаблюдения в небезопасных местах. Они также побуждали городские власти чинить сломанные уличные фонари и чистить грязные общественные туалеты (Alia Dharssi, 2017).

Вторая группа рекомендаций касается общественного транспорта и включает в себя такой транспорт, как автобусы, трамваи, метро, такси и т. п.

Так, в общественном транспорте могут быть установлены специальные системы оповещения, которые помогут сигнализировать о случаях сексуальных домогательств.

Увеличение времени работы общественного транспорта, а также увеличение количества автобусов в часы пик также могут помочь сократить риски харассмента в многолюдном автобусе и уменьшить потребность в вызове такси.

Служба такси должна проверять, доехал ли клиент до конечной точки, и если нет, связаться с клиентом по телефону и уточнить причину, чтобы избежать случаев угрозы насилия. Некоторые респондентки также отметили, что хотели бы иметь возможность выбирать гендер таксиста.

Дополнительно от экспертов (стейкхолдеров) были получены следующие рекомендации. По их мнению, можно сделать для повышения безопасности в городах следующее:

1. *сервисы помощи жертвам* (горячие линии для сообщений о домогательствах и других формах насилия в отношении женщин, надлежащая подготовка сотрудников правоохранительных органов);
2. *политические реформы* (предоставление женщинам равные возможности для участия в управлении городом, больше мейнстримов и политиков, которые заинтересованы и способны защищать права женщин, введение наказаний на законодательном уровне за ущемление прав и насилие в любом его проявлении); а также
3. *информационная политика* (поддержка женщин в получении информации и принятии решений об их правах и возможностях быть в безопасности в городах; обучение детей с раннего возраста гендерному равенству и вмешательству/помощи окружающих; информационная работа в общественном транспорте; внедрение масштабной разъяснительной работы в СМИ о наказании лиц, подвергающих опасности окружающих). Проблема должна быть известна и обсуждаться на всех уровнях власти). Женщинам необходимо реализовать свои пассивные права и участвовать в управлении государством для решения вопросов безопасности в городах.

Итоги

Данное исследование показало, что вопрос безопасности в городских пространствах является релевантной проблемой для жительниц городов. Около 80% опрошенных сталкивались со случаями домогательств. По результатам видно, что в Астане инциденты харассмента равномерно распределены по городу, в то время как в Алматы в «золотом квадрате» их сравнительно меньше.

Варианты по изменению городских пространств для улучшения безопасности женщин были разделены по категориям:

1) Инфраструктура — достаточный уровень освещения, повсеместное использование камер наблюдения, отсутствие элементов застройки, затрудняющих видимость, создание мобильного приложения для аудита городских пространств и для сигнала о помощи, оживленные остановки общественного транспорта.

2) Общественный транспорт — системы оповещения о домогательствах, увеличение времени работы общественного транспорта, увеличение количества автобусов в часы пик, для сервисов такси — проверка приезда клиента в конечную точку заказа, опция выбора гендера водителя.

Будущие исследования могут включать в себя проведение опросов и интервью с жительницами других городов, а также дополнительных стейкхолдеров (например, районные акиматы), аудиты безопасности. В дополнение, помимо устройства городского пространства, которое помогает в профилактике домогательств, важны и другие методы работы против гендерной дискриминации в совокупности, такие как половое воспитание, социальная реклама, правильная законодательная база.

Благодарности

Авторка выражает благодарность за помощь в проведении исследования следующим организациям: Urban Forum Kazakhstan, Friedrich-Ebert-Stiftung Kazakhstan, PaperLab, Femin-erkin, Kazakhstan Women's Power Alliance, казахстанская феминистская инициатива «Феминита», Общественный фонд «АДАМ ДАМУ», Table 99, StopHarass.kz.

ССЫЛКИ И ИСТОЧНИКИ

- Кулахметова А., Жайлау Е., «'Don't be shy' — Kazakh girls fight sexual harassment.» EurasiaNet, 2022. <https://eurasianet.org/dont-be-shy-kazakh-girls-fight-sexual-harassment> (Октябрь 12, 2022).
- Титова А. «Оргазм в час-пик. Фроттеризм как сексуальное извращение», MKRU, 2021. <https://mk-kz.kz/social/2021/12/01/orgazm-v-chaspik-frotterizm-kak-seksualnoe-izvrashhenie.html> (Ноябрь, 14, 2022).
- Dharsai A. 2017. «How Young Women in Delhi Are Fighting Street Harassment.» Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/features/2017/12/12/how-young-women-in-delhi-are-fighting-street-harassment/> (Ноябрь, 30, 2022).
- Fillo G. F., Negruța A. 2020. Keep the Promise, Accelerate the Change. UN Women. <https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2020/10/Beijing%20Report-min.pdf> (Ноябрь 30, 2022).
- Kern, L. 2020. Feminist City: Claiming Space in a Man-Made World. Verso Books. ISBN 1788739817, 9781788739818
- Liter.kz, ««Случайно» трогал за бедра: 12-летняя астанчанка подверглась домогательствам в автобусе», 2020. <https://liter.kz/sluchaino-trogal-za-bedra-12-letniaia-astanchanka-podverglas-domogatelstvam-v-avtobuse-1653036865/> (accessed Nov., 14, 2022).
- Qamqor.gov.kz. 2021. Форма Отчета № 1-М «О Зарегистрированных уголовных правонарушениях» Раздел 1. Сведения о зарегистрированных уголовных правонарушениях. <https://www.qamqor.gov.kz/crimestat/statistics>. (Ноябрь 28, 2022).
- STOPHARASS.KZ, Карта инцидентов. 2022. <https://stopharass.kz/> (Ноябрь, 29, 2022).
- Svechkina A., Trop, T., Portnov, B.A. How Much Lighting is Required to Feel Safe When Walking Through the Streets at Night? Sustainability 2020, 12, 3133. <https://doi.org/10.3390/su12083133>
- The Village Kazakhstan. 2022. «Школьницы запустили проект по защите женщин от нежелательного внимания». The Village Kazakhstan. <https://www.the-village-kz.com/village/city/news-city/21445-shkolnitsy-zapustili-proekt-po-zaschite-zhenschin-ot-nezhelatel'nogo-vnimaniya> (Январь, 9, 2021).
- Цой Е. «Что значит сексуальное домогательство в Казахстане?» «Власть». [https://vlast.kz/obsshestvo/25618-cto-znacit-seksualnoe-domogatelstvo-v-kazahstane.html#:~:text=%D0%92%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%B8%D0%B7%20%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D1%8B,%D0%B8%D0%BB%D0%B8%20%D0%B8%D0%BD%D1%8B%D0%BC%20%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D1%8F%D0%BC%20%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%83%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B0%2%BB. \(Декабрь, 2, 2022\).](https://vlast.kz/obsshestvo/25618-cto-znacit-seksualnoe-domogatelstvo-v-kazahstane.html#:~:text=%D0%92%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%B8%D0%B7%20%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D1%8B,%D0%B8%D0%BB%D0%B8%20%D0%B8%D0%BD%D1%8B%D0%BC%20%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D1%8F%D0%BC%20%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%83%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B0%2%BB.)
- Раисова З., Жусупова Н., Джумъа М., Матвиенко, И. «Харассмент в такси в Центральной Азии». <https://longreads.cabar.asia/taxi>
- Космагамбетова А., Нурбекова С., Черняева Е., Маненгазы М., Нугиманова А., Коснижан К., Изделеуова Л., Байбульсинова А., Ануар Ж., Нигай Н., Таиров Д. «Харассмент в общественном транспорте». Almaty Management University, 2022.

Приложения

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Вопросы пилотного опроса жительниц гг. Алматы и Астаны

1.	Укажите ваш пол.
	<ul style="list-style-type: none"> • Женский • Мужской • Другое / Предпочитаю не раскрывать
2.	Вы проживали когда-либо в гг. Алматы/Астане или же проживаете сейчас?
	<ul style="list-style-type: none"> • Да • Нет
3.	Как часто вы чувствуете себя в городе безопасно ?
	<ul style="list-style-type: none"> • Всегда • Очень часто • Иногда • Очень редко • Никогда
4.	Какие общественные места вы чаще всего избегаете посещать в вечернее или ночное время?
	<ul style="list-style-type: none"> • Парки • Площади • Набережные • Мостовые • Определенные улицы и/или тротуары • Рынки • Другое
5.	Если в предыдущем вопросе вы ответили «Определенные улицы и/или тротуары», вы можете перечислить, какие?
6.	Почему вы избегаете посещения вышеупомянутых мест в вечернее или ночное время?
	<ul style="list-style-type: none"> • Недостаточнолюдно • Недостаточная видимость из-за освещения • Недостаточная видимость из-за других объектов (например, лестницы / ступеньки / высокие мусорные контейнеры / высокая растительность и т.д.) • Недостаточное гендерное разнообразие (например, больше людей мужского пола) • Другое
7.	Испытывали ли вы когда-либо признаки сексуального домогательства или насилия в городских пространствах? (включая кэтколлинг, сексистские оскорбления и т. п.)?
	<ul style="list-style-type: none"> • Да, очень часто • Да, часто • Да, иногда • Да, редко • Да, очень редко • Нет, никогда
8.	Если вы ответили «Да» на предыдущий вопрос, укажите примерные адреса тех мест (например, район / квартал / пересечение улиц / улица или же номер автобуса).

9. Как вы предпочитаете передвигаться по городу?
<ul style="list-style-type: none"> • Пешком • На общественном транспорте • На такси • На личном транспорте (автомобиль, велосипед и т.д.) • Другое
10. Есть ли у вас какие-то опасения по поводу своей незащищенности во время вышеупомянутых способов передвижения по городу? Перечислите их, пожалуйста.
11. Что могло бы сделать общественные места более безопасными для женщин?
<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение освещения • Установка камер • Более частое патрулирование / усилить охраняемость • Другое
12. Если у вас есть какие-то дополнительные опасения по поводу своей безопасности в определенных городских пространствах, пожалуйста, перечислите их.
13. Если у вас есть какие-либо предложения по улучшению безопасности городских пространств для женщин, пожалуйста, напишите их.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Вопросы опроса организаций-стейкхолдеров

14. Как вы думаете, как часто женщины чувствуют себя в городе безопасно?
<ul style="list-style-type: none"> • Всегда • Очень часто • Иногда • Редко • Никогда
15. Приходилось ли вам в ходе своей профессиональной деятельности встречаться с женщинами, которые испытывали сексуальные домогательства или насилие в городских пространствах (на улицах, в транспорте и т.п.)?
<ul style="list-style-type: none"> • Да • Нет
16. Если вы ответили «да» на предыдущий вопрос, расскажите, пожалуйста, подробнее.
17. Как вы думаете, какие публичные места являются наиболее опасными для жительниц городов?
18. Как вы думаете, что можно сделать для улучшения безопасности в городах?
19. Есть ли у вас дополнительные комментарии?

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Соц-дем вопросы:

1. Пожалуйста, расскажите о себе: как вас зовут, сколько вам лет и чем занимаетесь?

Вопросы о харассменте:

2. По вашему мнению, насколько безопасными являются улицы нашего города для женщин? Оцените по 10-балльной шкале, где 1 — совершенно небезопасно, а 10 — крайне опасно. Объясните свою оценку.
3. Сталкивались ли вы когда-либо со случаями домогательств со стороны других людей? Расскажите про один из таких случаев:
 - a. как и где это произошло? (город, адрес или номер автобуса / тип транспорта);
 - b. какая у вас была реакция? Что вы ощущали?
 - c. обращались ли вы за помощью? А в полицию? Если нет, то почему? Если обратились, то остались ли довольны результатом?
4. Как вы считаете, почему происходят домогательства в общественных местах??

Вопросы о влиянии городской инфраструктуры на безопасность женщин:

5. Как вы думаете, какова роль городской инфраструктуры (освещение, наличие камер, организация пространства и т. п.) в профилактике домогательств в отношении женщин?
6. Как вы считаете, какие меры со стороны акимата или городских властей помогли бы в борьбе с домогательствами в общественных местах?

Вопросы о тестировании рекомендаций:

7. По вашему мнению, какие из следующих мер/решений были бы наиболее эффективны в борьбе с домогательствами в отношении женщин?

Если харассмент произошел в пространстве города (улица, площадь, парк):

- увеличить количество фонарей и повесить уровень освещения улиц;
- увеличить количество камер наблюдения. Дают ли они вам ощущение безопасности?
- использовать мобильное приложение для подачи сигнала о помощи или сообщения о проблеме с безопасностью;
- уменьшить количество больших мусорных контейнеров, густой растительности или высоких элементов застройки, которые затрудняют видимость;
- если харассмент произошел на остановке общественного транспорта, сделать вокруг все более оживленным и гендерно разнообразным? Были вокруг магазины, кафе?

Если харассмент произошел в общественном транспорте (автобусы, трамваи, метро, такси):

- если харассмент произошел в автобусе/трамвае/метро, могла бы вам система оповещения о харассменте в автобусе? Например, вместо кнопки «стоп» была бы кнопка оповещения?
- если харассмент произошел в такси, помогло бы вам увеличение рабочих часов автобусов/трамваев/метро, т. е. использовали бы вы другой транспорт, если бы это было возможно?
- связывались ли вы со службой такси насчет произошедшего?
- хотели бы вы иметь возможность выбрать гендер водителя такси?

ЗНАЧИМОСТЬ БЕЗОПАСНЫХ КВИР-ПРОСТРАНСТВ В МАСШТАБАХ ГОРОДА

Айтуар Коспаков

kospakov.aituar@gmail.com

Амир Шайкежанов

amir.shaikezhanov@gmail.com

В данной статье исследуется концепция безопасности, инклюзивности общественных пространств города по отношению к людям ЛГБТК+ и особенности формирования безопасных пространств. Также нами рассмотрена взаимосвязь городских пространств с процессом формирования, принятия сексуальности и идентичности человека. Мы утверждаем, что безопасные квир-пространства являются частью городской среды, которая играет значительную роль в обеспечении психологического благополучия и комфорта ЛГБТК+-персон как результат возможности безопасно социализироваться в инклюзивной среде.

Также в ходе исследования были сформулированы представления и ожидания от безопасных пространств для ЛГБТК+-персон.

ВВЕДЕНИЕ

Безопасность в общественных пространствах является неотъемлемой частью формирования и развития инклюзивного, справедливого общества. 11 цель устойчивого развития Генеральной ассамблеи ООН (далее ЦУР) направлена на изменение городов и населенных пунктов в более благоприятную, безопасную и инклюзивную среду, а в 16 цели отмечена важность содействия в развитии инклюзивного

¹ ЛГБТК+ – аббревиатура, используемая для обозначения людей, идентифицирующих себя как лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендерных персон, квиринов и др.

и мирного общества и искоренении всех форм насилия и дискриминации (United Nations, 2015). Государства как на страновом, так и на городских уровнях начали разрабатывать и собственные программы, стратегии развития безопасных пространств — например, г. Ванкувер, Канада, и г. Мельбурн, Австралия (City of Vancouver, n.d.; Inclusive communities and workplaces, n.d.).

Однако несмотря на этот факт, говорить о том, что общественные пространства городов безопасны и инклюзивны для всех, не приходится, так как некоторые группы общества подвергаются социальной изоляции, дискриминации, и поэтому городские пространства менее безопасны для этих групп.

Исследователями географии сексуальности и общественных городских пространств отмечено, что создаваемые пространства гетеронормативны, впоследствии они приводят к подавлению ненормативной сексуальности, вытеснению и социальной изоляции ЛГБТК⁺-людей от основных общественных пространств города, тем самым устанавливая ограничение в полноценном участии в политической, экономической или социальной жизни города (Binnie, 1997). Доминирование гетеронормативной идентичности и связанных с ней социальных норм, ожиданий привело к маргинализации отличных от этой идентичности людей и строгому регулированию присутствия ЛГБТК⁺ в общественных пространствах города. Учитывая все эти обстоятельства для людей ЛГБТК⁺, становится актуальным конструирование безопасного пространства.

Концепция безопасного пространства берет свое начало с 1970-х годов, с момента возникновения движения за равные права женщин и ЛГБТК⁺-сообщества, где этот термин использовался для обозначения физического пространства для единомышленников(иц), которые могли встретиться, поделиться собственным опытом в безопасном пространстве. Термин «безопасность» является ключевым в политике ЛГБТК⁺ и находит свое отражение в разных сферах (в предоставлении социальных услуг, политической организации, досуге). Например, к ним можно отнести комьюнити-центры, дружественные кабинеты в медицинских учреждениях, служба психологической помощи в образовательных учреждениях, гей-бары, клубы и др.

Исследователи Лоу и Ивсон предложили модель социально справедливого общественного пространства, которая включает в себя различные аспекты справедливости по отношению к публичному пространству, включая взаимодействие общественных пространств с распределением справедливости, признанием, процессуальной справедливостью, интерактивной справедливостью, местами общего пользования, помощью и восстановлением (Setha Low & Kurt Iveson, 2016). На основе оценочной структуры Лоу и Ивсон группой исследователей установлено влияние общественных пространств города на мобильность и социальную изоляцию ЛГБТК+ (Nash et al., 2019).

То, как формируются эти пространства и какие трудности возникают при создании и функционировании этих пространств, исследовала Хартал, которая, изучая общественные ЛГБТК+-пространства г. Иерусалима, выделила пять различных фреймов (критериев) безопасного пространства: создание механизмов безопасности пространства, сохранение анонимности, инклюзивность, разделение пространства для отдельных групп идентичностей, а также контроль над непредвиденными ситуациями. Вместе с тем, исследовательницей отмечено, как эти пространства конструируют сексуальную или гендерную идентичность (Hartal, 2017). Подробное описание фреймов см. в Приложении 1.

При этом другая группа исследователей указала, что разные группы внутри маргинализированных слоев понимают под безопасным пространством разные концепции, т. е. безопасность того или иного пространства, кроме объективных критериев и факторов, имеет еще и субъективную оценку для каждого индивида (Pascari et al., 2022).

Казахстанское законодательство, социальная стигма и психологический комфорт

Для понимания контекста, в котором находится сообщество ЛГБТК+ в Казахстане, важно рассмотреть вопросы законодательных норм, социальной и интернализированной (направленной на себя) стигмы. Законодательной нормы, криминализирующей или запрещающей ЛГБТК+, в Казахстане нет, тем не менее, есть ряд норм,

которые являются дискриминирующими. В Кодексе о браке и семье прописано: «Брак (супружество) — равноправный союз между мужчиной и женщиной»; «Браком (супружеством) не признается фактическое сожительство как мужчины и женщины, так и лиц одного пола»; «Не допускается заключение брака (супружества) между лицами одного пола» (Кодекс РК «О браке (супружестве) и семье», 2011).

Кроме того, есть прямой запрет на усыновление/удочерение представителями ЛГБТК+ детей. «Усыновителями могут быть совершеннолетние лица, за исключением [...] лиц, придерживающихся нетрадиционной сексуальной ориентации» (Постановление Правительства РК, 2012).

Трансгендерный переход регламентируется «Правилами медицинского освидетельствования и проведения смены пола для лиц с расстройствами половой идентификации», которые тоже напрямую стигматизируют и дискриминируют трансгендерных персон, обязывая их пройти через операцию по хирургической коррекции половых органов для того, чтобы можно было получить измененные документы. Это также фактически стерилизует трансгендерных персон. «После смены пола Комиссия выносит заключение о возможности смены лицу социального (паспортного) пола» (О некоторых вопросах оказания медико-социальной помощи в области психического здоровья, 2020).

Указанные нормы не только дискриминируют, но и закрепляют стигматизирующее отношение к ЛГБТК+, что при полном отсутствии антидискриминационного законодательства не дает возможности к преодолению социальной стигмы, оставшейся со времен уголовного преследования за гомосексуальность вплоть до 1997 года. Такая стигма со временем превращается в норму даже для представителей самой группы и обращается внутрь человека (интернализируется), создавая дополнительное давление на социализацию и ментальное здоровье человека. В исследовании А. Сексенбаева по изучению ментального здоровья и суицидальности среди геев и бисексуалов Казахстана приводится анализ последствия такой интернализированной стигмы. В общей сложности 55,4% участников(ц) были отнесены к группе риска самоубийства, где почти у половины

участников(ц) была выявлена та или иная форма депрессии, а у 35% — тревога от легкой до тяжелой степени. Идентификация себя как гея увеличивала вероятность самоубийства в среднем на 75% по сравнению с идентификацией себя как бисексуала с поправкой на возраст, депрессию и тревогу (Seksenbayev, 2018).

Стигма со стороны общества была выявлена и среди общего населения при сборе исследователями данных шестой и седьмой волны World Values Survey (далее WVS), где 73,6% (2011) и 73,4% (2018) опрошенных высказались против того, чтобы жить по соседству с людьми гомосексуальной идентичностью (World Values Survey, n.d.).

Также выявлено пренебрежительное и дискриминационное отношение к ЛГБТ со стороны работников сферы здравоохранения, что впоследствии приводит респондентов(ок) к сокрытию ориентации и гендерной идентичности (Soros Foundation, 2009: 108). В другом исследовании провели общенациональную оценку численности мужчин в Казахстане, имеющих половые контакты с мужчинами (МСМ) и выявили социальные и структурные барьеры, с которыми сталкиваются МСМ при тестировании на вирус иммунодефицита человека. (Wu et al., 2017).

В докладе А. Пушилина отмечено, что вследствие высокого уровня стигматизации и гомофобии представители ЛГБТК+ сталкиваются со случаями дискриминации и насилия по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности (далее СОГИ). Однако большинство пострадавших не обращалось в правоохранительные органы или в суд, но те, кто обратились, не получили должной помощи, а подверглись дополнительной дискриминации со стороны полицейских, медицинского персонала (А. Pushilin, 2016:23).

Согласно отчету казахстанской феминистской инициативы «Феминита», 44,3% заявили что имеют опыт насилия или негативно-го отношения по признаку СОГИ, а у 2% опрошенных был опыт незаконного удержания правоохранительными органами (Feminita, 2017).

В Казахстане практически отсутствуют соответствующие вышеуказанным критериям безопасные ЛГБТК+-пространства. Например, есть государственные заведения, такие как центры по борьбе и профилактики СПИД, при которых есть дружественные кабинеты, однако

важно понимать, что в них также в той или иной мере присутствует общественная стигма в отношении ЛГБТК+ (Индекс стигмы людей, живущих с ВИЧ 2.0.).

Хорошим вариантом безопасных пространств для квир-сообщества являются бизнесы, ориентированные на сообщество, — клубы, бары и сауны. Тем не менее, не все из них в полной мере соответствуют или ставят себе целью соответствовать концепции безопасного пространства, при этом часть из них все же старается обеспечить эти условия и таким образом повышает спрос на более широкое понимание безопасности и инклюзивности.

Актуальность этого исследования выражается в описании задач, функций и ожиданий от безопасных пространств для ЛГБТК+, что до этого не проводилось в РК.

Методы

Исследование с использованием электронной анкеты проводилось в городах Алматы, Астане в период с декабря 2022 г. по январь 2023 г. Анкета была разработана на казахском и русском языках, однако для точности перевода и сохранения концепций исследования был использован метод обратно-параллельного перевода, где измерения и шкалы были переведены с английского на казахский и русский языки и обратно (Brislin, 1986).

Анкета содержит 37 вопросов и утверждений, которые были разделены на разные блоки. Первый блок анкеты был направлен на изучение личного опыта и опыта близкого окружения респондентов(ок) при столкновении с нарушениями инклюзивности и/или безопасности, а также какие способы решения принимаются ими. Следующие два блока включали в себя утверждения для измерения стресса меньшинств, формы дискриминации и внутренней ЛГБТК+-фобии. Также был включен блок вопросов для определения степени влияния, цели и частоты посещения респондент(к)ами безопасных пространств. Четвертый блок анкеты направлен на измерения социального и психологического благополучия. Последний раздел анкеты включает в себя вопросы для измерения социально-демографических данных,

таких как гендерная идентичность, сексуальная ориентация, возраст, этническая и религиозная принадлежность, образование, сфера занятости, материальное положение. Во избежание влияния гендерных стереотипов и предрассудков вопросы, утверждения анкеты были разработаны с учетом гендерной нейтральности языка (инклюзивности) (Wasserman & Weseley, 2009; Sarassin et al., 2012).

Этические принципы

Онлайн-опрос был разработан в соответствии требованиями этического кодекса социологической науки (International Sociological Association, 2001; American Sociological Association, 2018). Респондент(к)ам было предоставлено краткое разъяснение исследования и его целей. Респонденты(ки) заполняли онлайн-опрос, который проводился на базе платформы *OneClickSurvey* (<https://www.1kasi/>). Онлайн-опрос был опубликован в различных ЛГБТК+ и френдли-группах социальных сетей Instagram, Facebook и мессенджера Telegram, где все желающие могли добровольно участвовать в нем. Все респонденты(ки) дали согласие на участие в исследовании, выбрав один из предложенных вариантов ответа в соответствующем поле опроса. Метод сбора данных был полностью анонимным, и никакие личные идентификаторы, такие как имя, номер мобильного телефона или электронная почта участников(иц), не собирались. Денежное или иное вознаграждение за участие в исследовании респондент(к)ам не предполагалось. Респондент(к)ам была предоставлена возможность выбора удобного им языка прохождения опроса: казахский или русский.

Респонденты(ки)

В опросе приняли участие 300 человек, из них 41% женщин, 37,3% мужчин, 13,8% небинарных и 2,8% трансгендерных персон, тогда как 2,8% предпочли не указывать свою гендерную идентичность, и 2,3% респондентов(ок) указали собственный вариант, куда вошли гендерфлюидный, человек, находящийся в процессе гендерного

перехода, и человек, употребляющий любые местоимения. Средний возраст участников(иц) исследования составил 24,9 года. По сексуальной ориентации представленность гомосексуальных мужчин составила 28,6%, бисексуальных персон — 25,8%, лесбиянок — 14,7%, пансексуальных персон — 13,8%, квир-персон — 6,9%, гетеросексуальных персон — 5,1%, асексуальных персон — 2,3%, и 2,8% респондентов(ок) указали собственный вариант сексуальной ориентации.

По этнической принадлежности большинство участников(иц) исследований относятся к казахам/казашкам — 47%, русским — 29,5%, доля других этносов составила 23,5%, где были представлены украинцы(ки), уйгуры(ки), метисы(ки) и др.

По предпочитаемому языку прохождения онлайн-опроса большая часть респондентов(ок) — 93,3% — выбрали русский язык, тогда как оставшиеся 6,7% составляют долю отвечавших на казахском.

Описательная статистика по параметрам социально-демографических характеристик представлена в Приложении 2.

Результаты и обсуждение

1) Безопасность и инклюзивность в городских пространствах

В данной части исследования мы рассмотрели восприятие респондент(к)ами города и городских пространств с позиции инклюзивности по отношению к ним и к их близкому окружению. Так, для большинства респондентов(ок) город и городские пространства являются отчасти инклюзивными — 40,3%, а для близкого окружения — 35%. Вместе с тем, доля участников(иц), оценивающих город и городские пространства как инклюзивное место, составила для самих участников(иц) 31% и 38,7% для их близкого окружения соответственно. Однако более 25% участников(иц) отметили, что город и городские пространства недостаточно или совсем не инклюзивны.

Также нам было интересно рассмотреть, влияет ли частота посещения безопасных пространств на общее восприятие инклюзивности окружающей среды. Результаты показали, что участники(цы), посещающие безопасные пространства несколько раз в месяц и чаще, считают город и городские пространства более инклюзивными,

тогда как для группы, посещающей безопасные пространства раз в год и реже, городские пространства являются неинклюзивными. Мы предполагаем, что наличие безопасных пространств позволяет сформировать у человека чувство защищенности и комфорта даже вне этих пространств.

По мнению участников(иц) исследования, следующие группы и общества нуждаются в создании дополнительных условий для обеспечения безопасности. Ниже в Диаграмме 1 представлены данные по разным сообществам и группам.

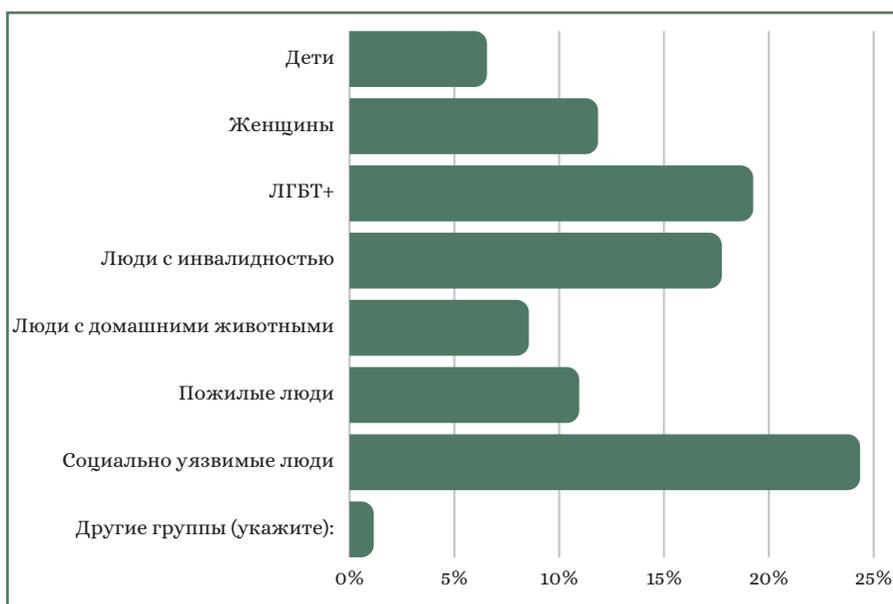


ДИАГРАММА 1. Сообщества и группы, нуждающиеся в дополнительной безопасности (N=300; в %)

Для обеспечения политики безопасности и инклюзивности в городских пространствах необходимы определенные условия. Результаты анализа показали, что законодательная защита от дискриминации уязвимых групп и полиция, которая защищает интересы граждан, являются наиболее актуальными условиями в реализации политики безопасности и инклюзивности. Более того, отмечена

важность частных политик инклюзивности в пространствах и заведениях города, что может способствовать трансформации пространств малого и среднего бизнеса в безопасное место для всех групп населения. В Диаграмме 2 представлены результаты анализа ответа участников(иц) опроса по необходимым условиям в обеспечении политики безопасности и инклюзивности.

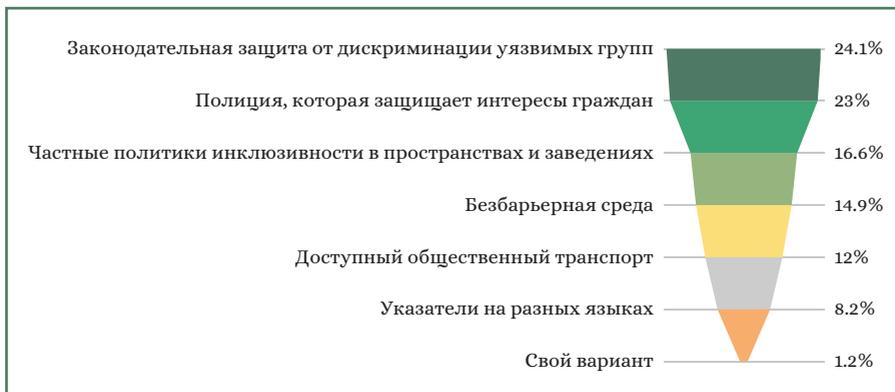


ДИАГРАММА 2. Условия для обеспечения инклюзивности и безопасности в городском пространстве (N=300; в%)

Однако слабая представленность и реализация указанных выше условий приводит к частым нарушениям безопасности и инклюзивности в городских пространствах. Данные подтверждаются тем, что 37,3% участников(иц) указали, что лично сталкивались с нарушениями безопасности и инклюзивности, тогда как 41,7% респондентов(ок) указали близких людей, которые столкнулись с нарушениями безопасности и инклюзивности в городских пространствах, которые выражаются в разных формах и проявлениях. Эти нарушения отображены в Приложении 3.

В то же время существуют разные способы решения проблем с нарушением инклюзивности и безопасности в городских пространствах. К ним можно отнести официальное обращение в госорганы, электронное заявление через платформы eGov/e-otinish, жалобы в администрацию, создание петиций, а также использование

социальных медиа для привлечения внимания к проблеме. В контексте нашего исследования наиболее популярными способами решения проблем с нарушениями инклюзивности и безопасности среди участников(иц) опроса являются: поиск альтернативных пространств, которые придерживаются политики инклюзивности и безопасности — 38,7%; публикация в социальных сетях — 21,4%; жалоба в администрацию — 10,2%. Доля респондентов(ок), использующих платформы eGov/e-otinish и официальное обращение в государственные органы как способы решения нарушений инклюзивности и безопасности составила 4,4% и 4% соответственно. При этом 18% участников(иц) предпочитают не предпринимать никаких мер для решения проблем с нарушением инклюзивности и безопасности.

Количество разрешенных случаев проблем с нарушением инклюзивности и безопасности, а также процент удовлетворенности принятыми решениями представлены в таблице ниже (см. Таблицу 1).

ТАБЛИЦА 1. Показатели разрешенных ситуаций и удовлетворенности принятыми мерами (в%)

% разрешенных ситуаций после принятых мер (N=224)	Удовлетворенность принятыми мерами (N=156)
1,8% – полностью решены	3,2% – удовлетворены полностью
23,7% – частично решены	20,5% – удовлетворены частично
40,6% – не уверены	47,4% – затруднились ответить
33,9% – не решены	28,8% – не удовлетворены

В ходе исследования предпринята попытка анализа важности разных факторов для обеспечения инклюзивности и безопасности в городском пространстве. Респондент(к)ам был предложен перечень факторов, таких как активистское движение, меры государственной политики, решения малого и среднего бизнеса, активность НПО и международных организаций, а также наличие безопасных пространств для отдельных групп, где далее им необходимо было оценить по приоритету важность этих факторов по суммарной шкале Лайкерта от единицы до семи, где единица — самый важный, четыре —

в среднем, семь — наименее важный. По результатам анализа были выведены средние значения по каждому фактору, где можно сказать, что, по мнению респондентов(ок) активистское движение, меры государственной политики и наличие безопасных пространств являются наиболее важными в обеспечении инклюзивности и безопасности в городских пространствах (см. Диаграмму 3).

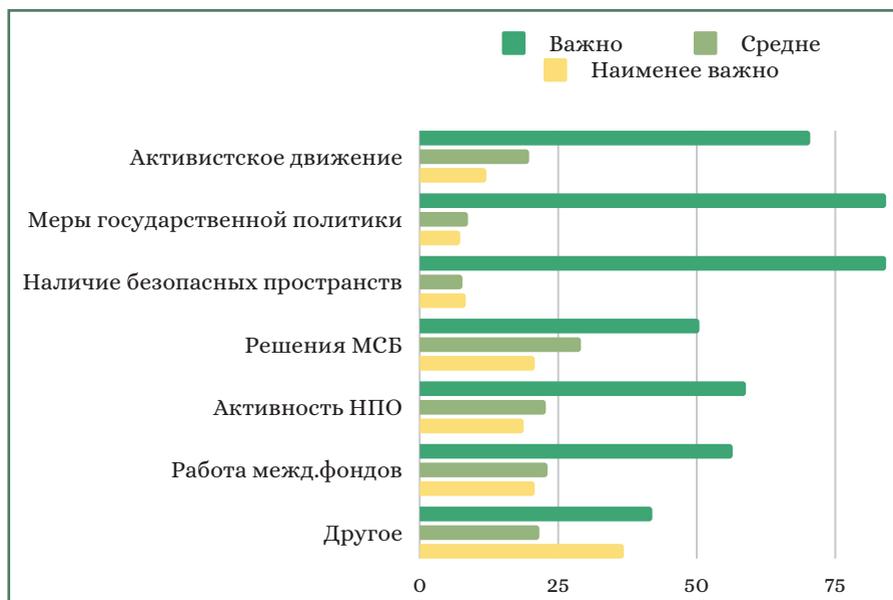


ДИАГРАММА 3. Факторы, влияющие на обеспечение инклюзивности и безопасности в городских пространствах (N=300, в%)

2) Дискриминация по отношению к ЛГБТК+ и городские пространства

Второй блок опроса был посвящен изучению личного травмирующего опыта и дискриминации участников(иц) на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также какие городские пространства являются наиболее дискриминирующими по отношению к ЛГБТК+. В качестве инструментов был использован ряд социопсихологических шкал и методик.

Так, респондент(к)ам была предложена шкала повседневной дискриминации (Williams, 2016), которая включает в себя девять утверждений о ситуациях из повседневной жизни, где мы их попросили оценить степень частоты ситуаций по шестибальной шкале от единицы (никогда) до шести (почти ежедневно). Анализ шкалы показала высокую степень надежности (α Кронбаха = .92), а среднее значение по всем утверждениям составила $m=2,3$. Согласно результатам исследования, среди всех трудных ситуаций наиболее часто встречающимся (несколько раз в месяц и выше) является пренебрежительное отношение других людей к ЛГБТК+, которое проявляется в виде менее вежливого (25,6%) и уважительного отношения (26%), высокомерия (36,6%). Эти данные подтверждаются результатами предыдущих исследований (Feminita, 2017; FES Kazakhstan, 2016, 2020; ADC Memorial, 2020).

В то же время, нами была рассмотрена когнитивно-поведенческая реакция участников(иц) исследования на преодоление повседневной дискриминации. Для измерения данного параметра нами была использована шкала повышенной бдительности (Williams, 2016), которая состоит из шести утверждений, где респонденты(ки) оценивали частоту согласия по пятибальной шкале от единицы (никогда) до пяти (очень часто). Анализ шкалы показал высокую степень надежности (α Кронбаха = .90), среднее значение по шести утверждениям составила $m=3,2$. В целом большинство участников(иц) исследования показало довольно высокую степень повышенной бдительности по всем утверждениям шкалы, за исключением второго и третьего утверждений. В Приложении 4 представлена сравнительная информация по шкале повышенной бдительности.

Более того, нами обнаружена статистически значимая связь на уровне $p=0,01$ и $p=0,05$ между сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью и шкалой повышенной бдительности. В частности, результаты корреляционного анализа показали, что гендерная идентичность и сексуальная ориентация человека могут оказывать влияние на уровень бдительности. Например, вести себя более осторожно, осторожно подбирать, что и как говорить, и внимательно наблюдать за окружающей обстановкой.

Касательно форм дискриминации на основе сексуальной ориентации или гендерной идентичности в опрос были включены утверждения, связанные с формами дискриминации (Zurich Intergroup project, 2016), а также в каких общественных пространствах наиболее часто сталкиваются с дискриминацией по семибалльной шкале от единицы (никогда) до семи (очень часто). Надежность шкалы показала хорошую степень (α Кронбаха = .83), среднее значение по восьми утверждениям составила $m=3,14$. По результатам анализа нами были выявлены наиболее часто встречающиеся формы дискриминации в виде шуток и глупых высказываний о представителях ЛГБТК+ (65%), несерьезное восприятие СОГИ другими (61%), а также структурные дискриминации (36,6%), куда входят отсутствие равных прав и возможностей, несправедливые ограничения. Установлена связь частоты дискриминации в виде физического насилия и социального игнорирования с открытым выражением сексуальной ориентации среди малознакомых и незнакомых людей. Для открытых ЛГБТК+-людей есть высокая вероятность физического насилия и в разрезе открытости к другим людям по сексуальной ориентации

Вдобавок мы рассмотрели, в каких общественных пространствах города респонденты(ки) часто подвергаются дискриминации на основе СОГИ. Анализ по данной шкале показал хорошую степень надежности (α Кронбаха = .88), а среднее значение для всех видов пространств составила 2.27. Так, респонденты(ки) чаще подвергались дискриминации в образовательных учреждениях (36,1%). Однако это может быть связано с тем, что доля респондентов(ок), относящихся к категории молодежи до 21, составляет 30%, а также с тем, что преобладает представленность сферы образования и науки среди участников(иц) опроса.

Тем не менее, наличие пусть и небольшого количества участников(иц), подвергшихся дискриминации в других пространствах города, свидетельствует о существующей практике неинклюзивного подхода и слабым ощущением безопасности для маргинализированных групп общества. Как отмечено ранее, наличие и развитие общественных пространств, ориентированных на безопасность и инклюзивность, является актуальной.

3) Безопасные пространства: характеристики пространств и степень влияния

Респондент(к)ам необходимо было перечислить пространства, которые, по их мнению, являются безопасными. Анализ ответов участников(иц) по данному вопросу позволило классифицировать пространства по тематическому направлению. Чаще всего респонденты(ки) упоминали существующие квир- и ЛГБТК+-пространства — 48,7%, которые зарекомендовали себя как безопасные и инклюзивные. В Таблице 2 показана более детальная информация по категориям безопасных пространств.

ТАБЛИЦА 2. Категории и частота упоминаний безопасных пространств (N=113; в%)

Категории	Частота упоминаний	в%
Комьюнити-центры для людей ЛГБТК+ и общественные фонды	15	6,47
Френдли-пространства для ЛГБТК +	12	5,17
Культурные центры	20	8,62
Квир-пространства + тематические бары	113	48,71
Торговые центры	10	4,31
Дом	16	6,9
Парковые зоны и улицы	11	4,74
Гей-клубы	26	11,21
Расположение места	9	3,88
Всего	232	100%

Для понимания концепции безопасного пространства и определения характеристик этих пространств респондентам необходимо было оценить по шкале от единицы до семи, где единица — наиболее важно и семь — наименее важно, перечень предложенных характеристик по степени важности. Подавляющее большинство участников(иц) (более 60% и выше) отметили, что указанные характеристики являются ключевыми в определении пространства как безопасного места. В Диаграмме 4 представлены характеристики безопасных пространств.

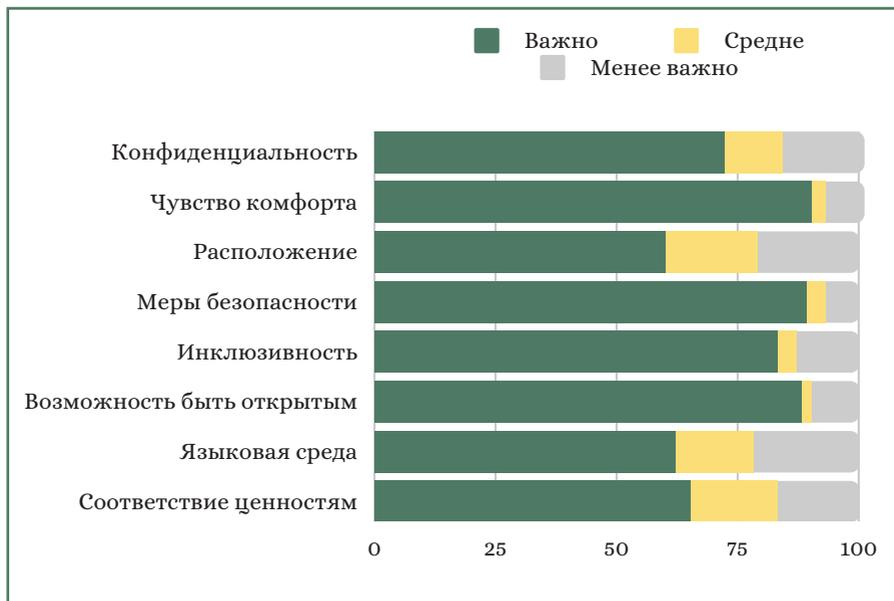


ДИАГРАММА 4. Характеристики безопасных пространств (N=226; в%)

Описательный анализ по частоте посещения безопасных пространств представлен ниже.

ТАБЛИЦА 3. Частота посещения безопасных пространств (N=226; в%)

Шкала	Кол-во	%
6 – почти ежедневно	8	3,5 %
5 – минимум раз в неделю	28	12,4 %
4 – несколько раз в месяц	120	53,1 %
3 – несколько раз в год	43	19 %
2 – реже, чем раз в год	23	10,2 %
1 – никогда	4	1,8 %
Всего	226	100

Анализ целей посещения безопасных пространств показал явный запрос на социализацию, которая выражается в поддержании и укреплении существующих связей, проведении времени с компанией и установлению новых связей, а также ощущению безопасности

и способности быть открытым. Вместе с тем, для определенной части респондентов(ок) безопасные пространства являются местом поиска партнера/партнерки и получении помощи или услуг.

Для определения степени влияния безопасных пространств на принятие и понимание собственной и чужой сексуальности и гендерной идентичности респондент(к)ам была предложена шкала от единицы — совсем никак не повлияли — до семи — очень сильно повлияли. Средние значения степени влияния безопасных пространств на понимание и принятие собственной и чужой сексуальности и гендерной идентичности составили 4,71 и 4,92 соответственно. Статистически значимая связь между частотой посещения, открытостью и степенью влияния безопасных пространств не обнаружена.

Выводы

В этой статье нам удалось рассмотреть ожидания, характеристики и критерии, а также функционал безопасных пространств для сообществ ЛГБТК+, провести корреляционный анализ между разными факторами, влияющими на ощущение инклюзивности прочих городских пространств, ментального здоровья респондентов(ок) и степени влияния безопасных пространств на принятие собственной и/или чужой СОГИ.

Кроме того, был проведен анализ общего ощущения инклюзивности и безопасности в контексте справедливого города среди ЛГБТК+-персон.

По результатам исследования нам удалось выявить, что основным критерием безопасных пространств для ЛГБТК+-персон является возможность социализироваться в инклюзивной среде. Была обнаружена незначительная связь между уровнем психологического благополучия и инклюзивностью в отношении своей или чужой СОГИ.

Таким образом, мы наблюдаем некоторую степень влияния безопасных пространств на формирование инклюзивности в городских пространствах в целом.

Городской администрации следует создавать, защищать и поддерживать безопасные пространства для разных групп, в том

Концепция безопасного пространства берет свое начало с 1970-х годов, с момента возникновения движения за равные права женщин и ЛГБТК+-сообщества, где этот термин использовался для обозначения физического пространства для единомышленников(иц), которые могли встретиться, поделиться собственным опытом в безопасном пространстве.

Термин «безопасность» является ключевым в политике ЛГБТК+ и находит свое отражение в разных сферах (в предоставлении социальных услуг, политической организации, досуге). Например, к ним можно отнести комьюнити-центры, дружественные кабинеты в медицинских учреждениях, служба психологической помощи в образовательных учреждениях, гей-бары, клубы и др.



числе и для ЛГБТК+, если в их задачи входит построение справедливой и инклюзивной городской среды. Например, через внедрение и открытой поддержки правил о нулевой терпимости к дискриминации по признакам пола, этнического происхождения, ориентации или идентичности.

В качестве рекомендаций можно отметить, что для общественных пространств города следует учесть особенности работы и имеющийся опыт существующих безопасных пространств по расширению инклюзивности к маргинализированным группам. Более того, важная роль отведена и ценностной политике пространства, где для достижения безопасности и инклюзивности необходимо учитывать запросы сообщества ЛГБТК+ к общественным пространствам.

Для продвижения политики инклюзивности и безопасности пространствам, позиционирующим себя как безопасное и инклюзивное место, совместно с ЛГБТК+-активистами, НПО необходим на уровне менеджмента организаций обмен опытом, который может быть реализован через проведение обучающих тренингов и семинаров с руководителями или управляющими общественных пространств.

Однако стоит отметить, что в данном исследовании есть ряд ограничений. Например, процедура отбора участников, которая проводилась только онлайн, могла привести к ограничению потенциальных участников, у которых нет доступа к интернету или отсутствует канал связи с сообществом ЛГБТК+. Кроме того, из-за высокого уровня гомофобии ЛГБТК+ могут предпочесть скрывать свою сексуальную ориентацию или гендерную идентичность, тем самым оказывая влияние на общие выводы по исследованию.

В связи с этим в будущих исследованиях необходимо всесторонне рассмотреть факторы с позиции качественных и количественных исследований с более репрезентативной выборкой.

ИСТОЧНИКИ

1. American Sociological Association (2018). ASA Code of Ethics. https://www.asanet.org/sites/default/files/asa_code_of_ethics-june2018.pdf
2. Binnie, J. (1997). Coming out of geography: Towards a queer epistemology? *Environment and Planning D: Society and Space*, 15, 223–237.
3. Brislin, R. W. (1986). The Wording and Translation of Research Instruments. In W. L. Lonner, & J. W. Berry (Eds.), *Cross-Cultural Research and Methodology Series*,

- Vol. 8. Field Methods in Cross-Cultural Research (pp. 137-164). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
4. City of Vancouver, Retrieved 15 Jan. 2023, from <https://vancouver.ca/people-programs/equity-diversity-inclusion.aspx>.
 5. Corey L. M. Keyes. (2002). The Mental Health Continuum: From Languishing to Flourishing in Life. *Journal of Health and Social Behavior*, 43(2), 207–222. <https://doi.org/10.2307/3090197>.
 6. Friedrich Ebert Stiftung Kazakhstan. (2020). Cennosti kazahstanskogo obshhestva v sociologicheskoy izmerenii [Values of Kazakhstani society in the sociological dimension]. DELUXE Printery. <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/200125rus.pdf>
 7. Friedrich Ebert Foundation Kazakhstan, & Hurrelmann, K. (2016). Youth in Central Asia: Kazakhstan. Based on sociological survey. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kasachstan/13343.pdf>
 8. Gilly Hartal (2017): Fragile subjectivities: constructing queer safe spaces, *Social & Cultural Geography*, DOI: 10.1080/14649365.2017.1335877
 9. Hässler, T., Ullrich, J., Sebben, S., Selvanathan, H. P., & Tropp, L. (2021, September 8). Zurich Intergroup Project — Measures. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/UV7AQ>
 10. Inclusive communities and workplaces, Retrieved 15 Jan. 2023, from <https://www.vic.gov.au/inclusive-communities-workplaces>
 11. International Sociological Association (2001). Code of Ethics. <https://www.isa-sociology.org/en/about-isa/code-of-ethics>
 12. Nash, C. J., Maguire, H., & Gorman-Murray, A. (2019). LGBTQ communities, public space and urban movement: towards mobility justice in the contemporary city. In N. Cook & D. Butz (Eds.), *Mobilities, Mobility Justice and Social Justice* (pp. 188–200). <https://doi.org/10.4324/9780815377047>
 13. Nel, J. A., Yi, H., Sandfort, T. G., & Rich, E. (2013). HIV-untested men who have sex with men in South Africa: the perception of not being at risk and fear of being tested. *AIDS and Behavior*, 17, 51–59.
 14. Pascar, L., David, Y., Hartal, G., & Epstein, B. Queer Safe Spaces and Communication. *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. Retrieved 20 Jan. 2023, from <https://oxfordre.com/communication/view/10.1093/acrefore/9780190228613.001.0001/acrefore-9780190228613-e-1197>
 15. Sarrasin, O., Gabriel, U., & Gygax, P. (2012). Sexism and attitudes toward gender-neutral language. *Swiss Journal of Psychology*. <https://doi.org/10.1024/1421-0185/a000078>
 16. Seksenbayev, A. (2018). Mental health and suicidality among gay and bisexual men in Kazakhstan. A prevalence study. *NU School of Medicine*.
 17. Setha Low & Kurt Iveson (2016) Propositions for more just urban public spaces, *City*, 20:1, 10–31, DOI: 10.1080/13604813.2015.1128679
 18. United Nations (UN) (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations, New York. Available at <https://sdgs.un.org/publications/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development-17981>
 19. UN Women (2019) *Safe Cities and Safe Public Spaces for Women and Girls Global Flagship Initiative: International Compendium of Practices*. New York: UN Women.
 20. Wasserman, B. D., & Weseley, A. J. (2009). ¿Qué? Quoi? Do languages with grammatical gender promote sexist attitudes?. *Sex Roles*, 61(9), 634–643. <https://doi.org/10.1007/s11199-009-9696-3>

21. Williams, D. R., Priest, N., & Anderson, N. (2016). Understanding Associations between Race, Socioeconomic Status and Health: Patterns and Prospects. *Health Psychology*, 35 (4), 407–11.
22. World Values Survey Wave 6–7: 2010–2020. (n.d.). World Values Survey. URL: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> (accessed Feb. 10th, 2023)
23. Индекс стигмы людей, живущих с ВИЧ 2.0. Отчет по результатам исследования. Центрально-Азиатская Ассоциация ЛЖВ ссылка
24. Казахстанская феминистская инициатива «Феминита» (2019). «Я называю свою партнерку сестрой:» Соблюдение прав лесбиянок, бисексуальных и квин-женщин в Казахстане. https://feminita.kz/wp-content/uploads/2019/12/Feminita.-Needs-Assessment-of-LBQ-Women-in-Kazakhstan-rus_cmp.pdf
25. О браке (супружестве) и семье, Кодекс Республики Казахстан, № 518-IV (2011). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1100000518> (accessed Feb. 10th, 2023)
26. О некоторых вопросах оказания медико-социальной помощи в области психического здоровья: Приложение 4, Приказ министра здравоохранения РК, № 203/2020 (2020). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021680> (accessed Feb. 10th, 2023).
27. Об утверждении Правил передачи детей, являющихся гражданами Республики Казахстан, на усыновление. Постановление Правительства Республики Казахстан № 380, (2012).
28. Пушилин, А. (2016). Стигматизация ЛГБТК-сообщества на приеме взаимодействия с правоохранительными органами в Республике Казахстан. https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/02/Stigmatization_of_LGBTIK_community.pdf

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Элементы фрейминг-процессов безопасного пространства ЛГБТК+

Фрейм	Политика и практики	Основные рассуждения	Связанные последствия
Укрепление	Физическая защита пространства	Право на убежище или прибежище	Страх насилия
Анонимность	Создание пространства, в котором не задают вопросов	Право на неприкосновенность частной жизни	Страх стигмы и стыда
Инклюзивность	Согласованные правила и рекомендации по коммуникации	Право на достоинство и неприкосновенность частной жизни, беспредметность	Страх насилия, страх стигмы и стыда, формирование принадлежности
Сепарация	Разделение временного пространства группы с помощью социальных границ	Право на культурную жизнь, свободу говорить то, что хочется	Страх символического насилия, составляющий принадлежность
Контроль	Создание четких границ путем закрытия пространства	Право на неприкосновенность частной жизни, свобода говорить то, что хочется	Страх стигмы и стыда

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Социально-демографическая характеристика (N=217)

Гендерная идентичность

Варианты	Кол-во	%
Мужчина	81	37,3 %
Женщина	89	41 %
Трансгендерная персона	6	2,8 %
Небинарная персона	30	13,8 %
Предпочитаю не отвечать	6	2,8 %
Свой вариант	5	2,3 %

Сексуальная ориентация

Варианты	Кол-во	%
Асексуал(ка)	5	2,3%
Бисексуал(ка)	56	25,8%
Гетеросексуал(ка)	11	5,1%
Гомосексуал	62	28,6%
Квир	15	6,9%
Лесбиянка	32	14,7%
Пансексуал(ка)	30	13,8%
Свой вариант	6	2,8%

Этническая принадлежность

Варианты	Кол-во	%
Казах/казашка	102	47%
Русский/русская	64	29,5%
Узбек/узбечка	1	0,5%
Украинец/украинка	4	1,8%
Другие	46	21,2%

Уровень образования

Варианты	Кол-во	%
Нет формального образования	2	0,9%
Среднее образование	22	10,1%
Средне-специальное образование	49	22,6%
Обучаюсь на очном/дневном отделении	30	13,8%
Степень бакалавра	72	33,2%
Степень магистра и выше	34	15,7%
Другое	8	3,7%

Статус занятости

Варианты	Кол-во	%
Трудоустроен(а)	120	55,3 %
Не трудоустроен(а), ищу работу	30	13,8 %
Не трудоустроен(а), не ищу работу	5	2,3 %
Студент(ка)	51	23,5 %
Свой вариант	11	5,1 %

Ощущение финансовой безопасности

Варианты	Кол-во	%
Менее безопасно	91	41,9 %
Так же, как и все остальные	91	41,9 %
Более безопасно	35	16,1 %

Уровень религиозности

Варианты	Кол-во	%
Совсем не религиозный(ая)	129	59,4 %
Не особенно религиозный(ая)	62	28,6 %
Довольно религиозный(ая)	25	11,5 %
Очень религиозный(ая)	1	0,5 %

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Описание категорий нарушения прав, личных границ и/или безопасности

Нарушение прав, личных границ и/или безопасности связаны с одной из категорий ниже: личный опыт	Количество упоминаний
Гомофобия, включая как нетерпимость в отношении к гомосексуальным мужчинам, так и к ЛГБТ в общем	27
Внешность	15
Насилие	13
Домогательства (включает все пункты, где респонденты(ки) употребляют слово домогательство или где описано сексуализированное нарушение личных границ)	12
Харассмент (несексуализированное нарушение личных границ)	11
Лесбофобия	9
Трансфобия	8
Сексизм	6
Прочее	6
Национальность и/или гражданство	7
Место и/или институция, например, поликлиника	4
Полиция	4
Буллинг	3
Бытовые вопросы	3
Инвалидность и/или здоровье	4
Работа	2

Нарушение прав, личных границ и/или безопасности связаны с одной из категорий ниже: опыт родных и/или близких респондентов(ок)	Количество упоминаний
Гомофобия, включая как нетерпимость в отношении к гомосексуальным мужчинам, так и к ЛГБТ в общем	24
Инвалидность и/или здоровье	20
Насилие	17
Внешность	13
Харассмент (несексуализированное нарушение личных границ)	11
Домогательства (включает все пункты, где респонденты(ки) употребляют слово домогательство или где описано сексуализированное нарушение личных границ)	9
Национальность и/или гражданство	6
Прочее	6
Сексизм	5
Трансфобия	5
Бытовые вопросы	4
Лесбофобия	4
Буллинг	3
Полиция	3
Место	2

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Сравнительная характеристика ответа респондентов(ок) по шкале повышенной бдительности (N=248; в%)

Шкала	Частоты					
	Заранее думаете о проблемах, с которыми вы можете столкнуться	Перед тем, как выйти из дома, пытаетесь подготовиться к тому, что вас могут обзывать или оскорблять	Чувствуете, что вам нужно вести себя более осторожно, чтобы вас нормально обслуживали или не оскорбляли	Осторожно выбираете, что и как говорить	Внимательно следите за тем, что происходит вокруг вас	Пытаетесь избежать конкретные места или социальные ситуации
Никогда	4,2	36,7	18,9	5,3	3,4	5,7
Довольно редко	21,2	22,3	17,4	14,8	11	9,1
Не очень часто	19,3	20,5	17,8	18,6	14	20,1
Довольно часто	39	14	29,5	37,1	42	40,2
Очень часто	16,3	6,4	16,3	24,2	29,5	25
Всего	100	100	100	100	100	100
Среднее (m)	3,42	2,30	3,06	3,61	3,86	3,72

ЭКОЛОГИЯ: ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ

ВОДА СТОИТ ДОРОГО, ИЛИ ПУТИ УМЕНЬШЕНИЯ ДЕФИЦИТА ВОДЫ В ГОРОДЕ АКТАУ

Бауыржан Биахметов

bauyrzhanbiakhmetov@gmail.com

АННОТАЦИЯ

Проблема с питьевой водой в городе Актау является давней проблемой жителей города, до сих пор не нашедшей решения. Питьевая вода течет медленно, отключается часто, желтовато-коричневатого цвета и т. д. Эти проблемы существуют уже давно. В будущем, по мере роста населения города и расширения его территории, спрос на питьевую воду будет расти. Проблема с питьевой водой также растет из-за износа инфраструктуры водоснабжения, из-за пробелов в планировании города и из-за незавершенности или несвоевременного завершения проектов по обеспечению питьевой водой. Летом 2022 года жители региона остро ощутили нехватку питьевой воды. Кроме того, по мере изменения климата жаркий летний сезон года будет длиться дольше, из-за чего дефицит питьевой воды может еще возрасти. В настоящей статье мы проанализируем проблемы с питьевой водой,

ВВЕДЕНИЕ

Основной источник питьевой воды

В городе Актау и Мангистауской области нет естественного источника пресной воды, поэтому основным источником питьевой воды, потребляемой населением города и области, являются морская и подземные воды. Морскую воду превращают в пар и получают

дистиллированную воду, которую затем смешивают с подземной минеральной водой из глубины 500 метров на месторождении «Құйылыс» и пропускают через процессы механической и химической очистки. Основной объем питьевой воды, поступающей в Актау, производится на Мангистауском атомном энергетическом комбинате (МАЭК). МАЭК работает с 1968 года и в данный момент производит 52 000 м³ пресной воды в сутки, а также электро- и теплоэнергии. Пресная вода, электрическая и тепловая энергия, произведенная на МАЭК, помимо города Актау, направляется в населенные пункты Мангистауской области. Недавно были проведены проверки на тепловых электростанциях в Казахстане, и МАЭК внесен в список самых изношенных предприятий, то есть изношенность составляет 76,4%.

В г. Актау, наряду с МАЭК, имеется еще один опреснительный завод «Каспий». На этом заводе морскую воду опресняют методом обратного осмоса и превращают в питьевую воду. Опреснительный завод «Каспий» был построен в 2005 году, но он начал работать только в 2014 году, так как в 2013–2014 годах в Актау вопрос дефицита питьевой воды стал подниматься чаще. Летом 2013 года жители Актау потребляли 48 000 м³ питьевой воды в сутки. В рамках государственной программы «Нұрлы жер» опреснительный завод «Каспий» до конца 2022 года должен был увеличить мощность опреснения до 40 000 м³ воды в сутки, но монтажные работы не были завершены в срок, и мощность опреснения воды до сих пор не увеличена. На сегодня завод производит 25 000 м³ питьевой воды в сутки. Даже при увеличении мощности завод не сможет полностью удовлетворить спрос населения нынешнего Актау, а сможет удовлетворить только основные потребности. Следует отметить, что предприятием, занимающимся поставкой питьевой воды населению трубопроводом из МАЭК и опреснительного завода «Каспий», является ГКП «Каспий жылу, су арнасы».

Хотя из-за дефицита воды вопрос строительства нового опреснительного завода и увеличения мощности МАЭК и завода «Каспий» неоднократно выносился на обсуждение в течение последних 10 лет, конкретных шагов в этом направлении не предпринято, то есть количество завершенных проектов по этому вопросу намного меньше запланированных.

**Результаты опроса
показывают, что в сфере
обеспечения питьевой
водой можно выделить
три основные проблемы:**



Дефицит питьевой воды

С учетом текущей демографии и тенденции развития Мангистауской области, в том числе города Актау, к 2025 году уровень потребления питьевой воды в области достигнет 250 000–260 000 м³ воды в сутки, а дефицит воды достигнет 100 000–110 000 м³ (adilet.zan.kz, 2021). Как показывают результаты интервью в рамках этого проекта, в данный момент население города Актау в зимнем сезоне потребляет 30 000 м³ питьевой воды в сутки, а в летний сезон показатель достигает 52 000 м³. Сейчас в Актау дефицит воды составляет примерно 15 000 м³ воды в сутки.

Лето 2022 года было жарче предыдущих лет. В том же году выявлено, что дефицит питьевой воды возрос на 10–15%. Дефицит питьевой воды может расти из-за глобального потепления. В подавляющем большинстве городов мира лето может стать жарче обычного в среднем на 10° С, а общее число жарких дней может расти (Bastin, 2019). При планировании работы по вопросам дефицита питьевой воды в г. Актау влияние изменения климата не учтено. Это, в свою очередь, увеличивает риск угрозы дефицита питьевой воды в будущем.

Проблема дефицита питьевой воды не решается долгие годы и не дает расти благосостоянию местного населения. Обеспечение бесперебойной подачей питьевой воды является одним из основных факторов, влияющих на здоровье и устойчивое развитие населения. Кроме того, часто поступают жалобы на износ сети водоснабжения и ухудшение качества питьевой воды. Основная цель этого исследования — обеспечить полное понимание проблемы с питьевой водой жителей города Актау и проанализировать уровень потребности в питьевой воде в будущем с учетом нынешнего темпа развития города, его демографии и изменения климата. Также будет рассмотрено несколько сценариев обеспечения населения города питьевой водой, мы попытаемся выявить существующие угрозы.

Методология

В целях полного понимания проблемы с питьевой водой в городе Актау и определения путей их решения проведена следующая работа:

- 1) В сентябре 2021 года акимат Мангистауской области в целях улучшения коммуникации с населением области, в том числе с жителями города Актау, создал Telegram-чат. Чат общедоступный, то есть любой житель может вступить в него и свободно жаловаться акимату, предприятиям и компаниям, оказывающим услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства и уборке города. В целом, чтобы лучше понять, какие вопросы жители Мангистауской области, в особенности жители Актау, поднимают чаще всего, мы проанализировали жалобы, поступившие в этот чат.
- 2) Сравнили тариф на питьевую воду в Актау с тарифами в других городах Казахстана.
- 3) Проанализировали демографию и количество построенного жилья в городе Актау.
- 4) Чтобы глубже понять проблемы с питьевой водой в г. Актау и работы, проводимые в этой сфере, мы взяли интервью у депутата города Актау, специалиста, изучающего проблемы воды в Мангистауской области, а также у представителей инициативной группы.
- 5) Выяснив основные проблемы с питьевой водой в городе Актау в ходе интервью и анализа жалоб в указанном чате, мы провели опрос среди около 50 жителей города. Респондентов отобрали путем случайной выборки. Чтобы полностью учесть мнения жителей, охватили все микрорайоны и населенные пункты на территории города.

Влияние дефицита питьевой воды на местное население

В последние несколько лет, особенно летом 2022 года, дефицит питьевой воды в Актау стоял остро. В ходе анализа переписок населения с акиматом области в Telegram-чате заметили, что в 2022 году МАЭК в связи с различными ремонтными работами питьевую воду отключал чаще по сравнению с 2021 годом. Из-за низкого объема опреснения воды и низкого давления МАЭК приходилось долго

собирать питьевую воду и подавать ее с перерывами. Даже были моменты, когда в многоэтажках воду давали в определенные часы. В чате жаловались не только жители Актау, но и жители близлежащих населенных пунктов, особенно жители Мунайлинского района, получающие питьевую воду также из МАЭК. Кроме того, летом горожане в целом потребляют больше воды (поливают сады, газоны, в жару пьют больше и т. д.). В летний сезон в городе Актау наблюдается дефицит питьевой воды в объеме 30 000–40 000 м³ в сутки.

В начале июля 2022 года жителям Актау остро не хватало питьевой воды. Эта проблема была описана в ходе брифинга по вопросам подачи воды и электроэнергии в городском акимате Актау следующим образом:

- 1) Из-за жарких дней температура морской воды прогрелась до 30° С, а опреснительные установки предназначены только на опреснение 20° С морской воды (объем опреснения воды уменьшился на 10–15%).
- 2) Из-за жарких дней ежедневное потребление питьевой воды в городе увеличено с 33 000 м³ до 40 000 м³.

В целом, если рассмотреть все жалобы в Telegram-чате, жалобы на питьевую, техническую воду и теплоснабжение больше, чем другие жалобы (на электроснабжение, общественный транспорт). Зимой часто жалуются на дефицит горячей воды, питьевой воды и теплоснабжения, а летом — на дефицит питьевой, технической воды, несвоевременный вывоз мусора. Что касается питьевой воды, то основными проблемами являются низкое давление подачи, полное отключение питьевой воды и качество воды. Из результатов опроса среди населения города Актау следует, что большинство жителей недовольны качеством питьевой воды (Рисунок 1). В ходе беседы нами выявлено восемь основных проблем в сфере обеспечения питьевой водой, и мы по этим вопросам провели опрос среди жителей. Из этих восьми основных проблем жители часто сталкивались с тремя: частым отключением питьевой воды (30,2%), желтовато-коричневым цветом питьевой воды (25,6%) и низким давлением питьевой воды (11,6%). 30,2% жителей заявили, что проблемы с питьевой водой в последние два года ухудшились, а 67,4% ответили, что изменений нет.

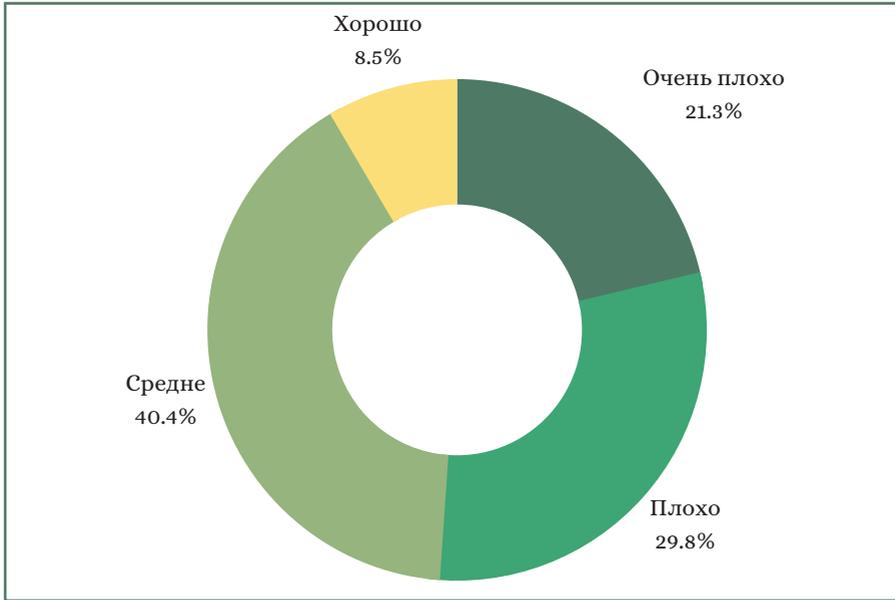


РИСУНОК 1. Мнения жителей Актау по вопросам качества питьевой воды (n=50)

Следует отметить, что в Telegram-чате жители дачных территорий, таких, как «Химик», жаловались, что подача воды из централизованной системы отключается, а водовоз не привозит воду даже за деньги. Также некоторые жители жаловались на долговременное отсутствие питьевой воды. Например, жители многоэтажного дома № 64 в микрорайоне № 12 писали об отсутствии питьевой воды с мая по декабрь 2022 года. По словам жителей, во время отсутствия питьевой воды цена на пятилитровую бутилированную воду в магазинах возрастает с 510–520 до 580 тенге (Mangystau Media, 2019). Следует отметить, что потребители часто жаловались на неприятный запах питьевой воды и ее желтовато-коричневый цвет. Несмотря на то, что вода из ТОО «МАЭК-Казатомпром» и опреснительного завода «Каспий» соответствует стандартам, трубопроводы изношены и, соответственно, качество воды ухудшается еще до поступления в дом.

Кроме того, по словам жителей, они вынуждены использовать питьевую воду вместо технической, когда давление подачи технической воды очень низкое, она течет медленно, либо когда вода

отключается полностью. Жители вынуждены использовать качественную и дорогую питьевую воду вместо некачественной и недорогой технической воды. На Рисунке 2 мы видим, что цены на питьевую воду, которая поступает потребителю из ТОО «МАЭК-Казатомпром», примерно в два раза выше технической воды.

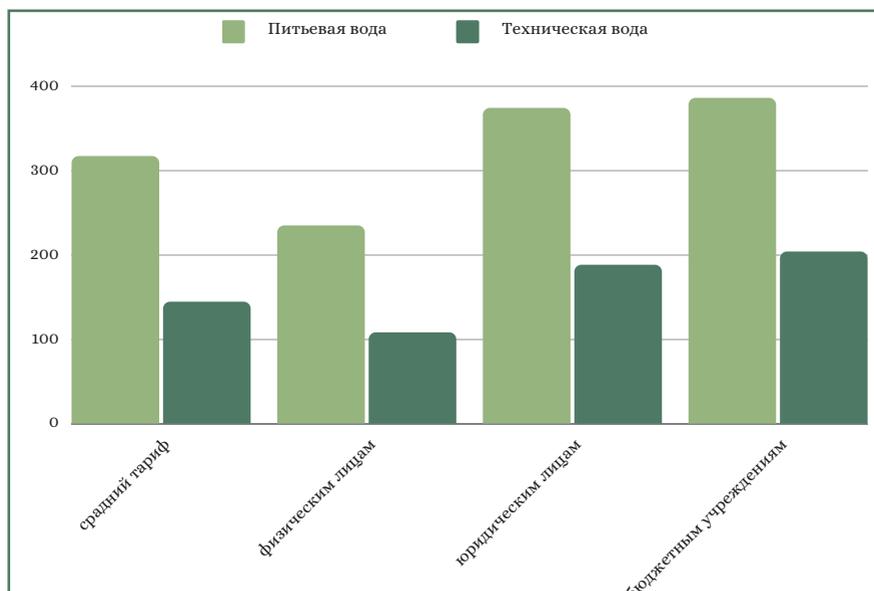


РИСУНОК 2. Тарифы на питьевую и техническую воду в городе Актау в 2022 году (с учетом НДС), («МАЭК-Казатомпром»)

Тарифы на питьевую воду

Хотелось бы вкратце остановиться на тарифах на питьевую воду. В ходе решения проблемы питьевой воды не следует забывать о таком важном вопросе, как тариф на нее. Следует обратить внимание на тариф на питьевую воду в городе Актау в декабре 2022 года: физическим лицам — 233,77 тенге/м³, юридическим лицам — 373,06 тенге/м³, бюджетным учреждениям — 384,97 тенге/м³. При сравнении тарифа физических лиц с тарифами в других городах Казахстана видим, что цена в Актау выше всех (Рисунок 3). На рисунке показан тариф

на питьевую воду в декабре 2022 года. С 2023 года в некоторых городах тариф на питьевую воду изменился, а в некоторых даже немного снизился. Например, в Астане, если физические лица ранее платили 56,292 тенге за кубометр, с начала текущего года платят 48,458 тенге. А в Актау, наоборот, цена на питьевую воду стала еще выше.

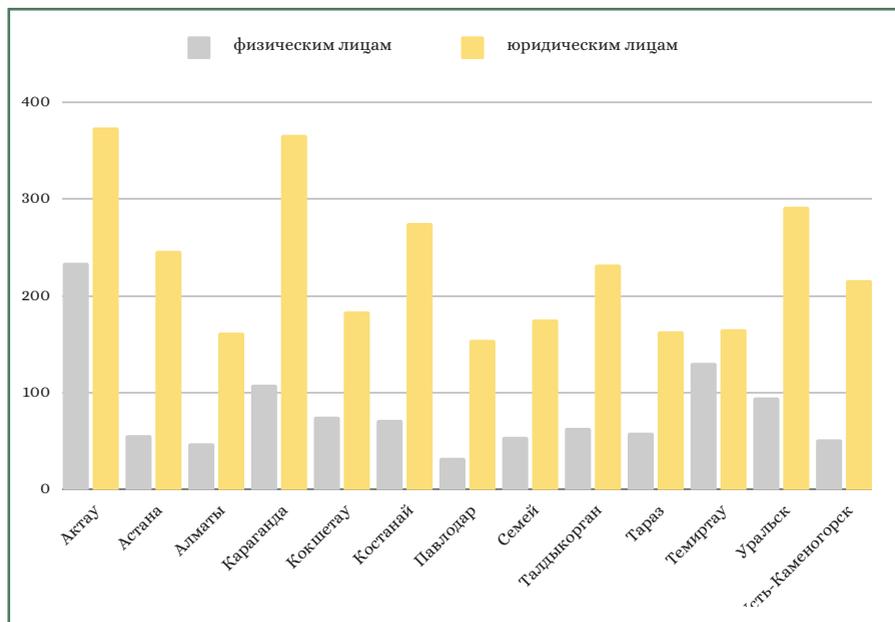


РИСУНОК 3. Тарифы на питьевую воду в городах Казахстана

В будущем тарифы на питьевую воду надо поднимать, так как на тарифы влияют высокая инфляция, износ инфраструктуры снабжения питьевой водой, повышение цен на газ, что необходимо для опреснения воды. Во время написания этой статьи в рамках проекта AdilQala мы распространили и провели опрос среди жителей города через местные чаты, чтобы узнать их мнения.. По результатам опроса, 75,6% населения категорически против повышения тарифа в качестве решения проблемы с питьевой водой. 5% опрошенных считают, что тариф надо повысить только после решения вопросов с питьевой водой. И только 19,4% не против повышения тарифа.

Кроме того, представитель инициативной общественной группы Лариса Перминова заявила: «Цена на воду в городе Актау очень высокая по сравнению с другими городами. Регион склонен к нестабильности, существуют недовольства, никто не хочет повторения Январских событий, поэтому я постоянно настаиваю, что чиновники и учреждения водоснабжения должны учитывать интересы населения». В заключение: даже при решении вопроса повышения тарифа на питьевую воду, следует учитывать мнения жителей и изношенность инфраструктуры, и решить вопрос рационально.

В чем причина дефицита воды?

С 2013–2014 годов жители все чаще стали говорить о дефиците питьевой воды и о возможном увеличении дефицита с каждым годом. По словам депутата маслихата города Актау VII созыва, директора НПО «Эко Мангистау» Кирилла Осина, есть две причины дефицита питьевой воды: «Дефицит питьевой воды появился из-за значительного расширения территории города и строительства новых микрорайонов. За последние 10 лет было построено несколько новых микрорайонов. Соответственно, за последние 10–12 лет численность населения в городе возросла в полтора раза. Но за это время мощность производства воды не увеличилась, поэтому и возникла такая проблема». Расширение территории города можно увидеть по таким показателям, как численность населения и строительство жилья.

Демография

Если сравнить демографию Мангистауской области с демографией других областей, можно увидеть, что численность населения Мангистауской области стремительно растет. За последние 25–30 лет численность населения выросла в два раза и достигла 720 тысяч человек. Например, по данным Национального статистического бюро Агентства Республики Казахстан по стратегическому планированию и реформам, в 2019 году в области родилось 20 459 детей,

С учетом текущей демографии и тенденции развития Мангистауской области, в том числе города Актау,

к **2025** году
уровень потребления
питьевой воды
в области достигнет
**250 000-
260 000 м³**
в сутки

а дефицит воды достигнет

**100 000-
110 000 м³**
(adilet.zan.kz, 2021)

Как показывают результаты интервью в рамках этого проекта, в данный момент население города Актау в зимнем сезоне потребляет

30 000 м³
питьевой воды в сутки

а в летний сезон показатель достигает

52 000 м³

Сейчас в Актау дефицит воды составляет примерно **15 000 м³** воды в сутки



а число смертей составило 3054 человека. За январь-апрель 2022 года в городе Актау родились 2349 детей, умерли 440 человек. Как видим из Рисунка 4, численность официально зарегистрированного населения в Актау стремительно растет из года в год. Если в 2011 году численность населения составляла примерно 170 тысяч человек, к началу 2022 года составила уже 215 тысяч человек. Если учесть тех, кто официально не зарегистрирован, население города может быть еще больше.

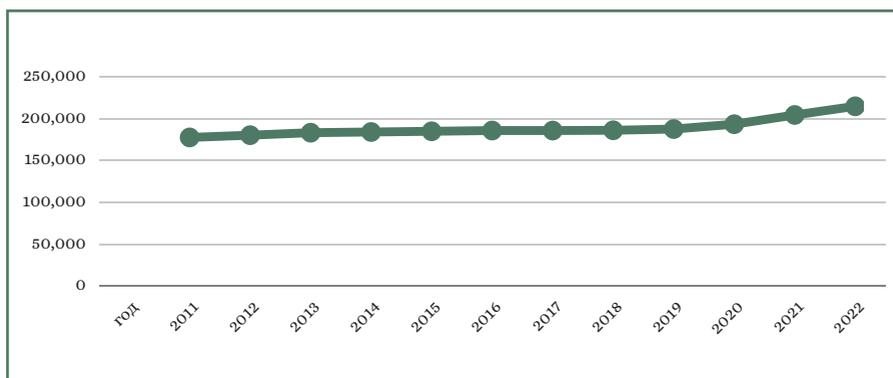


РИСУНОК 4. Численность населения города Актау

Строительство жилья. На Рисунке 5 можно увидеть количество жилья, введенного в эксплуатацию в Актау с 2016 года. В настоящее время ежегодно сдается в эксплуатацию более 600 000 кв. м жилья.

Если сравнить последние два рисунка, можно увидеть, что количество жилых домов и населения в городе выросло, но мощность производства питьевой воды не соответствует их росту. При планировании развития города наблюдаются недостатки во взаимодействии между ведомствами и акиматами. Например, в ходе интервью установлено, что при проектировании и строительстве некоторых новых микрорайонов не учтены такие важные для жителей объекты, как больницы, школы или детские сады. На их отсутствие жители пожаловались в акимат только после строительства микрорайонов, и только после этого начали рассматривать строительство этих объектов. Несмотря на то, что эти объекты не имеют

прямого отношения к водоснабжению, мы видим пробелы в планировании города. Мангистауская область и город Актау в будущем сохраняют нынешнюю тенденцию экономического роста, а значит, спрос и на питьевую воду будет расти.

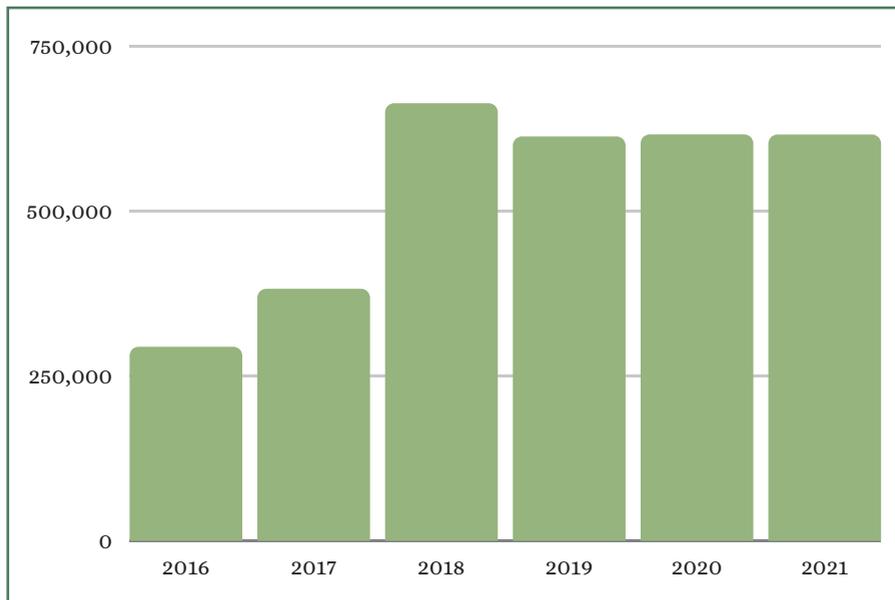


РИСУНОК 5. Площадь жилья, сданного в эксплуатацию, м² (stat.gov.kz)

Следует отметить, что изменение климата также влияет на увеличение потребления питьевой воды, но при принятии решений и планировании касательно питьевой воды этот вопрос не учтен. Если в стратегиях развития области и города не будут учтены риски, возникающие в результате изменения климата, и не будут намечены соответствующие планы и мероприятия, то дефицит питьевой воды может резко вырасти. Согласно анализу NASA, 2022 год был на пятом месте среди самых теплых в истории (NASA, 2023). Как известно, в прошлом году в результате глобального потепления произошло множество стихийных бедствий, многие из них запомнились и нам. Были сильные засухи и обильные осадки, лесные и степные пожары и т. д. В 2022 году в некоторых регионах Казахстана наблюдалась

засуха, площадь сожженных полей увеличилась по сравнению с предыдущими годами. Произошедшие инциденты не полностью изучены, и по ним не дано полное заключение. Специалисты прогнозируют, что в будущем из-за изменения климата стихийных бедствий может быть больше. Готово ли наше государство к таким бедствиям? В государственных программах и дорожных картах, разработанных Министерством национальной экономики РК, недостаточно предусмотрены мероприятия по адаптации к изменению климата. Несмотря на то, что эти данные не имеют прямого отношения к питьевой воде в городе Актау, они говорят о недостаточном темпе работы по адаптации к изменению климата и его последствиям.

В Казахстане на 2021–2030 годы запланировано около 30 мероприятий по адаптации к изменению климата (ҚРЭТРМ). Среди них есть мероприятия по предотвращению засыхания рек и озер и эффективного использования водных ресурсов, но пока нет специально разработанных мероприятий по таким городам, как Актау, где существует дефицит питьевой воды. В комплексном плане социально-экономического развития Мангистауской области (в том числе города Актау) на 2021–2025 годы отсутствуют меры, учитывающие или направленные на последствия изменения климата. Летом 2022 года проблемы с питьевой водой ощущались больше, то есть питьевая вода стала отключаться чаще, и вода стала течь медленнее. Несмотря на то, что последствия изменения климата для города Актау и в целом для Казахстана до сих пор полностью не изучены, нет никаких сомнений в том, что на дефицит питьевой воды в 2022 году повлияло изменение климата. В будущем аналогичная произошедшей летом 2022 года ситуация может повториться; значит, дефицит питьевой воды из-за изменения климата может увеличиваться с каждым годом. Из-за того, что в стратегии развития города и области или в других программах развития этот вопрос не учтен, в будущем в летнее время дефицит питьевой воды может ощущаться еще сильнее.

Вопрос дефицита питьевой воды в Актау целесообразно рассматривать в масштабе всей Мангистауской области, потому что проблема питьевой воды в областном центре тесно связана с обеспечением питьевой водой всех населенных пунктов Мангистауской области.

МАЭК и завод «Каспий», обеспечивающие питьевой водой Актау, поставляют воду и в другие населенные пункты области. В данный момент в Мангистауской области потребляют около 150 000 м³ питьевой воды в сутки. При этом дефицит питьевой воды составляет 51 000 м³ в сутки (adilet.zan.kz, 2021). Если учесть демографию и стратегию развития Мангистауской области, к 2025 году в регионе будут потреблять 250 000–260 000 м³ питьевой воды в сутки, и дефицит питьевой воды будет составлять 100 000–110 000 м³ в сутки (adilet.zan.kz, 2021). В регионе существует областной комплексный план по решению вопросов дефицита питьевой воды на 2021–2025 годы.

Планируется модернизация магистрального водопровода Астрахань–Мангышлак и увеличение мощности перекачки воды с 110 000 м³ до 170 000–200 000 м³ в сутки. Ожидается, что после модернизации магистрального водопровода проблемы с питьевой водой в обеих областях станут меньше, но все-таки нужно учитывать, что дефицит питьевой воды в Атырауской области остро чувствуется и в ближайшие пять лет возрастет на 40%. Кроме того, монтаж опреснительных установок на месторождении «Каражамбас» с мощностью 17 000 м³ в сутки значительно облегчила проблему питьевой воды в некоторых населенных пунктах. Несмотря на то, что к концу 2022 года ожидалось увеличение мощности опреснения воды на заводе «Каспий» в Актау на 20 000 м³, но этот рубеж еще не достигнут из-за неполного завершения работы.

Сейчас в Мангистауской области планируется строительство еще нескольких опреснительных заводов. Конечно, если эти заводы будут построены вовремя, то дефицит питьевой воды в области и в городе Актау уменьшится, но решить проблему кардинально все равно не удастся. Мангистауская область производит гораздо меньше сельскохозяйственной продукции по сравнению с другими регионами Казахстана. Например, в 2020 году в области произведено всего 0,3% всего объема сельскохозяйственной продукции по республике. В комплексном плане социально-экономического развития Мангистауской области на 2021–2025 годы в качестве основных причин низкой производительности названы отсутствие ресурсов пресной воды и запасов воды для пастбищ.

Сценарии решения вопросов питьевой воды в будущем

Несмотря на то, что Мангистауская область является одной из донорных областей в республиканский бюджет, из-за уменьшения прибыли от нефтегазового сектора с 2023 года она стала дотационным регионом. Это может привести к дальнейшему обострению социального напряжения среди населения области. Например, сократятся рабочие места, снизится платежеспособность. Ситуация в области негативно скажется на населении Актау. Способы решения этой проблемы — диверсификация экономики, создание возможностей индивидуальным предпринимателям для создания новых рабочих мест. Если рассматривать город Актау, то развитие многих видов или отраслей частного предпринимательства сводится к развитию коммунальной инфраструктуры, то есть нужно будет обеспечивать их питьевой водой и электроэнергией. Возникает вопрос о том, насколько возможно развивать экономику города и создавать рабочие места в Актау при нынешней ситуации с питьевой водой.

Если учитывать план развития и демографию Мангистауской области и Актау, в будущем спрос на питьевую воду будет расти. Планируемая модернизация инфраструктуры и строительство нового опреснительного завода сможет решить проблемы с питьевой водой примерно на 3–5 лет, после чего дефицит воды опять возродится. В регионе отсутствуют долгосрочный комплексный план или программа решения проблемы с питьевой водой с учетом роста демографии, расширения территории города и изменения климата. Мы предлагаем три сценария решения с учетом проблемы с питьевой водой, изношенности инфраструктуры и влияния изменения климата на проблемы с водой, плана развития города, эффективности совместной работы акимата и предприятий, снабжающих питьевой водой:

1. Акимат, чтобы не снижать показатели экономического развития Мангистауской области и города Актау, будет стремиться достичь намеченной цели, но без значительного роста показателей производства питьевой воды общий дефицит питьевой воды будет возрастать, а изношенная инфраструктура продолжит устаревать. Проблема с питьевой водой усложнится, ремонт или отключение питьевой воды станет частым явлением,

давление воды будет понижаться, общее качество воды будет ухудшаться. Из-за изменения климата количество летних жарких дней будет расти, дефицит воды достигнет такого уровня, что может быть объявлена чрезвычайная ситуация. Недовольство горожан качеством и подачей питьевой воды будет расти.

2. Частичная модернизация инфраструктуры водоснабжения. Будет произведено больше питьевой воды. Однако, поскольку производство воды недостаточно для обеспечения всего населения в летний сезон, когда население потребляет больше воды, проблема с питьевой водой останется.
3. Проблема с питьевой водой в городе Актау будет изучена подробно, будет составлен долгосрочный план потребления питьевой воды с учетом демографических данных, роста экономики и расширения города и изменения климата. Увеличение объема производимой питьевой воды, модернизация инфраструктуры будут реализованы своевременно и оперативно, без опоздания. Это, конечно, позитивно скажется на расширении города и развитии экономики, создании новых рабочих мест. Однако необходимо составить планы по расширению территории города, развитию экономики и т. д., требующие питьевой воды таким образом, чтобы не усугублять дальнейший дефицит питьевой воды. Межведомственные работы по решению вопроса с питьевой водой должны проводиться согласованно.

Среди всех вышеперечисленных сценариев горожанам особенно нужен третий сценарий. Для реализации этого сценария, то есть для полноценного решения проблемы с питьевой водой, должна быть проведена комплексная работа. Основные работы, которые должны быть направлены на следующие вопросы:

- отсутствие долгосрочного плана по решению проблемы с питьевой водой. Если учесть отсутствие в области источников пресной воды, спрос на питьевую воду будет постоянно расти. Акимату области следует рекомендовать разработать долгосрочный план, так как это позволит избежать дефицита питьевой воды;

- улучшить ход планирования города акиматами города и области, то есть при проектировании новых районов надо провести оценку состояния инфраструктуры. Необходимо заранее определить пути решения проблем на случай, если возникнет недостаток в инфраструктуре снабжения питьевой водой;
- отработанная вода по канализационным трубам поступает на станции очистки канализационных вод, где после прохождения нескольких этапов очистки сбрасывается в радиоактивный водоем «Кошкар Ата». Остаток, поступивший в водоем, естественным образом превращается в пар и исчезает. Чтобы решить проблему с водой в городе, необходимо рассмотреть вопросы очистки сточной воды и повторного ее использования. В планах развития области и города нет никаких мер, предусматривающих очистку и повторное использование сточных вод. Очистка и повторное использование сточных вод в городе или на производственных предприятиях помогло бы облегчить проблему с водой в регионе. Кроме того, повторное использование сточной воды должно положительно сказываться на экологии;
- необходимо предусмотреть механизмы очистки и повторного использования, а также эффективного потребления воды в месторождениях и предприятиях в пригородной зоне и Мангистауской области;
- необходимо добавить в план развития города мероприятия по адаптации к последствиям изменения климата, влияющим на питьевую воду. Например, надо проанализировать влияние изменения климата на объем потребления питьевой воды, подготовить специальные мероприятия, а также рассмотреть возможность внедрения технологий эффективного водопользования;
- необходимо стремиться к завершению работы по строительству опреснительных заводов, так как большинство проектов питьевой воды, осуществленные до настоящего времени, не завершены вовремя. Надо увеличить мощность производства питьевой воды на заводах в городе и области;

- качество чистой питьевой воды, производимой в МАЭК и на заводе «Каспий», ухудшается в ходе поставки в дома, так как она поставляется по изношенным трубам. Для улучшения качества питьевой воды, поступающей в дома, необходимо модернизировать инфраструктуру доставки питьевой воды;
- по мнению международных экспертов, одной из основных причин, влияющих на проблемы с водой, являются пробелы в управлении в сфере водоснабжения в стране. Необходимо внедрить технологии водосбережения или эффективного использования. Например, внедрить технологию капельного орошения для полива газонов на улицах и дворах. Это очень простой способ. Вместе с тем, необходимо своевременно информировать горожан о проблемах в водоснабжении. Следует повысить качество этой работы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Питьевая вода в Актау — в основном опресненная морская вода. Сейчас острая нехватка питьевой воды особенно ощущается в летний сезон. Результаты опроса показывают, что в сфере обеспечения питьевой водой можно выделить три основные проблемы:

- частое отключение питьевой воды;
- желтоватый и коричневатый цвет питьевой воды;
- низкое давление подачи питьевой воды.
- Со временем проблема питьевой воды станет более актуальной. Основными причинами, усугубившими проблему питьевой воды, являются:
- несмотря на рост численности населения и расширения территории города, объем производимой питьевой воды не растет, т. е. имеются недостатки при планировании города;
- не модернизирована инфраструктура поставки питьевой воды, инфраструктура слишком изношена, что отрицательно сказывается на качестве питьевой воды и поставки населению города;
- проекты, увеличивающие производство питьевой воды, не реализуются своевременно и откладываются.

Кроме того, тариф на питьевую воду в Актау слишком высок по сравнению с другими городами Казахстана, то есть самая высокая цена в Актау. Многие жители недовольны повышением тарифа ради модернизации инфраструктуры. Тариф нужно поднять, но без государственной поддержки сделать это будет трудно. Таким образом, с учетом текущей ситуации мы разработали три возможных сценария. В первом сценарии не произведется никакая работа по решению проблемы с питьевой водой; соответственно, проблема может даже усугубиться. Во втором сценарии произведется работа по решению проблемы с питьевой водой, но это не решит проблему полностью, и вопрос питьевой воды вновь появится через несколько лет. В третьем сценарии будет сформирован долгосрочный план по решению проблемы с питьевой водой, и все проекты будут завершены своевременно. Некоторые вопросы питьевой воды будут решены полностью и не будут в дальнейшем препятствовать устойчивому развитию горожан и процветанию города и его экономики.

ИСТОЧНИКИ

1. Постановление Правительства Республики Казахстан об утверждении Комплексного плана социально-экономического развития Мангистауской области на 2021–2025 годы и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан от 4 ноября 2021 года № 784. — URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P2100000784>
2. Официальный сайт предприятия «МАЗК-Казатомпром», Отчеты и тарифные сметы <https://maek.kz/index.php/home-2/reports>
3. КРЭТМ, Мероприятия по адаптации к изменению климата в Казахстане на 2021–2030 гг. https://docs.google.com/document/d/1ynC1PtZFibAJxzjQxeY_y-TNFwd20np0/edit#
4. Агентство Республики Казахстан по стратегическому планированию и реформам. Национальное статистическое бюро, СТАТИСТИКА СТРОИТЕЛЬСТВА https://stat.gov.kz/region/260907/statistical_information/industry/47162
5. Bastin JF, Clark E, Elliott T, Hart S, Van Den Hoogen J, et al. (2019) Correction: Understanding climate change from a global analysis of city analogues. PLOS ONE 14(7): e0224120.
6. Mangystau Media, Актау дүкендерінде ауызсу бағасы қымбаттады https://mangystaumedia.kz/kk/zhanalyktar/mangystau-zhanalyktary/aktau_dukenderinde_aui_zsu_bagasi_kimbattadi_su (12 желтоқсан, 2022 жыл).
7. NASA, NASA Says 2022 Fifth Warmest Year on Record, Warming Trend Continues, (2023) <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-says-2022-fifth-warmest-year-on-record-warming-trend-continues>

К ЧЕМУ ПРИВЕДЕТ НЕЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В АЛМАТЫ?

Жания Хайбуллина

khaibullina.zhaniya@gmail.com

РЕЗЮМЕ

Водный вопрос в Алматы всегда уходил на второй план после проблем с воздухом, почвой и озеленением. При этом жители и предприятия города Алматы находятся в состоянии полной зависимости от водных ресурсов. Но по-настоящему задумываемся о ее особом месте в нашей жизни только в случае ее отсутствия в кране. В Алматы проблемы с водоснабжением и водоотведением встречаются повсеместно, что связано с неэффективным управлением водными ресурсами. У трубопроводов истек срок годности, при этом износ трубопроводов опережает необходимую реконструкцию сетей, производимых каждый год за счет амортизационных отчислений. Дополнительно неправильная застройка, человеческий фактор и производственные процессы тем временем загрязняют воду и угрожают здоровью горожан.

ВВЕДЕНИЕ

Более 90% нынешних централизованных водопроводных систем в городах Казахстана были построены во времена Советского Союза и из-за отсутствия технического обслуживания и эксплуатации пришли в негодность, и их трудно расширить, чтобы охватить пригородные районы из-за быстрого роста городов. Казахстан является страной с переходной экономикой, в которой происходит быстрый процесс урбанизации с самым высоким уровнем в Алматы, бывшей столице страны и крупнейшем мегаполисе во всем регионе. В Казахстане основные системы водоснабжения либо централизованные, либо

децентрализованные (Тусупова, 2016). Централизованные системы используют систему распределения для обеспечения водой жителей района, которая подается либо по трубам в домохозяйство, либо через общественные колонки.

За последние десять лет площадь города увеличилась вдвое. Являясь экономическим и политическим центром, Алматы привлекает людей из сельской местности и соседних государств. Между тем городская система водоснабжения обслуживает не только собственно алматинских потребителей, но и часть пригородных поселков. И по мере расширения границ города, появления на карте новых жилых районов актуальность водного вопроса только увеличится. Неконтролируемая миграция населения приводит к непропорциональному развитию города и неравенству между центром и периферией города. Быстрое экономическое развитие и рост города привели к увеличению водопотребления на душу населения и общего спроса на воду и оказывают давление на водные ресурсы и инфраструктуру. Предгорные районы Алматы, южная часть Наурызбайского, Бостандыкского, и Медеуского районов испытывают дефицит водоснабжения из-за низкой продуктивности, износа или отсутствия сетей и сооружений.

Система водоснабжения города Алматы нуждается в переоценке с учетом показателей роста населения, разрастания городов и изменения климата. В целях реализации климатоустойчивой стратегии необходимо рассмотреть диверсификацию источников для обеспечения устойчивых систем водоснабжения, включая технические, экологические, социальные и другие перспективы.

Методология исследования

Основными методами сбора и обработки данных в рамках данного исследования стали:

Desk-research (изучение доступных материалов на сайтах, в социальных сетях);

Экспертные консультации с 9 специалистами в области экологии и гидрологии (казахстанские и зарубежные исследователи,

представители органов государственной власти, эксперты по правовым вопросам, представители международных организаций);

Среди ограничений данного исследования следует выделить ограниченную статистику по потреблению воды, ее достаточности в городе Алматы, возможное превышение ожиданий по результатам обновления трубопроводов и эффективности данного метода в целях улучшения качества воды и увеличения ее количества для новых районов города.

Как сейчас происходит водораспределение в Алматы?

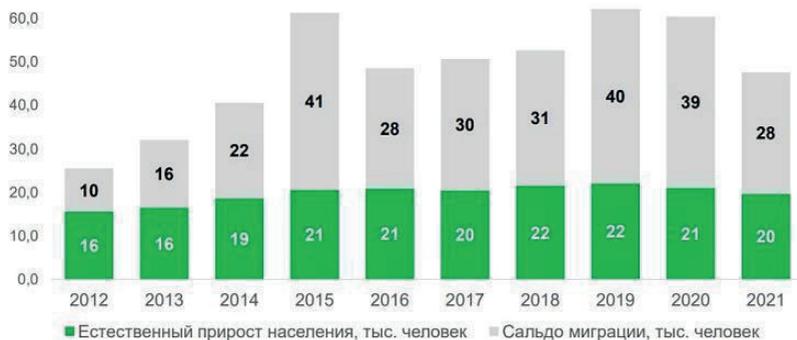
Характеристика города Алматы

Алматы расположен в горной местности Южного Казахстана близ границы с Кыргызстаном в предгорьях Заилийского Алатау в долине 4-х рек: Большой и Малой Алматинки, Есентая и Каргалы. Мягкий климат и практическое отсутствие ветра обусловлены наличием гор. Городская часть Алматы расположена от 600 (на севере) до 1400 м (на юге) над уровнем моря, а высота горных районов достигает до 4000 м. Географическое положение города и движение воздуха с гор могут вызвать температурную инверсию, что может повлиять на рассеивание загрязнения. При этом Алматы – один из самых загрязненных городов Казахстана с неприемлемым канцерогенным риском, высокими острыми и хроническими эффектами, высоким индексом опасности хронического облучения органов дыхания. Было замечено, что работающие на открытом воздухе в Алматы подвержены высокому риску респираторных заболеваний в холодное время года.

С 1940 г. когда численность населения г.Алматы составляла 100000 человек, численность выросла более чем в 20 раз в 2021 году и составила 2,1 млн человек (согласно официальной информации Комитета по статистике РК). При этом цифра может быть больше еще на 200-300 000 человек ввиду постоянного притока рабочих мигрантов из России, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана (или соседних стран?).

АЛМАТЫ — РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПРИТЯЖЕНИЯ

Население Алматы **выросло** более чем на **500 тыс.** человек за последние **10 лет**, одновременно значительно **возросла нагрузка** на социальную, транспортную и другую инфраструктуру города



Порядка **60%** прироста дает **миграция**, в структуре которой доля людей с **высшим образованием** увеличилась с **30%** в 2012 году до **60%** в 2021

Досаев: К 2030 году в Алматы будет проживать 4 млн человек | Inbusiness.kz

Население мегаполиса быстро растет, при этом 60% составляет прирост за счет миграции, как отметил аким г.Алматы Е.Досаев.

Алматы, бывшая столица, с населением 2 147,1 тыс. (на 1 октября 2022 года, включая окраины) Казахстана, выросла вдвое после обретения независимости и, следовательно, требуется переоценка системы городского водоснабжения. В Алматы при протяженности водопроводных сетей в 3,6 тыс. км средний износ составляет 54,3% (1,9 тыс. км).

Источники водоснабжения для различных нужд

По словам управляющего директора ГКП «Водоканал» Анатолия Прокудина в 2008 году большинство действующих водопроводных и канализационных сетей южной столицы прокладывали в период с 1950 по 1990 годы, отсутствие же инвестиций в данный сектор

привело к тому, что за в период с 1998-2008 гг.собственные средства предприятия проложено лишь 40 км трубопроводов. Износ сетей сопровождается ростом аварий: если в 1997 году было зарегистрировано 1 304 аварии на водопроводных сетях, то в 2007 г. – 3 267, а в 2020 г.- 559 аварий.

«Методику расчетов потерь можно найти <https://www.egfntd.kz/upload/NTD/MP/2.pdf>», Ш.Сержан, ведущий инженер-проектировщик по инженерным сетям и сооружениям.

Проанализировав данную методику, автор склоняется к тому, что система управления водными ресурсами не подчиняется одному органу. Например, определением содержания железа и химических элементов занимается Агентство РК по делам строительства жилищно-коммунального хозяйства. Что подтверждается словами Б.Есекина, эксперта по зеленой экономике и устойчивому развитию Центральной Азии, Глобальное водное партнерство Центральной Азии, Кавказа и Монголии: «с точки зрения оценки и прогнозирования водных ресурсов данными обладают гидрометслужба, с точки зрения угроз схождения паводков, сели – Казселезащита, санитарные



службы занимаются контролем питьевой воды, а комитет геологии занимается выдачей разрешения для забора подземной воды».

Параллельно наблюдается рост сверхнормативных потерь: на сегодняшний день технические потери превышают 38% от общего объема подаваемой воды – это вдвое больше допустимых норм технических потерь, установленных антимонопольным комитетом.

Количество аварий на водопроводных сетях остается на высоком уровне и составляет: 2 849 аварий в 2018 году, 2 129 аварий в 2019 году, 2 640 аварий в 2020 году.

На сегодняшний день мы имеем два основных источника водоснабжения: 40% составляет горная вода, 60% – подземная.

Структура водоснабжения включает в себя более **386 скважин**. Они расположены как внутри города – Алматинское месторождение подземной воды, – так и за его пределами. Основной водозабор – Талгарский – находится рядом с поселком Гулдала. Оттуда порядка 30% воды идет в город. Этой водой обеспечиваются все ТЭЦ для выработки тепла и горячего водоснабжения а также осуществляется водоснабжение Турксибского, Жетысуского, частично Алатауского и Медеуского районов.

В пределах города расположены многочисленные скважины, глубина которых составляет **от 150 до 500 метров**. Подземная вода это основной источник водоснабжения Алатауского, Ауезовского, частично Алмалинского районов.

Большую часть Медеуского района и всю верхнюю зону обеспечивает фильтровальная станция «Медеу», где происходит водоподготовка горной воды из р.Малая Алматинка и ее притоков.

Головные очистные сооружения готовят воду из реки Большая Алматинка и обеспечивают водой Бостандыкский и частично Алмалинский районы. Еще есть две реки: Каргалы и Аксай. Они являются источником водоснабжения верхней части Наурызбайского района.

Проводится ежегодная замена или промывка труб – достаточно ли этого?

В рамках развития инженерной инфраструктуры присоединенных к городу микрорайонов в последние годы построены несколько сотен километров сетей водопровода. До 2022 года все микрорайоны города будут обеспечены централизованным водоснабжением. Работы по строительству сетей продолжаются в микрорайонах Наурызбайского, Алатауского, Турксибского и Медеуского районов. В период строительства жители испытывают временные неудобства, но после ввода сетей в эксплуатацию на долгие годы забудут о ремонте труб.

Управление энергоэффективности и инфраструктурного развития мегаполиса сообщило, что у трубопроводов истек срок годности. В ведомстве предоставили информацию ГКП «Алматы Су», согласно которой на текущий момент из 3,5 тыс. км водопроводных сетей изношены 55%, из 1,8 тыс. км канализационных сетей 58,5% изношены. Тем не менее в 2022 году показатели лучше, чем в прошлом: 58,9% износа водопроводных сетей (3,4 тыс. км) и 59,8% износа канализационных сетей (1,7 тыс. км).

Однако снижение износа инженерных сетей происходит только за счет строительства новых сетей и передачи их на баланс города: в 2019-2020 годы построено 161,87 км водопроводных и 169,5 км канализационных сетей.

В текущем году в рамках планово-профилактических работ выполнено:

- промыто 530 км – водопроводных сетей;
- проведен ремонт 2,5 тыс. колодцев, заменено 800 люков. Установлено около 4 тыс. дополнительных крышек на люки в форме решеток;
- отремонтировано и установлено 1640 пожарных гидрантов;
- заменено и отремонтировано более 5 тыс. задвижек.

При этом тарифы на воду в Алматы остаются одними из самых низких по стране и составляют 48 тенге за 1м³.

«Однако качество строительства не всегда соответствует необходимым техническим требованиям. Имеют место значительные нарушения в период строительства. Качество материала (в основном

полиэтилен) не выдерживает давления, трубы лопаются поперек и для ликвидации аварии приходится использовать дорогостоящие муфты, менять участки труб на стальные, соединяя их между собой подвижными фланцами и электромуфтами», – заметили в акимате.

В управлении также обратили внимание, что с урбанизацией города и активной застройкой многоэтажными домами увеличилась нагрузка на водопроводные и канализационные сети, насосные станции и очистные сооружения водоснабжения и водоотведения. При сравнении объема поступления сточных вод видно, что произошло увеличение показателей на 44 тыс. куб.м/сут (11,14%).

По информации ведомства, вопрос нагрузки на системы водоснабжения и водоотведения с застройщиками новых многоэтажных жилых объектов не регулируется. Застройщикам предлагается реконструкция с увеличением диаметра подключаемых сетей.

При этом существуют нормативные сроки проверки и ремонта оборудования, труб: Организация и проведение планово-предупредительного ремонта водопроводно-канализационных сетей и сооружений (стр. 2) | Контент-платформа Pandia.ru (Ш.Сержан), по всей видимости город растет быстрее, чем происходит замена или промывка труб.

Но проблемы остаются

Только в мае 2021 года из-за повышения мутности в реках Аксай, Каргалы и Малая Алматинка, откуда получают воду жители верхних предгорных районов города, Алматы Су было вынуждено ограничить объем забора воды, следовательно, в сетях уменьшалось давление и ограничивалось водоснабжение.

Снижение напора происходило в районе Каменского плато, в микрорайоне Юбилейный и на улице Керей-Жанибек хандар Медеуского района. Водоснабжение также было ограниченным в микрорайонах Акжар, Карагайлы, Курамыс, Таужолы, Таусамалы и ряде садоводческих товариществ, расположенных в Наурызбайском районе.

Без воды остался ряд домов в Бостандыкском районе в январе 2023 года. «Нештатная ситуация на одном из участков эксплуатируемого более 50 лет водопровода диаметра 600 мм возникла минувшей

ночью. Ее последствия в экстренном порядке устраняет аварийная бригада ГКП «Алматы су», - отмечается в сообщении.

Помимо этого, в городе загрязнен воздух и качество воздуха является одним из загрязнителей воды. Степень загрязнения воздушно-го бассейна Алматы определяется не только количеством поступающих в атмосферу вредных выбросов, но и неблагоприятными климатическими условиями, которые также ведут к образованию загрязняющих веществ. Атмосферный воздух города насыщен оксидом углерода, диоксидом азота и формальдегидом, средняя концентрация этих химических элементов в несколько раз превышает предельно допустимую концентрацию, установленную санитарными нормами. В последние годы состояние воздушной среды Алматы еще больше ухудшилось и остается стабильно кризисным из-за роста числа источников загрязнения, особенно парка автомашин, незапланированного строительства высотных зданий, задерживающих воздушный поток вдоль рек и меридиональных улиц ну и, конечно же, нарастающая численность городского населения и сокращение площадей зеленых насаждений.

Зимой, в период отопительного сезона, в воздушном пространстве города проявляется задерживающий эффект в виде грязной задымленности. Он характерен постоянством и инертностью во времени и в пространстве. В результате чего в отдельные дни смесь тумана и дыма образует смог, а токсичность продуктов сгорания в нем возрастает в несколько раз. Летом, в дневное время, долинный северный ветер уносит загрязненный городской воздух в сторону гор. Они быстро обволакиваются дымчатой пеленой, горная панорама тогда плохо различима. К вечеру, с понижением температуры, загрязненный воздух проносится по склонам и ущельям, оседает на землю, загрязняя почву и горные реки. Ночи всегда были благоприятными для нашего города, именно в это время на него дует чистый горный воздух. В результате существующего различия в температурах воздуха появляется энергетический источник горно-долинной циркуляции, предопределяющий постоянство движения ветров с юго-восточным направлением в течение суток во все сезоны года. За 2022 год в атмосферу мегаполиса было выброшено более 107 тысяч тонн загрязняющих веществ.

Дополнительно необходимо отметить деятельность ТЭЦ-2, на долю которой приходится 36 тысяч тонн выбросов, на ТЭЦ-3 - 12,246 тысячи

тонн. ТЭЦ-2 мощностью 510 МВт, работающая на угле, является крупнейшей тепловой электростанцией в регионе и обеспечивает Алматы теплом на 60% и электроэнергией на 40%.

Другой причиной загрязнения не только воздуха, но и водных ресурсов является ТБО. Стоит отметить, что с начала 2022 года объем вывезенного мусора составил 203 тысяч тонн, доля переработки составляет всего 16,6%. Проблема заключается в том, что уровень переработки находится все еще на низком уровне. Из-за отсутствия перерабатывающих мощностей ТБО, образующиеся в черте города, вывозятся на полигоны, расположенные в Алматинской области. На полигон, расположенный в Карасайском районе (35 км от города), ежедневно поступает около 1200-1500 тонн отходов, остальные отходы в количестве 400-500 тонн в сутки направляются на мини-полигоны, действующие в окрестностях города. В связи с этим стоит острая необходимость внедрения отдельного сбора отходов во всех сферах жизнедеятельности человека, что требует строгого контроля. Мелкие пластиковые частички попадают и в питьевую воду.

К перечисленным проблемам можно добавить большой поток автотранспорта в город, а также уплотняющуюся застройку, что влияет на розу ветров и создает дополнительную нагрузку на водные ресурсы. Здесь стоит отметить миграцию населения, в том числе приезд россиян в связи с мобилизацией.

При этом отсутствие анализа и регулирования в области водных ресурсов приведет к нарушениям в цепочке поставки и потребления воды, как к населению, так и на промышленные и предприятия жизнеобеспечения. Перебои с подачей ведут к снижению качества жизни, увеличению нагрузки при плановых ремонтах и в дальнейшем к полному отказу систем водообеспечения. Отсутствие воды приведет несомненно города в состояние упадка, увеличению заболеваний связанных с санитарными условиями, росту социального напряжения и нестабильности в обществе. Неконтролируемый забор воды из подземных источников, опустошение подземных горизонтов может привести к возникновению локальных или обширных районов просадки грунта, в случаях же добычи воды частными лицами без должного надзора источники водоснабжения могут быть загрязнены или заражены.

Структура водоснабжения включает в себя более **386** скважин

Они расположены как внутри города — Алматинское месторождение подземной воды, — так и за его пределами



Оттуда порядка

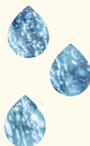
30%

идет в город

Гульдала



Основной водозабор — Талгарский — находится рядом с поселком Гульдала



Этой водой обеспечиваются все ТЭЦ для выработки тепла и горячего водоснабжения, а также осуществляется водоснабжение Туркисбского, Жетысуского, частично Алатауского и Медеуского районов



В пределах города расположены многочисленные скважины, глубина которых составляет

от **150** до **500** метров

Подземная вода — это основной источник водоснабжения



ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Автором при поддержке ведущих экспертов Казахстана по водным проблемам предлагаются следующие шаги для решения вышеописанных задач.

В первую очередь, необходимо наладить управленческую структуру. Или, как предлагается, создание государственного органа по вопросам регулирования водных ресурсов, которая была бы самостоятельным агентом, не зависящим от промышленного или экологического, экономического сектора. Но как отмечает Б.Есекин, «невозможно иметь один орган для управления всеми водными ресурсами, в Европейском союзе действует рамочная директива, согласно которой в каждой стране должен быть координационный орган». Возможно, выработка рекомендаций для работы таких органов.

Во-вторых, предлагается внести изменения в нормативно-правовых документах, так как существующие ранее СНиП, СН, СП, которые разработаны еще в советские годы, на данный момент только переносятся в новые обложки. Например, необходимо скорректировать нормы потребления с учетом современных реалий, нет возможности и разделения систем питьевого и технического водоснабжения в жилом строительстве, повторного локального использования воды в квартирах и тд.).

В-третьих, необходимо внедрить базовое образование в сфере водного и экологического сектора, начиная со школ, колледжей с целью привить правила рационального использования воды.

И наконец, создать Институт водных ресурсов в РК - как единого центра для актуализации информации, подготовке или переподготовке квалифицированных кадров, создании базы нормативной документации.

Стоит отметить важность существования общественного совета, но «не нужно бояться конфликтов между органами» (Б.Есекин). Автор данной статьи отмечает, что при нескольких запросах так и не было дано интервью или комментария по теме управления водными ресурсами в Алматы. Судя по результатам интервью с некоторыми экспертами, можно сделать вывод, что общественный совет выносит лишь общие вопросы для обсуждения, например, внедрение

зеленой энергетики, но не ставит перед собой и другими потребителями и исполнительными органами конкретных целей и задач. Зная и видя, что уже сейчас 300 м верхнего горизонта воды непригодно, забор воды происходит из глубины более 300 м, отвечают: «Это не наша проблема, мы занимаемся лишь доставкой воды, за качество не отвечаем». Например, Европейский банк, занимаясь программой «Зеленый Алматы» отмечает, что в Алматы нет проблем с водой и качество питьевой воды высокое, опираясь на официальную статистику, хотя она может быть недостоверной.

В связи с вышесказанным необходимо дать рекам Алматы «течь свободно», не делить на административные районы, таким образом летом жители смогут наслаждаться прохладой и вдоль рек будут цвести сады. Помимо этого необходимо запретить использование подземной воды для мойки машин, необходимо стимулировать капельное орошение.

Например, в прошлом году в связи с засухой ЕС запретил использование водных ресурсов для наполнения бассейнов и джакузи, при том, что ситуация с водой в Европе лучше.

В заключение анализа состояния управления водными ресурсами автор отмечает, что люди должны быть не просто наблюдателями, а могут стать «акционерами» (Б.Есекин). Зная, что мойка автомобиля загрязняет воду, вы уже не пройдете мимо него, потому что в этой воде плавает рыба, которую вы продаете и потребляете. Если в конвенции по изменению климата все же пришли к каким-то конкретным цифрам только за последние 10 лет, то по УВР необходимо сделать это уже сейчас. Такую модель управления нужно внедрять снизу, чтобы каждый из нас нес ответственность за принятое решение.

ИСТОЧНИКИ

1. Tussupova, K.; Berndtsson, R.; Bramryd, T.; Beisenova, R. Investigating Willingness to Pay to Improve Water Supply Services: Application of Contingent Valuation Method. *Water* 2015, 7, 3024-3039. <https://doi.org/10.3390/w7063024>
2. Torabi Haghighi, A., Baubekova, A., and Xenarios, S.: Climate-justified strategies for sustainable urban water supply system: sources diversification in Almaty city, Kazakhstan, EGU General Assembly 2022, Vienna, Austria, 23-27 May 2022, EGU22-12115, <https://doi.org/10.5194/egusphere-egu22-12115>, 2022.
3. <https://inbusiness.kz/ru/news/dosaev-k-2030-godu-v-almaty-budet-prozhivat-4-mln-chelovek>
4. <https://www.egfntd.kz/upload/NTD/MP/2.pdf>
5. <https://kapital.kz/economic/106642/investitsii-v-sferu-vodosnabzheniya-sokratis-na-6.html>
6. https://almatysu.kz/?page_id=2236&lang=ru
7. <https://lsm.kz/v-almaty-rastut-problemy-s-vodoprovodom-i-kanalizaciej>
8. <https://pandia.ru/text/79/511/39772-2.php>
9. <https://www.the-village-kz.com/village/city/situation/11823-chto-zagryaznyaet-vozduh-v-almaty-kompleksnyy-otvet-ekologa-i-urbanista>

Благодарности

Автор выражает благодарность экспертам, давшим свои комментарии по теме исследования, а именно Азизе Баубековой, Профессору Али Тораби, Булату Есекину и Шерхану Сержану, а также всем экспертам, которые пожелали остаться анонимными.

ПРАВО НА
ОБРАЗОВАНИЕ
И ЗДОРОВЬЕ

ИМЕЮТ ЛИ ДЕТИ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ В ШЫМКЕНТЕ ПРАВО НА ШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ?

Балнур Сугиралиева

balnur.sugiraliyeva@gmail.com

АННОТАЦИЯ

В последние годы количество трудящихся-мигрантов с детьми из Центральной Азии увеличилось в Шымкенте, Казахстан. Данная работа анализирует проблемы детей мигрантов, поступающих в школы в городе Шымкенте. Поскольку дети мигрантов с урегулированным статусом менее уязвимы к нарушению права на образование в силу национального законодательства, в данном политическом анализе больше внимания уделяется детям мигрантов с неурегулированным статусом и детям, имеющим проблемы с документами. Международные инструменты по правам человека, ратифицированные Казахстаном, защищают их право на образование и устанавливают стандарты. Однако в национальном законодательстве эта категория не упоминается в качестве получателей школьного образования, что, вероятно, дает школам Шымкента возможность самостоятельно принимать решения о зачислении. Кроме того, существует угроза, что трудовой мигрант с неурегулированным статусом, обратившийся в школу, может быть направлен администрацией школы к работодателям органов внутренних дел. К сожалению, исследования показывают, что данная проблема с доступом к образованию детей в миграции актуальна не только в городе Шымкенте, но и в городах Астане и Алматы. Для улучшения доступа к образованию были разработаны три рекомендации.

Ключевые слова: *Мигранты Дети в миграции Образование Доступ к образованию Школьное образование*

Введение

Экономическое развитие Казахстана после обретения независимости привело к притоку мигрантов. Казахстан стал второй по размеру после России¹ страной назначения для центральноазиатских мигрантов. По состоянию на 2017 год количество международных мигрантов в Казахстане было 3635 миллионов человек². Эта цифра включает мигрантов, проживающих в Казахстане, согласно пяти категориям иммиграции, представленных в законе о миграции населения:

1. Возвращение на историческую родину («кандас»).
2. Воссоединение семьи.
3. В образовательных целях.
4. Трудовая миграция.
5. Гуманитарные и политические причины³.

К сожалению, официальная статистика по количеству мигрантов не показывает настоящей картины миграции в Казахстане. Поскольку трудовая миграция регулируется посредством рабочих разрешений и квот, мигранты, не получившие документы на работу, не засчитываются в качестве трудящихся-мигрантов в статистике⁴. Приблизительное количество трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом может варьироваться от 200 до 400 тысяч человек⁵. В пиковые сезоны число может достигать миллиона⁶. Также следует отметить, что две трети трудящихся-мигрантов в Казахстане — это граждане Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана⁷.

¹ Г.Д. Баяндина, М.А. Алтыбасарова, Р.Б. Сартова, Г.С. Мукина и Б.Б. Салимжанова, «Интеграция трудящихся-мигрантов в качестве элемента миграционной политики Республики Казахстан», бюллетень Национальной Академии Наук РК 390.2 (2021): 231.

² Департамент по вопросам экономики и социальным делам ООН, Международный миграционный отчет 2017: выдержки (2017): 25.

³ Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. №. 477-IV «О миграции населения».

⁴ Асланбек Амрин, Сауле Калиева и Фарида Альжанова, «Миграционные процессы в Казахстане в контексте формирования экономического пояса Шелкового Пути», Журнал населения и социальных исследований, 28.2 (2020): 158.

⁵ Баяндина и др. 2021, р. 232.

⁶ V. Anderson and V. Hancilová, «Труд мигрантов в Казахстане: причина беспокойства?», Журнал этнических и миграционных исследований, 37.3 (2011): 470.

⁷ Международная федерация по правам человека, Рабочие мигранты в Казахстане: нет статуса, нет прав (2016):10.

Возникает вопрос с трудящимися-мигрантами, работающими в Казахстане с неурегулированным статусом, поскольку эта группа наименее защищена. Большинство из них получает минимальную защиту со стороны правительства Казахстана⁸. Мигранты из-за неурегулированного статуса боятся обращаться к государственным учреждениям за защитой, так как их могут арестовать и депортировать за неправомерное пребывание в Казахстане, что делает их «невидимыми» для системы⁹. Их положение усугубляется очень низким процентом заключенных трудовых договоров^{10 11}. Поскольку трудовой договор не подписывается, становится сложно получать заработную плату и защищать свои трудовые права. Более того, для граждан государств-участников СНГ незаключение контракта и уклонение от уплаты налогов приводят к очень ограниченному доступу к системам здравоохранения с доступом к медицинской помощи только в экстренных случаях¹². Кроме того, дети трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом так же уязвимы, как и их родители. Таким образом, эти дети имеют ограниченный доступ к образованию, здравоохранению и социальным услугам¹³.

С одной стороны, дети и их права, включая право на образование, защищены международными инструментами по правам человека. Согласно статье 26 (1) Всеобщей декларации прав человека (1948 г.)¹⁴, каждый имеет право на образование. Ратификация международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966)¹⁵ обязывает государства-участников признать право каждого

⁸ Баяндина и др. 2021, р. 232.

⁹ Международная федерация по правам человека (МФПЧ), Рабочие мигранты в Казахстане: нет статуса, нет прав (2016):23.

¹⁰ Ibid, 13.

¹¹ V. Anderson and B. Hancilová, «Труд мигрантов в Казахстане: причина беспокойства?», Журнал этнических и миграционных исследований, 37.3 (2011): 471.

¹² Международная федерация по правам человека (МФПЧ), Рабочие мигранты в Казахстане: нет статуса, нет прав (2016): 18.

¹³ Детский Фонд Организации Объединенных Наций (UNICEF), Руководство по межотраслевой координации по формированию модели по услугам защиты детей, затронутых миграцией (2022): 14–15.

¹⁴ Организация Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека (1948).

¹⁵ Организация Объединенных Наций, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966).

на получение образования с предоставлением обязательного и бесплатного начального образования и общедоступного среднего образования. Конвенция по правам ребенка (1989 г.)¹⁶ укрепляет право на получение образования посредством специфических статей по образованию детей. Ратифицируя эти международные инструменты, Казахстан должен уважать, защищать и выполнять право на получение образования детьми, включая детей трудящихся-мигрантов.

С другой стороны, у детей трудящихся-мигрантов имеются трудности с доступом к образованию в Казахстане. Еще в 2013 году ЮНИСЕФ подчеркнул проблему ограниченного доступа к образованию в отчете, заявив, что «дети сезонных мигрантов и мигрантов без документов представляют собой две группы, обычно не вовлеченные в образование в Казахстане, орыс тіліндегі басылымнан. Сәйкесінше, беті де ауысқан, 71¹⁷». В 2015 году Комитет по правам ребенка поднял вопрос обеспечения равного доступа к образованию и здравоохранению детей уязвимых категорий, в том числе детей, затронутых миграцией, при рассмотрении четвертого периодического доклада Казахстана о выполнении положений Конвенции о правах ребенка¹⁸. По этой причине необходимо проанализировать, есть ли прогресс в сфере образования, в том числе детей мигрантов.

Аналитическая работа будет проведена по исследованию доступности школьного образования для детей трудящихся-мигрантов в контексте города Шымкента. Шымкент является одним из популярных направлений для центральноазиатских трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом¹⁹. Необходимость дальнейшего изучения в этой области связана с последними тенденциями в притоке мигрантов. По словам директора НПО «Сана Сезім» (шымкентская неправительственная организация, работающая в направлении трудовой миграции) Шахнозы Хасановой, после 2000-х годов

¹⁶ Организация Объединенных Наций, Конвенция по правам ребенка (1989).

¹⁷ Детский фонд ООН (UNICEF), Выявление и мониторинг детей, не посещающих школу, и учащихся, выпавших из обучения, 71 бет (2013): 63.

¹⁸ Комитет по правам ребенка ООН, «Список проблем по отношению к четвертому периодическому отчету по Казахстану» (2015): 2.

¹⁹ З. Торебекова, Б. Бокаев и Ж. Давлетбаева, «Трудовая миграция в Казахстане: проблемы и возможности», Бюллетень Павлодарского государственного университета 2 (2019): 159.

миграция стала феминизироваться. То есть больше мужчин приезжает в Казахстан с женами и детьми, больше женщин трудящихся-мигрантов приезжают в Казахстан с детьми или рожают детей, работая в Казахстане. Таким образом, есть необходимость изучения того, готовы ли места, принимающие мигрантов в Казахстане, обеспечивать школьное образование детям мигрантов.

В данной работе будет проанализирована политика и отношение Департамента образования г. Шымкента и администрации отдельных школ, чтобы определить, является ли доступ к школьному образованию проблемой для детей трудящихся-мигрантов в г. Шымкенте. Ввиду отсутствия государственных стандартов, четко определяющих, какие категории детей подлежат зачислению в школьную систему, школы Шымкента могут зачислять детей по собственному желанию и удобству. Кроме того, интервью с вовлеченными лицами, такими как трудящиеся-мигранты, находящиеся в Шымкенте с детьми, специалисты в области образования, работники НПО и международных организаций, специализирующихся в области прав детей, помогут выявить существующие проблемы в сфере образования. По результатам данной аналитической работы будут предложены рекомендации по доступу к образованию детей трудящихся-мигрантов для обеспечения всеобщего доступа детей на его территории.

Образовательная политика в отношении детей трудящихся-мигрантов

Право и доступ к образованию в Казахстане регулируется посредством закона «Об образовании» (2007 г.)²⁰, который также включает детей в миграции. Пункт 2 статьи 8 гласит, что «иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, а также те, кто въехал в Республику Казахстан с целью воссоединения с семьей, имеют равные права с гражданами Республики Казахстан для получения дошкольного, начального, базового среднего и общего среднего образования в порядке, установленном уполномоченным органом в области образования». В соответствии с законом, дети

²⁰ Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г., № 319-III «Об образовании».

иностранцев, постоянно проживающие в Республике Казахстан, имеют равный доступ к бесплатному школьному образованию, в то время как дети трудящихся-мигрантов не получают льгот, поскольку трудовая миграция является временным пребыванием. Более того, закон о детях²¹ гласит о том, что каждый ребенок имеет право на получение образования в соответствии с законодательством Республики Казахстан об образовании.

Этот список получателей бесплатного школьного образования еще больше расширился с приказом № 468 «Об утверждении правил получения дошкольного, начального, базового среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан» от 28 сентября 2010 г.²². С изменениями, помимо детей иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих, дети временно проживающих лиц в Республике Казахстан, которые включают беженцев, лиц, ищущих убежища, консульских работников, сотрудников дипломатических организаций, трудящихся-мигрантов, исключая сезонных и пограничных работников, имели такие же права, как и граждане. В списке были перечислены трудящиеся-мигранты, которые имели официальную регистрацию, и в него явно не включались дети сезонных и пограничных работников. Однако с приказом № 398 список был расширен за счет удаления исключенной группы детей сезонных и пограничных работников из текста приказа.

Кроме того, статья 5 закона «О миграции населения» от 22 июля 2011 г.²³ указывает доступ к образованию как право иммигрантов; однако трудовые мигранты с неурегулированным статусом исключены из определения «иммигрант». Правовая база Республики Казахстан защищает права мигрантов с регулируемым статусом, но ситуация с обучением детей работников-мигрантов с неурегулированным статусом может быть проблематичной.

²¹ Закон РК от 8 августа 2002 года, № 345-II «О правах ребенка в Республике Казахстан».

²² Приказ министра образования от 28 сентября 2010 г., № 468 «Об утверждении правил получения дошкольного, начального, базового среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан».

²³ Закон РК от 22 июля 2011 года, № 477-IV «О миграции населения».

Доступ детей трудящихся-мигрантов к образованию в Шымкенте

Обучение было проблематичным для детей трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом еще в 2010 году, когда Генеральная прокуратура после проверки школ вынесла предписание об отчислении детей иностранцев, не предоставивших доказательства своего постоянного проживания в Казахстане. К счастью, в том же году приказом МОН РК проблема была решена, что повлекло за собой расширение списка получателей бесплатного образования²⁴.

В ходе интервью представители пяти школ Шымкента, обучающихся детей мигрантов, заявили, что они открыты для детей трудящихся-мигрантов. На основании данного пула зачисление в школы г. Шымкента осуществляется в соответствии со Стандартными правилами приема РК. Данный приказ № 564 от 12 октября 2018 года²⁵ обязывает иммигрантов предоставлять дополнительные документы, определяющие их статус, которыми являются вид на жительство. Учитывая, что не каждый трудовой мигрант имеет надлежащие документы, некоторые школы идут на уступки. Например, одна из школ приняла двоих детей, затронутых миграцией, на основании их узбекистанских свидетельств о рождении и разрешения на работу матери, которое она обновляет каждые три месяца. Другой представитель школы утверждал, что дети мигранта с неурегулированным статусом были приняты на основании неофициальной расписки домкома. «Мы должны знать, где живет ребенок, чтобы приписать его в нашу школу, и в этом случае подойдет неофициальная расписка от домкома», — утверждает собеседник. Таким образом, можно сказать, что некоторые школы в Шымкенте действуют с пониманием и поддерживают доступ к школьному образованию менее защищенных групп, несмотря на их регистрационный статус.

Одна из интервьюируемых, 35-летняя мигрантка из Узбекистана, опасается отправлять своих двоих детей в школу, так как считает, что ее лишат родительских прав из-за ее неурегулированного статуса.

²⁴ Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Анализ ситуации с детьми и женщинами в Республике Казахстан (2013): 45.

²⁵ Приказ министра образования и науки РК от 12 октября 2018 г. № 564 «Об утверждении типовых правил приема в образовательные организации, предоставляющие общеобразовательные программы начального, базового среднего и общего среднего образования».

Социальный работник НПО «Сана Сезім» Раушан Худайшукурова утверждает, что некоторые мигранты с неурегулированным статусом опасаются обращаться в государственные службы, потому что они боятся, ранее имели негативный опыт и ищут информацию из ненадежных источников в лице соседей, других мигрантов и т. д. В настоящее время работники НПО «Сана Сезім» проводят с женщиной ознакомительную работу и работают над зачислением детей в соседнюю школу.

Интервью с другим бенефициаром НПО «Сана Сезім» пролило свет на другую проблему — это отсутствие свидетельств о рождении детей мигрантов или каких-либо других документов, удостоверяющих личность ребенка. Дильназа, женщина из Узбекистана, проживающая в Шымкенте с неурегулированным статусом в течение 10 лет и имеющая девять детей, столкнулась с проблемами при устройстве второго ребенка в школу из-за потери свидетельства о рождении. В результате отсутствия документов Дильназа в течение двух лет не могла записать своего ребенка в школы г. Шымкента. Три школы Шымкента отказались принять ее ребенка в первый класс по причине того, что школы уже заполнены, у нее нет индивидуального идентификационного номера (ИИН), и ребенок должен идти в школу по месту жительства. После обращения в НПО «Сана Сезім» девятилетняя дочь Дильназы смогла пойти в первый класс.

По словам Худайшукуровой, дочь Дильназы — не единственный случай, когда мигранты не могут записать своих детей в школы Шымкента. Некоторые школы ссылаются на разные причины, почему они не могут принять детей, затронутых миграцией. К этим причинам относятся отсутствие ИИН, отсутствие прописки, отсутствие урегулированного миграционного статуса, отсутствие других документов, удостоверяющих личность. «Без документов мой ребенок не может быть зачислен, потому что они (администрация школы) не могут внести его ИИН в базу данных», — говорит другой мигрант на интервью. В исследовании, проведенном МФПЧ (2016 г.)²⁶, несколько опрошенных упомянули случаи, когда их дети не были зачислены в школу

²⁶ Международная федерация по правам человека (МФПЧ), Рабочие мигранты в Казахстане: нет статуса, нет прав (2016).

из-за отсутствия ИИН, несмотря на то, что этот номер не требуется по закону. Исследование, проведенное спонсируемой ЮНИСЕФ организацией Coram International (2021 г.)²⁷, также придает значение ИИН при приеме в школу, утверждая, что «правила не требуют в частности индивидуальный идентификационный номер (ИИН) для поступления ребенка в школу, отсутствие ИИН делает недействительными основные документы, необходимые для приема».

В таких случаях, когда детям отказывают в принятии в школу на основании отсутствия ИИН, НПО помогает с зачислением посредством официального письма в департамент образования города Шымкента. Дети размещаются в школы после подачи документов в департамент образования города Шымкента. Однако следует отметить, что представитель шымкентского департамента образования Алмаз Жубатаев говорит, что электронная база данных школьников учитывает и граждан, и иностранцев. Он четко пояснил, что школам не нужен номер ИИН для того, чтобы записать детей, не являющихся гражданами. Несколько опрошенных человек из администраций школ объяснили, как они учитывают детей неграждан без ИИН, таким образом снижая важность самого номера ИИН.

Один из опрошенных представителей школы пояснил, что они зачисляли детей в миграции без ИИН и свидетельства о рождении на основании справки о рождении, которую выдает медицинская организация после рождения. Она утверждает, что для зачисления было достаточно документа, удостоверяющего личность детей. Школа приняла детей при условии, что родители оформят документы детей, пока они получают образование. В этом случае некоторые школы Шымкента идут на уступки и берут в школу детей трудящихся-мигрантов, у которых есть проблемы с документами и регистрацией. По опыту НПО «Сана Сезім» даже в случае отсутствия каких-либо документов (например, если женщина-мигрант, длительное время проживающая с неурегулированным статусом, рождает ребенка дома) дети также могут быть зачислены в школу через департамент образования г. Шымкента. Различные ситуации зачисления показывают,

²⁷ Coram International. Сравнительный правовой анализ законодательства Республики Казахстан и международных стандартов по защите детей, затронутых миграцией (2021): 103.

что школы в Шымкенте должны решать, зачислять ли детей мигрантов или нет, на основании различных документов, которые они могут предоставить.

Случаи показывают, что дети мигрантов с неурегулированным статусом и дети, у которых есть проблемы с документами, уязвимы и рискуют быть незачисленными или быть зачисленными поздно в школьную систему. Некоторые школы отказываются принимать детей с проблемами в документах, приводя различные причины для отказа. Однако обращение в департамент образования города Шымкента может помочь разместить этих детей в школах по месту их жительства. Возможна низкая заинтересованность школ в приеме «проблемных» детей. Для преодоления этой проблемы приказ № 481 от 29 ноября 2022 года²⁸ внес изменение о том, что родители-мигранты или законные представители детей в миграции при направлении своего ребенка в школу отныне должны обращаться в местные органы образования (в данном случае в департамент образования г. Шымкента). Новые изменения позволяют детям трудящихся-мигрантов записываться в ближайшую школу после получения направления от властей. Однако приказ по-прежнему не распространяется на детей мигрантов без документов; более того, дети получают направление в школу после того, как родители подадут документы на право постоянного проживания в Республике Казахстан. А если родители-мигранты не могут предъявить постоянное место жительства или зарегистрированное место жительства, органы власти обращаются к работникам органов внутренних дел. В принципе проблема неурегулированного статуса и отсутствия документации в приказе не затрагивается. А преимущество приказа в том, что он не дает школам возможность принимать какие-либо решения, ограничивающие права на образование детей мигрантов. Благодаря централизации принятия решений возможно своевременное зачисление детей в школы после рассмотрения дела каждой семьи и идя на уступки.

²⁸ Приказ министра образования РК от 29 ноября 2022 г., № 481 «О поправках к приказу министра образования и науки РК от 28 сентября 2010 г., № 468 «Об утверждении правил получения дошкольного, начального, базового среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан».

По состоянию
на **2017**
год

количество
международных
мигрантов
в Казахстане было



Эта цифра включает мигрантов, проживающих в Казахстане, согласно пяти категориям иммиграции, представленных в законе о миграции населения:



Возвращение
на историческую
родину («кандас»)



Воссоединение
семьи



В образовательных
целях



Трудовая
миграция



Гуманитарные
и политические
причины

Анализ ситуации и рекомендации

Текущая ситуация с доступом к школьному образованию детей трудящихся-мигрантов в Шымкенте свидетельствует о том, что уязвимые дети, затронутые миграцией, имеющие проблемы с документами и/или родители которых имеют неурегулированный статус, сталкиваются с трудностями при реализации права на образование. Некоторые школы в Шымкенте признают основное право на образование, зачисляя детей в школу. Другие игнорируют это право на образование до тех пор, пока департамент образования г. Шымкента не вмешивается в процесс зачисления. При таком статус-кво государственные школы пользовались свободой принятия решений, так как не существует государственного закона, предписывающего им, как принимать детей, у которых имеются проблемы с документами, или у их родителей, у которых проблемы с регистрацией.

В последнее время аналогичная ситуация наблюдалась и в других городах, принимающих мигрантов, таких как Алматы и Астана. По словам Азамата Жаманчинова, специалиста по защите детей ЮНИСЕФ, в ходе реализации программы «Защита детей в миграционных процессах в Казахстане» исследование выявило, что дети в миграции, у которых есть проблемы с документами и чьи родители имеют неурегулированный статус, имеют проблемы с доступом к образованию в Алматы, Астане и Шымкентской/Туркестанской области. Таким образом, проблема доступа к школе для детей трудящихся-мигрантов может быть проблемой не только города Шымкента, но и других регионов Казахстана. Распространенность проблемы школьного обучения детей мигрантов может говорить об актуальности проблемы не только на уровне Шымкента, но и на уровне Казахстана, которая формируется через национальное законодательство.

Обзор казахстанских законов и приказов показывает, что национальное законодательство в отношении права на образование носит ограничительный характер, поскольку оно дискриминирует по признаку гражданства, миграционного статуса и статуса проживания²⁹. Кроме того, казахстанское законодательство ограничивает

²⁹ Coram International. Корпоративный юридический анализ законодательства РК и международных стандартов по защите детей, затронутых миграцией (2021): 17.

набор не только посредством исключения (категорий, которые могут и не могут быть зачислены), но и через запугивание и наказание трудящихся-мигрантов. В приказе № 468 от 28 сентября 2010 г. о приеме детей в миграции указано, что в случае отказа родителей от представления документов о миграционном статусе с отметкой о регистрации по месту жительства «руководители образовательной организации незамедлительно информируют органы внутренних дел». Родители, опасющиеся депортации и больших штрафов, могут решить оставить своих детей дома. В этой ситуации статус неурегулированного мигранта и отсутствие места жительства могут быть основными причинами отказа в отправлении детей в школу еще до того, как они будут рассмотрены для зачисления. Таким образом, первая рекомендация — отменить требование закона об информировании работников органов внутренних дел о неурегулированном статусе мигрантов. На сегодняшний день ни один мигрант не пожаловался в НПО «Сана Сезім» на то, что специалисты образования сообщили об их неурегулированном статусе. Однако наличие этого пункта потенциально может быть использовано как давление на родителей-мигрантов, которые могут опасаться отправлять в школу своих детей.

Ожидается, что после пересмотра закона и отмены этого пункта мигранты с неурегулированным статусом, возможно, не будут бояться отправлять своих детей в школу. Однако даже после этих изменений сохраняется риск того, что мигранты с неурегулированным статусом по-прежнему будут чувствовать себя уязвимыми и подвергаться давлению из-за других ограничений, поэтому могут не отправлять своих детей в школу, как предполагалось. Кроме того, следует отметить, что внесение единственного изменения в пункт существующего закона требует активной правозащиты с участием гражданского общества, экспертов и государственных служащих, которые поддерживают изменение. Таким образом, на это может уйти время и усилия нескольких заинтересованных сторон. Более подробную информацию об этой и других рекомендациях можно найти в Таблице 1.

ТАБЛИЦА 1. Анализ затрат и преимуществ статуса-кво и три рекомендации

	Статус-кво		Рекомендация 1	Рекомендация 2	Рекомендация 3
	До 29 ноября, 2022 (приказ № 481)	После 29 ноября, 2022 (приказ № 481)	Отменить требование закона информировать работников органов внутренних дел по неурегулированному статусу мигрантов	Ратификация международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	Укрепить доверие к местным властям департамента образования (статус-кво + доверие)
Преимущества	Автор не указал преимущества	Оптимизация реферальной системы	Неурегулированный статус не будет использоваться как инструмент давления	Конвенция гарантирует доступ к образованию на равной основе с гражданами	Формирование более доверительного отношения мигрантов к властям
Недостатки	1. Только дети мигрантов с урегулированным статусом включены в список получателей образования. 2. Уведомление работников внутренних дел.	3. Некоторые школы избегают зачисления детей, которым требуется больше ответственности и помощи с документами. 4. Зачисление после посещения департамента образования.	Необходима активная правозащита со стороны разных акторов	Дорого во-площать из-за высокого количества мигрантов в Казахстане (у них будут практически такие же права, как у граждан, включая социальную и медицинскую защиту)	Долгий путь построения доверия
		3. Обращаться к властям страшно, поскольку можно столкнуться с рисками депортации, больших штрафов и лишения родительских прав.			
Риски	Дети остаются вне образовательной системы или приходят в школу позже своего возраста	Дети остаются вне образовательной системы или приходят в школу позже своего возраста	Решения мигрантов могут быть подвержены влиянию других существующих ограничений законов, поскольку данный закон не является единственным, который ограничивает права мигрантов.	1. Неэффективный международный инструмент с низким уровнем использования. 2. Увеличившийся поток мигрантов.	Мигранты не сформируют более доверительное отношение

Еще одной рекомендацией является ратификация Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.)³⁰. Это показывает, насколько страна заинтересована защитой мигрантов, включая право на образование их детей. Статья 30 Конвенции гласит: «Каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет основное право на образование на основе равенства обращения с гражданами соответствующего государства. Не может быть отказано в посещении государственных дошкольных учебных заведений или школ, или ограничено это посещение по причине отсутствия постоянного статуса, в том что касается пребывания или занятости любого из родителей, или по причине отсутствия постоянного статуса, в том что касается пребывания такого ребенка в государстве работы по найму».

Поскольку Казахстан должен будет следовать стандартам, как только он ратифицирует Конвенцию, у законодателей будет ограниченное пространство для разработки дискриминационных законов, и местные департаменты образования и школы будут ограничены в принятии решений. Это произойдет в результате гарантированного Конвенцией равного отношения к детям в миграции и гражданам страны, независимо от статуса их родителей.

С другой стороны, ратификация Конвенции требует больших затрат. Поскольку мигранты будут пользоваться теми же правами, что и граждане Казахстана, большое количество мигрантов означает большую нагрузку на систему социальной защиты. Аналогичные права на систему социальной защиты могут быть проблематичными, потому что народ Казахстана может быть против того, чтобы ими делиться, что затрудняет ратификацию. Даже если он будет ратифицирован, правительство может пренебречь своими обязанностями и сохранить дискриминационные законы. В такой ситуации это было бы очередным нарушенным обещанием, которое негативно сказалось бы на международном имидже Казахстана.

Третья рекомендация разворачивается вокруг ситуации статуса-кво. Если первые две рекомендации в некоторой степени

³⁰ Организация Объединенных Наций, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990).

прогрессивны и нуждаются в активной правозащите и поддержке со стороны различных акторов, то третья рекомендация направлена на улучшение текущей ситуации путем укрепления доверия. Как следует из приказа № 481 от 29 ноября 2022 года, услуга по зачислению ребенка, затронутого миграцией, в школу оказывается местным департаментом образования, не школой, как это было раньше. Следовательно, надо работать над усилением доверия к властям, которые предположительно могут забрать детей, депортировать их, сдать в полицию и выписать штрафы. Местный департамент образования посредством сотрудничества и совместных мероприятий с НПО, работающими в сфере миграции, диаспорами различных этносов и местными отделениями Ассамблеи народа Казахстана может заслужить уважение и доверие мигрантов. Мигранты не будут испытывать стресс не только при приеме детей в школу, но и смогут больше доверять другим органам власти и государственным структурам.

Следует отметить, что эта рекомендация потребует время и усилий. Правильные стратегии, вовлекающие ответственных чиновников и сотрудничество гражданских общественных групп, важны для построения эффективного доверия. Однако следует отметить, что доверие не строится мгновенно, и трудно замерить влияние мер на доверие. Из-за трудностей измерения доверия результаты достижения доверия могут быть поставлены под угрозу

Заключение

Данный политический анализ проливает свет на проблему образования детей трудящихся-мигрантов в городе Шымкенте. Согласно исследованиям МФПЧ (2016 г.) и Coram International (2021 г.), проблемы со школьным обучением детей в миграции также присутствовали в других частях Казахстана, что предполагает наличие проблемы на национальном уровне. В связи с отсутствием национального закона, регулирующего право на образование детей, не имеющих документов, родители которых являются трудовыми мигрантами с неурегулированным статусом, школы г. Шымкента как организации первой инстанции имели свободу в принятии решений о зачислении

таких детей. Отрицательные решения школ г. Шымкента о зачислении менялись с обращением заинтересованных сторон в департамент образования г. Шымкента.

Ситуация может измениться с недавним приказом № 481 от 29 ноября 2022 года о приеме детей, затронутых миграцией, в школы, который требует, чтобы мигранты обращались напрямую в местный департамент образования. С одной стороны, это оптимизирует реферальную систему; с другой стороны, мигранты, у которых есть проблемы с документами, могут опасаться обращаться напрямую в органы власти. Кроме того, закон предписывает государственным служащим, занимающимся вопросами зачисления, обращаться в правоохранительные органы по поводу неурегулированного статуса мигрантов.

Учитывая время, усилия и финансовые затраты на реализацию первых двух рекомендаций, предлагаемая рекомендация состоит в том, чтобы сохранить статус-кво и повысить доверие мигрантов к государственным чиновникам, работающим над зачислением. В то время как первые две рекомендации требуют вмешательства центрального правительства и изменений на национальном уровне, третья рекомендация может быть реализована на местном уровне. Это может не требовать координации со стороны министерства и может быть реализовано благодаря энтузиазму местных чиновников.

Усиление доверия между мигрантами и государственными служащими может быть краткосрочной рекомендацией, особенно если мы хотим, чтобы государственные служащие на местном уровне проявляли инициативу. Ротация и текучесть кадров могут повлиять на отношение чиновников к мигрантам. Таким образом, долгосрочные решения, требующие изменения правовой базы и обеспечения соблюдения таких законов, жизненно важны для защиты права каждого ребенка на школьное образование.

ПРАВО НА ЗДОРОВЬЕ: ДОСТУП БЕЗДОМНЫХ ЛЮДЕЙ К МЕДИЦИНСКИМ УСЛУГАМ

Надежда Ряполова

nadezhda.ryapolova@alumni.nu.edu.kz

ВВЕДЕНИЕ

Люди, оказавшиеся без крыши над головой, нередко оказываются исключенными из общего дискурса о социальной справедливости и равном доступе к общественным благам ввиду систематической дискриминации и стигматизации бездомных людей в нашем обществе. Говоря об инклюзии городской среды, стоит отметить, что одним из основополагающих прав является право бездомных граждан на здоровье.

В связи с этим целью данной статьи является повышение осведомленности и информированности общественности о доступе фактически бездомных людей, живущих во временных учреждениях, таких как приюты и центры, или на улице, к медицинским услугам. В статье будут приведены краткий обзор показателей здоровья среди сообщества бездомных людей, анализ пробелов в законодательстве РК и в системе общественного здравоохранения, а также выжимки из интервью с экспертами.

Методология

В рамках данного исследования были проведены интервью с исследователями из экспертной группы, которая занималась анализом целесообразности внедрения ОСМС, а также с соучредителем фонда Nomad Rights и юристом в области защиты прав человека. Помимо этого, были проанализированы статьи в СМИ РК о здоровье бездомных людей. Для получения статистики по количеству пролеченных в стационарах пациентов из категории бездомных людей

и по смертности среди этой категории было сделано два обращения в Министерство здравоохранения РК. Анализ данных был произведен в Excel.

Причины и последствия бездомности

Международные исследования выделяют следующие три основные причины бездомности: зависимость от психоактивных веществ и алкоголя, насилие в семье и психические заболевания (Zhao, 2022). По данным исследования, проведенного в Казахстане Фондом развития парламентаризма совместно с Фондом Сорос-Казахстан в 2020, основными причинами бездомности среди тех, кто живет на улице, являются алкогольная зависимость (42%), отсутствие работы (33%) и семейные проблемы (31%) (Батталова et al., 2020).

Мировая статистика показывает, что тяжелое заболевание может сделать человека бездомным (Shelton et al., 2009). В то же время, если человек уже болен хроническим заболеванием, то бездомность только усугубит ситуацию и сделает человека еще более больным (ibid). К примеру, если мы представим человека с любым хроническим заболеванием, таким как диабет второго типа или ВИЧ, который оказался в трудной жизненной ситуации бездомности, встает вопрос, каким образом человек сможет поддерживать свое здоровье, делать инъекции или принимать препараты, избегать переохлаждений, соблюдать диету и контролировать свое состояние, находясь на улице. Важно понимать: люди, оказавшиеся без дома, оказываются в порочном круге заболеваемости, и отсутствие должных механизмов получения медицинской помощи только усугубляют здоровье и качество жизни отдельно взятых людей, а также эпидемиологические показатели общества, в котором мы живем.

Быть бездомным — это иметь не только серьезный риск для здоровья, но и риск преждевременной смерти. Другими словами, по сравнению с теми, кто живет, имея крышу над головой, у бездомных в три-четыре раза больше шансов умереть преждевременно, в два раза больше шансов получить сердечный приступ или инсульт и в три раза больше шансов умереть от сердечных заболеваний в возрасте

от 25 до 44 лет (People, population and community, n.d.). В США ожидаемая продолжительность жизни бездомного составляет всего 48 лет. В Великобритании средний возраст смерти составляет 45 лет для мужчин и 43 года для женщин (*ibid*). Заболевания сердечно-сосудистой системы, передозировка наркотиков и несчастные случаи были зарегистрированы как факторы, способствующие более высокому уровню смертности в этой группе людей.

Важно подчеркнуть, что статистика, приведенная выше, — это статистика по странам с высоким уровнем доходов. На официальный запрос в Министерство здравоохранения по статистике смертности, а также причинам смерти среди бездомных людей, был получен следующий ответ:

«Сведения по умершим в информационную систему «Регистр прикрепленного населения» МЗ РК поставщики медицинских услуг вносят только при наличии документов, подтверждающих личность (по ИИН)».

Другими словами, статистика смертности среди бездомных людей не ведется. Мы можем только догадываться о продолжительности жизни бездомных казахстанцев, которая вряд ли будет выше, чем в США или в Великобритании.

Образ бездомных в казахстанских массмедиа

Принимая во внимание универсальную модель системы общественного здравоохранения (ОЗ) в РК, а также закрепленную конституционально гарантию равного доступа к медицинской помощи всем гражданам, можно предположить, что бездомные граждане нашей страны могут беспрепятственно получить медицинскую помощь наряду со всеми. Однако казахстанские СМИ не первый раз подсвечивают трудности бездомных людей при получении медицинских услуг, а также документируют случаи дискриминации по отношению к бездомным людям и выявляют институциональные барьеры, с которыми они сталкиваются при обращении в медицинские учреждения. К примеру, в статье Vlast.kz от 8 мая 2020 года описан

вывоз бездомных людей из г. Алматы в промышленную часть города и открытие палаточного лагеря, предполагаемого как мера эпидемиологического контроля во время пандемии COVID-19 (Молдабеков и Логинова, 2020). В статье описаны насильственные действия по отношению к бездомным людям:

«И СОБР, он не жалеет людей, он просто избивает. До смерти. Если из палатки вышел — бьет. Воды попросить хотел — бьет. И убили троих человек».

Это, к сожалению, не первый подобный случай вытеснения из городов, изолирование и вывоз в менее репрезентативные районы бездомных людей. Такой же случай произошел в Астане, когда масштабная всемирно известная выставка ЭКСПО-2017 сопровождалась «зачисткой» городов от бездомных. Задokumentировано, что полиция силой вывозила бездомных в близлежащие города (Tukmadiyeva, 2018).

В статье Caravan.kz описан случай лишения врачей неотложной скорой помощи премий за оказание медицинских услуг бездомным людям («Привез бомжа — остался без премии»), а также не оказание медицинской помощи бездомному и вывоз из стационара на ближайшую помойку (Садыкова, 2011):

«Санитарки одной из клиник города нашли свой «простой» выход из положения: погрузили дурно пахнущего бомжа на каталку и вывезли из стационара на ближайшую помойку».

Отдельного внимания заслуживает дегуманизирующая и деморализующая риторика, использованная в статье выше при описании здоровья людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. «Питаются тем, что не едят даже бродячие животные», «Их одежда и нестриженная шевелюра кишат множеством паразитов», «Ну чем не жизнь пещерного человека?», «Грязь, антисанитария для них — своеобразный символ свободы», «Практически каждый из них — ходячий сгусток болезней», «биологическая бомба» — подобная риторика не только не способствует решению медицинских проблем сообщества бездомных, но и стигматизирует данную группу людей, что приводит к распространению ложных стереотипов, изолированности

и отчуждению бездомных людей. Маргинализация бездомного населения является не только актом морального насилия над людьми с неотъемлемыми правами, но и ведет к их дальнейшей стигматизации в обществе, игнорированию их потребностей и дальнейшему усилению неравенства.

Система здравоохранения РК и «Здоровье для всех»

В Казахстане универсальная модель медицинской помощи, которая состоит из первичного, вторичного и третичного звеньев здравоохранения. Есть два механизма получения медицинских услуг в государственном секторе, в зависимости от статуса страхования гражданина. Помимо Обязательного социального медицинского страхования (ОСМС), которое для льготных категорий покрывается государством, а для остальных граждан — работодателями и самими гражданами, существует система ГОБМП (Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи). В отличие от ОСМС, ГОБМП оказывается гражданам РК вне зависимости от статуса застрахованности за счет бюджетных средств. По задумке любой гражданин РК может рассчитывать на медицинскую помощь от государства, вне зависимости от социального статуса, уровня дохода и любых других факторов (Обязательное социальное медицинское страхование (ОСМС), n.d.). В соответствии с Кодексом Республики Казахстан от 7 июля 2020 года № 360-VI «О здоровье народа и системе здравоохранения», глава 12, статья 76,

«Государство гарантирует гражданам Республики Казахстан равный доступ к медицинской помощи». Помимо этого, Республика Казахстан гарантирует гражданам РК защиту от любых форм дискриминации и стигматизации, обусловленных наличием у них каких-либо заболеваний и состояний.

По данным МЗ РК, за 2022 год по всему Казахстану было пролечено всего 3116 бездомных людей. Большинство пролеченных случаев приходится на Восточно-Казахстанскую область, г. Алматы, и Алматинскую область, где оказали медицинскую помощь 557,

537 и 558 бездомным людям соответственно. Если учесть уязвимость данной группы, а также факт, что по предполагаемой статистике еще 2011 года только в г. Алматы насчитывалось от 7 до 10 тысяч бездомных (Садыкова, 2011), данные цифры кажутся мизерными. Помимо этого, весьма подозрительно выглядят г. Шымкент и г. Астана, где количество бездомных и, соответственно, нуждающихся в медицинской помощи людей должно быть сопоставимо с г. Алматы (Диаграмма 1).

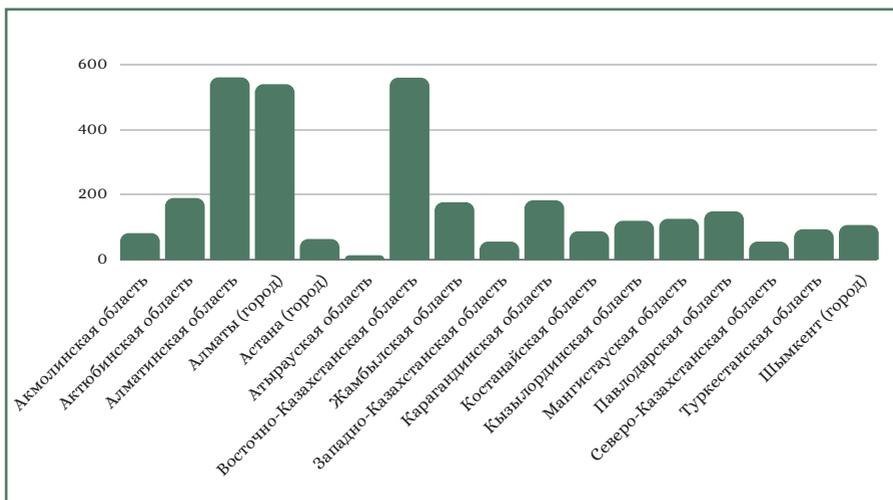


ДИАГРАММА №1. Пролеченные случаи лиц без определенного места жительства (БОМЖ) в стационарах в разрезе регионов РК за 2022 год

Если кодировать причины обращений по кодам МКБ-10 (Международная классификация болезней 10-го пересмотра) и разбить их по категориям, видно, что лидирующей причиной нужды в медицинской помощи среди бездомных являются травмы, отравления и некоторые другие последствия воздействий внешних причин. Всего было пролечено 795 таких случаев из 3116, это 25,5% (Диаграмма 2). Пролеченные случаи инфекционных и паразитарных болезней составляют всего 3,5%. Вероятнее всего, медицинская помощь оказывается далеко не всем, кто в ней нуждается.

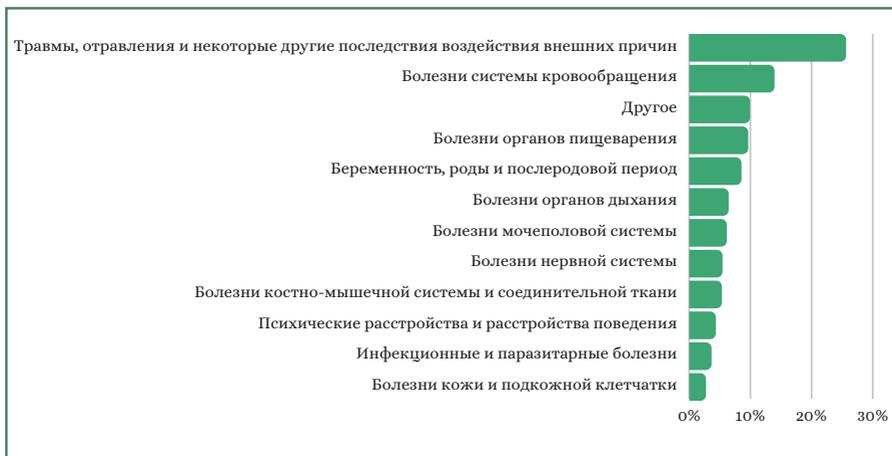


ДИАГРАММА №2. Причины обращений бездомных людей за медицинской помощью по МКБ-10 в РК за 2022 год

(*Факторы, влияющие на состояние здоровья населения и обращения в учреждения здравоохранения-2,4%; Коронавирусная инфекция COVID-19-2,0%; Болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ-1,7%; Новообразования-1,4%; Болезни глаза и его придаточного аппарата-1,1%; Болезни крови, кроветворных органов и отдельные нарушения, вовлекающие иммунный механизм- 0,5%; Отдельные состояния, возникающие в перинатальном периоде-0,5%; Болезни уха и сосцевидного отростка-0,2%; Врожденные аномалии [пороки развития], деформации и хромосомные нарушения-0,1%)

Основные барьеры на пути доступа бездомных людей к медицинским услугам

Казахстанская система здравоохранения формально является доступной для бездомных граждан. Однако, как показывает анализ, в реальности существует ряд серьезных барьеров на пути получения бездомными медико-социальных услуг. Во-первых, при вызове скорой помощи медицинская помощь оказывается не всегда и зависит от субъективного восприятия бездомности человеком, который эту помощь оказывает:

«По нашим сведениям, те люди, которые выглядят наименее отталкивающе, если напрямую с вами говорить, которые не сильно отличаются от стереотипного стандартного общества, то их берут, им там [в скорой помощи] помогают». (Соучредитель фонда Nomad Rights и юрист в области защиты прав человека)

Реакция служб скорой помощи на вызов может также зависеть от локации вызова:

«Допустим, в Астане, где шоссе Алаш, торговый дом «Артем» и пересечение улицы Кравцова, обычно когда там вызывают, скорая помощь даже не доезжает, потому что знают, что если это пересечение, то скорее всего речь идет о бездомных, и они пропускают этот вызов». (Соучредитель фонда Nomad Rights и юрист в области защиты прав человека)

Во-вторых, даже если скорая помощь отреагировала на вызов, и бездомного человека приняли, оказать медицинскую помощь может быть затруднительно или даже невозможно из-за отсутствия прописки и/или документов. Отсутствие механизмов оказания помощи гражданам без прописки и документов стоит выделить как основной барьер. Это касается как экстренной скорой помощи и стационарного лечения, так и реабилитационной и паллиативной медицинской помощи. Система здравоохранения в Казахстане работает по принципу прикрепления к определенному участку. Для оказания медицинской помощи система здравоохранения должна идентифицировать человека:

«На каждом этапе медицинской помощи миллион проблем, которые ограничивают получение медицинской помощи для бездомного человека. Система делает это не целенаправленно, она просто не видит бездомного человека, не идентифицирует. У нас, чтобы система опознала человека, он должен быть прикреплен». (Исследователь ОСМС-1)

Помимо этого, в зависимости от количества прикрепленных людей, строится бюджет и планирование расходов, составляется отчетность. Этим и можно объяснить указанное выше лишение премий врачей при оказании медицинской помощи бездомным людям, ведь

оказание помощи гражданам, не прикрепленным к определенному участку, можно расценить как нецелесообразную трату бюджетных средств.

Вопрос об отсутствии документов среди бездомных людей также стоит остро. Оказание медицинской помощи, в особенности той, которая не покрывается ГОБМП, лицам без документов невозможно, так как такой человек даже не попадает в категорию граждан РК:

«Если мы, допустим, не выясняем его статус, так визуально смотрим, ну похоже на бездомного, и мы ему поверили, мы без документов оказываем ему всю помощь, потому что верим, что он гражданин. Из такой позиции государство не может исходить по простой причине. Все, кому не лень, кто не застрахован, любой как бы человек может прийти и сказать: «Я бездомный, у меня нет документов, все, оказывайте мне помощь».»
(Исследователь ОСМС-2)

В-третьих, на практике, чаще всего для того, чтобы получить хоть какую-то медико-социальную помощь, бездомные обращаются в центры для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Однако нахождение в подобном центре ограничено, что ради получения услуг заставляет людей идти на такие вынужденные меры, как избавление от собственных документов или ложную самоидентификацию:

«Есть ограничения в полтора года, после этого тебя больше не принимают, и люди просто теряют (выбрасывают) документы, приходят в другой центр социальной адаптации в другом регионе и вынужденно говорят, что они либо не помнят своего имени, либо называют левое имя и фамилию, чтобы хоть как-то пробиться, остаться, получить медицинскую помощь. Только таким образом остается действовать людям, потому что так устроена система, и люди вынуждены поступать таким образом». (Соучредитель фонда Nomad Rights и юрист в области защиты прав человека).

Однако, несмотря на наличие таких центров, где бездомные люди могут получить комплексные услуги, в том числе медицинские, на подобную помощь могут рассчитывать далеко не все. В центры

не принимают людей в состоянии алкогольного и наркотического опьянения, а также больных туберкулезом, ВИЧ/СПИДом. Если учесть, что подобные заболевания как раз и являются одной из причин бездомности, и также наиболее распространены среди фактически бездомных людей, то встает вопрос, куда идти тем бездомным людям, которые не подходят под строгие критерии центров для лиц, оказавшихся в сложной жизненной ситуации. На практике таких людей направляют в специальные медицинские учреждения, где бездомного человека вновь могут не идентифицировать, не категоризировать, не оказать медицинскую помощь.

Очевидно, что в Казахстане разные государственные органы работают разрозненно и по-разному смотрят на проблему бездомности. Министерство социальной защиты, например, отвечает за предоставление специальных медико-социальных услуг, таких как центры ресоциализации для людей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Когда речь идет об МВД, проблема бездомности рассматривается исключительно через призму ограничительных и карательных мер, хотя данное ведомство может служить защитой права на здоровье среди бездомных. Отсутствие коммуникации и сотрудничества между разными ведомствами правительства выливается в статистику, которая собирается разрозненно, либо же, если собирается, то «собирается преимущественно формально-фиктивно» (Исследователь ОСМС-2). Нехватка достоверных статистических данных препятствует качественной оценке медицинских нужд бездомных людей и, соответственно, затрудняет разработку работающих подходов и программ в решении проблем со здоровьем бездомных людей.

Рекомендации в решении проблемы охвата бездомных людей медицинскими услугами

Проблему доступа бездомных людей к медицинским услугам нужно решать комплексно. Первым и наиболее важным шагом в решении проблемы доступа бездомных людей к медицинским услугам, а также улучшения здоровья и качества жизни среди бездомных людей, является усиление межведомственного сотрудничества между

различными секторами правительства. Это возможно, к примеру, путем создания межсекторальной дорожной карты и рабочей группы, состоящей из Министерства внутренних дел, Министерства труда и социальной защиты, Министерства здравоохранения. Наиболее приоритетным стоит вопрос выдачи документов, идентификации и регистрации бездомных людей, в дальнейшем — решение медико-социальных проблем, реабилитация, предоставление социальных услуг, вовлечение в общество (Исследователь ОСМС-2).

Во-вторых, так как бездомные люди — это группа людей с особыми медицинскими нуждами, лучшая стратегия — это интеграция медико-, социально-, психологической помощи и разработка программ специально для данной категории граждан. К примеру, говоря об алкогольной и наркотической зависимостях, возможным решением является создание реабилитационных центров специально для этой группы населения. Интеграция лечения злоупотребления психоактивными веществами — услуг по восстановлению от зависимости, таких как детоксикация, реабилитация, встречи анонимных алкоголиков, консультирование и медикаментозное лечение — с психиатрической помощью и жильем обеспечит комплексную и эффективную стратегию в улучшении здоровья и качества жизни бездомных людей (Zhao, 2022).

В-третьих, говоря о распространенности туберкулеза, вынужденный образ жизни бездомных людей может даже маскировать симптомы данной болезни, что включает в себя кашель, боль в грудной клетке, общую слабость, небольшое повышение температуры, кровохаркание и т. д. Из-за этого туберкулез в течение значительного времени остается недиагностированным, что пагубно сказывается на состоянии инфицированного человека. Помимо этого, бездомные, инфицированные туберкулезом, могут передавать болезнь среди населения (Find & Treat service, n.d.), так как ежегодный скрининг, доступный каждому социально активному казахстанцу, может быть недоступен бездомному человеку ввиду вышеперечисленных барьеров. Практическим предложением, даже экономически эффективным, может быть аналог стратегии «Найди и лечи», основанной в Лондоне, которая предусматривает не только скрининг

на туберкулез, но и консультации и практическую помощь противотуберкулезным службам.

Известно, что Лондон является противотуберкулезной столицей Западной Европы, где ежегодно регистрируется более 9000 пациентов с положительным результатом на туберкулез. Идея данной стратегии заключается в обследовании социально незащищенных людей с помощью цифрового мобильного рентгеновского аппарата для раннего выявления случаев заболевания туберкулезом, поддержки пациентов и оказания им помощи в дальнейшем лечении. Это междисциплинарный подход к решению проблемы туберкулеза, поскольку он включает в себя объединение работников здравоохранения и социальных работников. Кроме того, он набирает бывших больных туберкулезом и бездомных людей для работы в качестве равных адвокатов. Они служат для повышения осведомленности среди социально незащищенного бездомного населения и поддержки людей на пути к лечению. При этом лондонская команда «Найди и лечи» способна ежегодно обследовать почти 10 000 человек из уязвимых слоев населения.

Этот многообещающий пример может быть адаптирован под медико-социальные нужды бездомных казахстанцев и внедрен в нашу систему здравоохранения. Допустим, подобные мобильные бригады можно организовать и для профилактики, тестирования и лечения ВИЧ-инфекции. Это облегчит диагностику среди бездомных людей, увеличит охват тестирования, профилактики и лечения ВИЧ, что может препятствовать дальнейшей передаче заболевания среди как бездомных, так и общего населения.

В заключении стоит упомянуть, что предстоит огромная работа в борьбе со стигмой и дискриминацией, которой подвергаются бездомные люди при обращении в медицинские учреждения. Помимо повышения осведомленности о проблемах бездомности среди населения, необходимо бороться со стигмой и дискриминацией бездомных граждан со стороны медицинских и социальных работников. Именно с врачей и социальных работников может начаться путь решения медико-социальных проблем бездомных людей, восстановления их здоровья и возвращения их в общество.

Заключение

Когда речь заходит о бездомности, трудно отделить медицинскую сторону от социальной, экономической, политической или юридической. Бездомность — сложная проблема, которую можно и нужно анализировать с разных сторон. Анализ показывает, что бездомные люди сталкиваются с серьезными барьерами на пути к медицинским услугам. Несомненно, мы не можем возлагать на систему здравоохранения полную ответственность за улучшение ситуации с качеством жизни бездомных в Казахстане. Однако система здравоохранения играет ключевую роль в жизни людей, оставшихся без крыши над головой, ведь именно здоровье первым оказывается под ударом, когда человек оказывается на улице.

Несмотря на социально-экономический статус и стигму, связанную с бездомными, они должны быть признаны обществом как граждане с присущим им достоинством и правами, которым должна оказываться медицинская помощь наравне с другими. Учитывая факторы риска, каждый из нас может оказаться на месте бездомного человека. Того человека, которого вывезли на каталке из стационара на ближайшую помойку; которого насильственно изолировали и убили в палаточном лагере; на вызов которого не приехала скорая медицинская помощь; которого не приняли в центр для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; которого не идентифицировали и не оказали помощь в стационаре.

Следует отметить, что правительство должно быть заинтересовано в решении проблемы бездомности, должно принимать стратегии, направленные на ликвидацию бездомности и снижение связанного с ней бремени, обеспечивать соблюдение законов, запрещающих нарушение прав бездомного населения (Farha, 2019). Наконец, при реализации политики в области здравоохранения и разработке программ, связанных с бездомными в качестве целевой группы населения, правительство и основные заинтересованные стороны должны обеспечить соответствие с международными правами человека, гарантируя отсутствие дискриминации в отношении одной из наиболее уязвимых и забытых групп населения.

ИСТОЧНИКИ

1. Батталова, З.К, Кожажулов, А.Б. и Оразбекова С.Р. (2020) «Исследование связи между бездомностью и осуществлением права на доступное жилье». Аналитический отчет по результатам социологического исследования. https://drive.google.com/file/d/1mhcrrwembtXh5Vrw8PcqYz8M_bh1dP5q/view [Accessed: February 18, 2023].
2. Молдабеков, Д. and Логинова, О. (2020) «Городок-призрак», *Vlast.kz*, 8 May. Available at: <https://vlast.kz/obsshestvo/39410-gorodok-prizrak.html> [Accessed: January 11, 2023].
3. Обязательное социальное медицинское страхование (ОСМС). Версия для печати (no date). Обязательное социальное медицинское страхование (ОСМС) | Электронное правительство Республики Казахстан. Available at: https://egov.kz/cms/ru/articles/health_care/osms [Accessed: January 11, 2023].
4. Садыкова, Н. (2011) «Диагноз: бомж», «Караван», 22 June. Available at: <https://www.caravan.kz/gazeta/diagnoz-bomzh-58456/> [Accessed: January 11, 2023].
5. Farha, L. (2019) A/73/310/rev.1: Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context — note by the secretary-general, OHCHR. Available at: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a73310rev1-report-special-rapporteur-adequate-housing-component-right> [Accessed: January 11, 2023].
6. Find & Treat service (no date) NHS choices. NHS. Available at: <https://www.uclh.nhs.uk/our-services/find-service/tropical-and-infectious-diseases/find-treat-service> [Accessed: February 18, 2023].
7. People, population and community (no date). People, population and community — Office for National Statistics. Available at: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity> [Accessed: January 11, 2023].
8. Shelton, K.H. et al. (2009) «Risk factors for homelessness: Evidence from a population-based study», *Psychiatric Services*, 60(4), pp. 465–472. Available at: <https://doi.org/10.1176/ps.2009.60.4.465>. [Accessed: February 18, 2023].
9. Tukmadiyeva, M. (2018) Kazakhstan: Nations in transit 2018 country report, Freedom House. Available at: <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/nations-transit/2018> [Accessed: January 11, 2023].
10. Zhao, E. (2022) «The key factors contributing to the persistence of homelessness», *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 30(1), pp. 1–5. Available at: <https://doi.org/10.1080/13504509.2022.2120109>. [Accessed: February 14, 2023].

О НЕРАВНОМЕРНОМ ДОСТУПЕ К ОРГАНИЗАЦИЯМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РАЙОНОВ ГОРОДА ШЫМКЕНТА

Наталья Ворошилова

v.n.voroshilova@gmail.com

ВВЕДЕНИЕ

Современные исследования говорят о том, что несправедливость в здравоохранении является экономическим и социальным барьером, который разделяет людей [1, 2, 3, 4]. Здоровье населения — высшая ценность любого государства, социальные несправедливости в здравоохранении касаются всех и каждого. Поэтому изучение социальной справедливости в разрезе здравоохранения является актуальным.

Само понятие социальной справедливости включает в себя несколько компонентов. Сегодня используются различные его дефиниции, но в рамках своего исследования я буду использовать определение, сформулированное К. Бюттнер-Шмидтом и М. Л. Лобо. «Социальная справедливость — это полное участие в жизни общества и уравнивание благ и бремени всех граждан, что приводит к равноправной жизни и справедливому порядку в обществе».

Бюттнер-Шмидт и М. Л. Лобо также выделили атрибуты социальной справедливости:

1. Справедливость.
2. Равенство в распределении власти, ресурсов и процессов, влияющих на достаточность социальных детерминант здоровья.
3. Справедливые институты, системы, структуры, политика и процессы.
4. Равенство в человеческом развитии, правах и устойчивости.
5. Достаточность благосостояния для всех членов общества [5].

Если говорить о Казахстане, термин «социальная справедливость» в контексте здравоохранения был внедрен в законе РК «О системе

здравоохранения». Этот закон устанавливает, что «социальная справедливость и равенство граждан в получении медицинской помощи — один из основных принципов государственной политики» [6].

Государственная программа развития здравоохранения РК «Денсаулық» на 2016–2019 годы провозгласила три ключевых принципа:

1. Социальная справедливость.
2. Всеобщий охват населения качественной медицинской помощью.
3. Солидарная ответственность за здоровье [7].

Сегодня деятельность системы здравоохранения регламентирует национальный проект «Качественное и доступное здравоохранение для каждого гражданина «Здоровая нация»», который продолжает предыдущие программы [8].

Республику Казахстан еще нельзя позиционировать как социальное государство, где реализуется принцип социальной справедливости.

Если социальное государство тратит на образование 20–25% от ВВП, на социальное обеспечение — 30–40%, из которых на здравоохранение — 10–20%, то за 2021 г. в РК расходы госбюджета на здравоохранение составили 2,7% от ВВП, а расходы на образование — 4,8% от ВВП. Для сравнения: доля расходов на здравоохранение от ВВП в США составляет 17,1%, в Швейцарии — 12,3%, во Франции — 11,3%, в Германии — 11,2% [9].

Также в РК в рамках системы здравоохранения наблюдается нарушение такого атрибута социальной справедливости, как «равенство в распределении власти, ресурсов и процессов, влияющих на достаточность социальных детерминант здоровья». Одним из проявлений нарушения равенства является то, что сельская местность хуже обеспечена врачами и медицинскими работниками, чем города. За 2020 г. обеспеченность городского населения врачами основных специальностей в 3,58 раз выше, чем сельского населения: 20,4 врача на 10 000 человек против 5,7 врачей на 10 000 человек. Если численность врачей всех специальностей (без зубных) на 10 000 человек городского населения составляет 56,6, то сельского населения — всего

17,3, в 3,3 раза меньше. Численность среднего медицинского персонала на 10 000 человек городского населения составляет 118,1, в то время как сельского населения — 70, в 1,7 раз меньше [10].

Нарушение социальной справедливости наблюдается не только на государственном уровне, но и на городском, районном. В 2018 году г. Шымкент получил статус города республиканского значения и отдельной административно-территориальной единицы. Согласно генеральному плану Шымкента, утвержденному в 2013 году, территория города увеличивается в два этапа:

- к 2015 году в состав города передано 29 населенных пунктов Сайрамского района;
- к 2025 году в состав города будет передано семь населенных пунктов (два населенных пункта Ордабасинского района и пять населенных пунктов Толебийского района).

До того, как к Шымкенту начали присоединять населенные пункты, административно-территориальное деление города предполагало три района: Абайский, Аль-Фарабийский и Енбекшинский. В 2014 году в связи с присоединением к территории города прилегающих районов был организован четвертый район — Каратауский. В июле 2022 года депутаты маслихата Шымкента утвердили и согласовали границы нового, пятого района общей площадью 36,3 тыс. га.

Таким образом, территория города увеличивается, меняется административно-территориальное деление, увеличивается численность населения, однако инфраструктура здравоохранения меняется незначительно. Как следствие, жители новых районов испытывают недостаток ресурсов здравоохранения, лечебно-профилактических учреждений, медицинских кадров.

Основной целью данного исследования является анализ характера распределения ресурсов здравоохранения между районами Шымкента.

Исследование было выполнено в четыре этапа:

1. Оценка текущего уровня социальной справедливости при организации здравоохранения в районах города Шымкента. Был выполнен сравнительный анализ атрибутов социальной

справедливости при организации инфраструктуры здравоохранения районов города Шымкента. Анализировались следующие показатели Абайского, Аль-Фарабийского, Енбекшинского и Каратауского районов:

- численность населения;
 - демографические показатели (рождаемость, смертность, естественный прирост);
 - показатели нагрузки первичной медико-санитарной помощи.
2. Экспертное интервью с тремя экспертами здравоохранения города Шымкента.
 3. Анализ международного опыта для определения эффективных решений обеспечения социальной справедливости при организации здравоохранения.

Разработка рекомендаций для преодоления проблем и обеспечения социальной справедливости.

При выполнении этих этапов использовались такие методы, как систематизированный литературный обзор, контент-анализ, метод экспертных интервью, сравнительный анализ, методы статистического анализа. Использовались материалы проведенных экспертных интервью, официальные статистические данные, материалы международных научных баз данных: Web of Science, Scopus (было отобрано и проанализировано 27 релевантных научных статей, опубликованных с 2012 по 2022 гг.).

Доступ жителей разных районов города Шымкента к медицинской помощи

ВОЗ установила, что всеобщий охват населения медицинскими услугами — это условие социальной справедливости в области здравоохранения. Всеобщий охват означает, что каждый житель страны имеет доступ к одному и тому же набору услуг (хорошего качества), вне зависимости от уровня доходов, социального статуса или места жительства. В рамках всеобщего охвата одинаковый набор льгот распространяется на все население.

Концепция развития здравоохранения Республики Казахстан до 2025 года устанавливает, что «система здравоохранения обеспечивает всеобщий охват услугами здравоохранения через усиление службы первичной медико-санитарной помощи, профилактику и управление заболеваниями, своевременный доступ к необходимой медицинской помощи, соответствующей ожиданиям населения».

Данное исследование выявило, что ресурсы здравоохранения распределены неравномерно между районами города Шымкента (таблицы 1, 2, 3).

ТАБЛИЦА 1. Демографические показатели населения города Шымкента по районам за 2018–2022 гг.

Показатель	Год	Абайский	Аль-Фарабийский	Енбекшинский	Каратауский
Рождаемость (абс.)	2018	8571	409	4830	8655
	2019	8568	2473	4558	6852
	2020	8799	2388	4795	8334
	2021	8750	7189	4666	5008
	2022	8792	6516	4250	4727
Рождаемость (пок.)	2018	29	2,2	16,2	39,04
	2019	29,2	12,1	15,3	30,7
	2020	28,8	11,6	15,8	35,2
	2021	27,4	34,8	15,1	19,6
	2022	27,4	31,5	13,8	18,4
Смертность (абс.)	2018	1478	1036	1329	906
	2019	1182	887	1130	786
	2020	1865	1124	1644	1185
	2021	1956	1336	1875	1252
	2022	1272	827	1246	946

Смертность (пок.)	2018	5,1	4,9	4,6	3,7
	2019	4	4,3	3,8	3,5
	2020	6,1	5,5	5,4	5
	2021	6,1	6,5	6,1	4,9
	2022	3,9	4	4	3,7
Естественный прирост (пок.)	2018	24,7	-2,9	11,8	34,9
	2019	25,1	7,7	11,5	27,2
	2020	22,7	6,2	10,4	30,2
	2021	21,2	28,3	9,1	14,7
	2022	23,4	27,5	9,7	14,7

ТАБЛИЦА 2. Показатели нагрузки врача ПМСП по районам города Шымкента за 2018–2022 гг.

Численность населения						
	2018	2019	2020	2021	2022	Темп прироста (2018–2022 гг.) (%)
Абайский	285 950	293 830	305 011	319 823	320 770	12,18
Аль-Фарабийский	204 211	204 992	205 461	206 876	207 023	1,38
Енбекшинский	295 321	298 265	302 638	308 151	308 525	4,47
Каратауский	212 801	223 095	236 698	255 944	257 286	20,9
Среднегодовое количество медицинских организаций						
Абайский	5	7	7	11	12	58,3
Аль-Фарабийский	9	9	10	9	9	0
Енбекшинский	8	9	11	12	13	38,5
Каратауский	9	10	11	11	12	25
Среднегодовое количество участков ВОП						
Абайский	190	195	198	207	207	8,9
Аль-Фарабийский	68	73	79	84	90	

Енбекшинский	111	121	129	142	148	2
Каратауский	147	158	169	179	191	23,03
Сколько населения приходится на одного врача ВОП						
Абайский	1679,2	1640	1662	1627,7	1583,7	-6,03
Аль-Фарабийский	1476,1	1364	1526	1393,5	1421,9	-3,7
Енбекшинский	1558,1	1573	1552,5	1475,6	1582,1	1,5
Каратауский	1453,4	1498	1518	1680,4	1607,3	10,6

ТАБЛИЦА 3. Оснащенность медицинской техникой по районам города Шымкента за 2018–2022 гг.

Оснащенность медтехникой согласно регламентам (абсолютное число)						
	2018	2019	2020	2021	2022	Темп прироста (2018–2022 гг.) (%)
Абайский	16 623	17 589	18 001	18 576	20 089	20,85
Аль-Фарабийский	8745	9789	11 253	12 434	14 184	62,19
Енбекшинский	15 997	16 456	16 559	17 199	17 199	12,02
Каратауский	12 989	13 456	14 563	15 032	16 154	24,36
Фактическая оснащенность медтехникой (абсолютное число)						
Абайский	9152	10 023	11 424	12 885	15 521	69,59
Аль-Фарабийский	6463	7638	8245	9045	10270	58,9
Енбекшинский	10 512	10 976	12 152	13 136	14 231	35,37
Каратауский	8952	10 102	11 326	12 176	13 678	52,79
Процент оснащенности						
Абайский	74,1%	61,23%	65,23%	66,79%	78,72%	6,23
Аль-Фарабийский	63,5%	66,4%	68,5%	69,72%	75,59%	19,04
Енбекшинский	69,4%	72,5%	75,23%	77,04%	81,8%	17,87
Каратауский	75,4%	76,31%	75,3%	79,3%	83,4%	10,6

Из Таблицы 1 видно, что на 2022 г. максимальная рождаемость и естественный прирост зарегистрированы в Абайском районе. Но Таблица 2 показывает, что максимальный темп прироста среднегодовой численности населения отмечается в Каратауском районе. Рост рождаемости и естественного прироста населения в Абайском районе и среднегодовой численности населения Каратауского района наблюдаются с 2018 года. Но при этом в Каратауском районе зарегистрирован небольшой (25%) относительно Абайского (58,3%) и Енбекшинского районов (38,5%) темп прироста медицинских организаций за 2018–2022 годы.

Из Таблицы 2 видно, что в Каратауском районе постоянно увеличивается количество участков ВОП (темп прироста за 2018–2022 годы составил 23,03%), однако при этом увеличивается нагрузка на одного врача общей практики, а не количество врачей, как это должно быть в идеале. Здесь важно отметить, что рост количества участков ВОП напрямую связан с увеличением численности населения: чем больше численность — тем больше участков.

Темп прироста количества участков ВОП в два раза превышает темп прироста числа врачей общей практики. Если в 2018 году один врач общей практики обслуживал 1453,4 пациента Каратауского района, в 2022 году — уже 1607,3 пациента прикрепленного населения. Для сравнения: в Абайском и Аль-Фарабийском районах города нагрузка на одного врача снижается: в 2018 году один врач общей практики обслуживал 1679,2 и 1476,1 человека прикрепленного населения, а в 2022 году — 1583,7 и 1421,9 человека прикрепленного населения соответственно.

Из Таблицы 3 видно, что районы города Шымкента не одинаково оснащены медицинской техникой. Лучше всего ситуация обстоит в Каратауском районе — в 2022 году фактическая оснащенность составила 83,4% от установленного норматива. Стоит отметить и Енбекшинский район, так как здесь фактическая оснащенность составила 81,8% от норматива. Максимальный темп прироста зарегистрирован в Аль-Фарабийском районе, за пять лет оснащенность выросла на 19,04%. Еще хочется обратить внимание на то, что темп прироста оснащенности по нормативам в разы превышает темп

прироста фактической оснащенности. То есть стандарты повышаются по требованиям, но фактически реализуются в разы медленнее.

Таким образом, по состоянию на декабрь 2022 года население города Шымкента обслуживает 45 медицинских организаций (13 государственных и 32 частные). Максимальный темп прироста численности населения демонстрирует Каратауский район (20,9%), но темп прироста медицинских организаций здесь незначительный (25%) относительно других районов. Анализ нагрузки ПМСП по районам города Шымкента выявил, что самым загруженным является Каратауский район, где на одного врача приходится в 2022 году 1607,3 пациента. Наблюдается тенденция роста нагрузки ПМСП на территории Каратауского района. Однако по оснащенности Каратауский район имеет максимальный показатель.

Из полученных результатов следует, что ресурсы здравоохранения между районами Шымкента распределяются неравномерно. Нарушается один из базовых атрибутов социальной справедливости.

Почему ресурсы распределяются неравномерно?

Чтобы выяснить, почему в каких-то районах города Шымкента больше медорганизаций, а в каких-то меньше, где-то количество врачей больше и оснащенность лучше, я поговорила с экспертами в области здравоохранения города Шымкента, директором частной клиники и сотрудниками управления здравоохранения города Шымкента. Хочу привести несколько цитат:

«На сегодняшний день количество медицинских организаций по городу Шымкенту увеличивается практически полностью за счет частных медицинских организаций. Грубо говоря, государственных поликлиник, которые предоставляют первичную медико-санитарную помощь, как было в 2018 году 13, так и в 2022 году — 13. Скорее всего, и в 2023, и в 2024 годах их будет тоже 13. А вот количество частных поликлиник уже варьируется. Вы сами видите, что в 2018 году их было 31, а в 2022 году — уже 46.

Проблема есть, она многокомпонентная. Чтобы ее решить, нужен комплексный подход, необходимо начинать с переориентации

городского планирования и дальше поэтапно сопутствующие вопросы решать. Для решения необходимо привлекать правительство, гражданское общество, сообщества районов, представителей бизнес-сообществ и медучреждений», — говорит сотрудник управления здравоохранения города Шымкента.

«На мой взгляд, текущая ситуация и распределение ресурсов не критичны. Да, есть дисбаланс, но ведь и районы все не одинаковы, есть свои особенности, свои нюансы. Будем учитывать данный вопрос при планировании бюджетов и ресурсов на 2023–2024 годы. Но в плане города уже заложено строительство новых объектов здравоохранения. В 2019 году запущен проект строительства многопрофильной университетской клиники с консультационно-диагностическим центром на 1000 мест в стационаре. Она как раз будет находиться в Каратауском районе», — сказал сотрудник управления здравоохранения города Шымкента.

«Я предприниматель, директор частного медицинского центра. Когда предприниматель хочет открыть медцентр, у него есть два варианта:

Открыться в самом центре города, это у нас Абайский район, где уже все есть (помещения для аренды, все коммуникации работают без перебоев, налаженная инфраструктура с удобными подъездами, парковки) и плюс постоянно большой поток людей.

Открыться где-нибудь подальше от центра, грубо говоря, на окраине, это у нас Каратауский район, где преимущественно частные дома или новые ЖК, помещений для аренды мало, их надо строить с нуля, коммуникации надо зачастую проводить самим.

Чаще предприниматели выбирают центр. Если бы была какая-то мотивация, чтобы открываться подальше от центра, возможно, там с медорганизациями будет получше.

Еще смотрите: допустим, я врач, у меня квартира в центре. Я буду искать работу где-то в центре, мне неудобно каждый день тратить минимум полтора часа на дорогу. Поэтому мотивировать нужно не только предпринимателей, но и врачей, тогда больше врачей захочет работать в Каратауском районе, и загруженность ВОП снизится», — говорит директор частной клиники города Шымкента.

Анализ экспертных интервью показал, что проблему можно решить через переориентацию городского планирования и стимулирование предпринимателей и врачей для работы в Каратауском районе, где сегодня самый низкий темп прироста медорганизаций и максимальный уровень загрузки врачей. Центральное место в городском управлении и планировании необходимо уделять равномерному распределению ресурсов здравоохранения.

Как можно улучшить текущую ситуацию?

Итак, были проанализированы статистические данные, интервью экспертов и релевантные статьи, опубликованные в международных базах данных [11–37]. На основании собранных данных хочу предложить рекомендации для обеспечения равномерного доступа населения районов Шымкента к услугам здравоохранения:

Выделить средства для дополнительного обучения лиц, которые принимают решения в практическом здравоохранении. Обучение должно быть посвящено вопросам справедливости в отношении здоровья. Ожидаемый результат — взвешенный подход к формированию численного состава работников здравоохранения и оснащенности медтехникой медорганизаций в сельской и городской местностях, районов внутри города.

При городском планировании создавать одинаковые условия для населения независимо от того, живут ли они в центре или на окраине. Учитывать выявленную проблему неравномерного распределения ресурсов здравоохранения между районами.

Инвестировать средства госбюджета для мотивации и стимулирования открытия медицинских организаций в Каратауском районе города Шымкента. Это способствовало бы балансировке ресурсов здравоохранения.

ИСТОЧНИКИ

1. Здоровье — 2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века [ВОЗ, 2013 г.].
2. Heitkemper EM, Thurman W. Social justice informatics: A critical approach for the future. *Nurs Outlook*. 2022 May-Jun; 70(3):374-376.
3. Cahill N. The Pursuit of Social Justice. *Can J Diet Pract Res*. 2020 Sep 1; 81(3):105.
4. Rine CM. Social Justice: A Life-or-Death Issue for the Profession. *Health Soc Work*. 2022 Jan 31; 47(1):5-6.
5. Buettner-Schmidt K, Lobo ML. Social justice: a concept analysis. *J Adv Nurs*. 2012 Apr; 68(4):948-58.
6. Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 года № 360-VI ЗПК «О здоровье народа и системе здравоохранения».
7. Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 октября 2018 года № 634 «Об утверждении Государственной программы развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016–2019 годы».
8. Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2021 года № 725 «Об утверждении национального проекта «Качественное и доступное здравоохранение для каждого гражданина «Здоровая нация»».
9. <https://www.arnapress.kz/zdravoohranenie/220861-naskolko-kazahstan-gotov-k-bystromu-reagirovaniyu-na-epidemii#:~:text=Доля%20расходов%20госбюджета%20на%20здравоохранение,%2C7%25%20за%202021%20год>
10. Равенство в распределении власти, ресурсов и процессов, влияющих на достаточность социальных детерминант здоровья «Здоровье населения Республики Казахстан и деятельность организаций здравоохранения в 2020 году».
11. Adinoff B, Reiman A. Implementing social justice in the transition from illicit to legal cannabis. *Am J Drug Alcohol Abuse*. 2019; 45(6):673-688.
12. Heitkemper EM, Thurman W. Social justice informatics: A critical approach for the future. *Nurs Outlook*. 2022 May-Jun; 70(3):374-376.
13. Crawford D, Jacobson D, McCarthy M. Impact of a Social Justice Course in Graduate Nursing Education. *Nurse Educ*. 2022 Jul-Aug 01; 47(4):241-245.
14. Eversman MH, Bird JD. Moral Panic and Social Justice: A Guide for Analyzing Social Problems. *Soc Work*. 2017 Jan 1; 62(1):29-36.
15. Thurman W, Pfitzinger-Lippe M. Returning to the profession's roots: social justice in nursing education for the 21st century. *ANS Adv Nurs Sci*. 2017; 40(2):184-193.
16. Hawkes S, Gamlin J, Buse K. Social justice: what's in it for gender equality and health? *BMJ*. 2022 Feb 19; 376:o431.
17. Abu VK. Let us be unequivocal about social justice in nursing. *Nurse Educ Pract*. 2020 Aug; 47:102849.
18. Gushue GV, Lee TR, Postolache N, Yang J, Godinez J, Samel S, Vaknin A. Awareness, social cognition, and commitment: Developing a social justice orientation in psychology training programs. *J Couns Psychol*. 2022 Apr; 69(3):257-267.
19. Polack RJ. Social justice and the global economy: new challenges for social work in the 21st century. *Soc Work*. 2004 Apr; 49(2):281-90.
20. Chinn PL. Educating for social justice. *J Nurs Educ*. 2014 Sep; 53(9):487.
21. Yanicki SM, Kushner KE, Reutter L. Social inclusion/exclusion as matters of social (in)justice: a call for nursing action. *Nurs Inq*. 2015 Jun; 22(2):121-33.

22. Venkatapuram S. Health Research and Social Justice Philosophy. *Hastings Cent Rep.* 2020 Nov; 50(6):39-40.
23. Brailon A. Social determinants of health: social justice and vested interests. *Lancet.* 2019 May 4; 393(10183):1805-1806.
24. Shdaimah C, Lipscomb J, Strier R, Postan-Aizik D, Leviton S, Olsen J. Exploring Social Justice in Mixed/Divided Cities: From Local to Global Learning. *Ann Glob Health.* 2016 Nov-Dec; 82(6):964-971.
25. Kayman H, Ablorh-Odjidja A. Revisiting public health preparedness: Incorporating social justice principles into pandemic preparedness planning for influenza. *J Public Health Manag Pract.* 2006 Jul-Aug; 12(4):373-80.
26. Correa M, Löwy I. Reproductive technology and social justice: a view from Brazil. *Reprod Biomed Online.* 2020 Dec; 41(6):1151-1153.
27. Fox M, Thomson M. Realising social justice in public health law. *Med Law Rev.* 2013 Mar; 21(2):278-309.
28. Huddle TS. The limits of social justice as an aspect of medical professionalism. *J Med Philos.* 2013 Aug; 38(4):369-87.
29. Rosenbaum S, Hawkins DR Jr. The Good Doctor—Jack Geiger, Social Justice, and U.S. Health Policy. *N Engl J Med.* 2021 Mar 18; 384(11):983-985.
30. Ruger JP. Health and social justice. *Lancet.* 2004 Sep 18-24; 364(9439):1075-80.
31. Harrison L Jr, Clark L. Contemporary Issues of Social Justice: A Focus on Race and Physical Education in the United States. *Res Q Exerc Sport.* 2016 Sep; 87(3):230-41.
32. Leong FTL, Pickren WE, Vasquez MJT. APA efforts in promoting human rights and social justice. *Am Psychol.* 2017 Nov; 72(8):778-790.
33. Torres-Harding SR, Carollo O, Schamberger A, Clifton-Soderstrom K. Values and religiosity as predictors of engagement in social justice. *J Prev Interv Community.* 2013; 41(4):255-66.
34. Draper JK, Feltner C, Vander Schaaf EB, Miseses Malchuk A. Preparing Medical Students to Address Health Disparities Through Longitudinally Integrated Social Justice Curricula: A Systematic Review. *Acad Med.* 2022 Aug 1; 97(8):1226-1235.
35. Freidl W, Fazekas C, Raml R, Pretis M, Feistritz G. Perceived social justice, long-term unemployment and health. A survey among marginalised groups in Austria. *Soc Psychiatry Psychiatr Epidemiol.* 2007 Jul; 42(7):547-53.
36. Capron AM. Social justice is a global issue: ethical pandemic planning. *Hastings Cent Rep.* 2008 Jan-Feb; 38(1):5-6; author reply 6-7.
37. Muzzi A, Panà A. Sanità pubblica e giustizia sociale [Public health and social justice]. *Ig Sanita Pubbl.* 2010 May-Jun; 66(3):267-71.

ИНКЛЮЗИВНЫЙ ГОРОД

ПРАВО НА ГОРОД: БЕЗБАРЬЕРНЫЙ ДОСТУП К ОБЩЕМУ ПРОСТРАНСТВУ ЖИЛЫХ ДОМОВ ДЛЯ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ (КЕЙС «АСТАНА»)

Зейнеп Абетова

abetova.zeinep@gmail.com

Мария Лабунцова

mariya.labuntsova@gmail.com

ВВЕДЕНИЕ

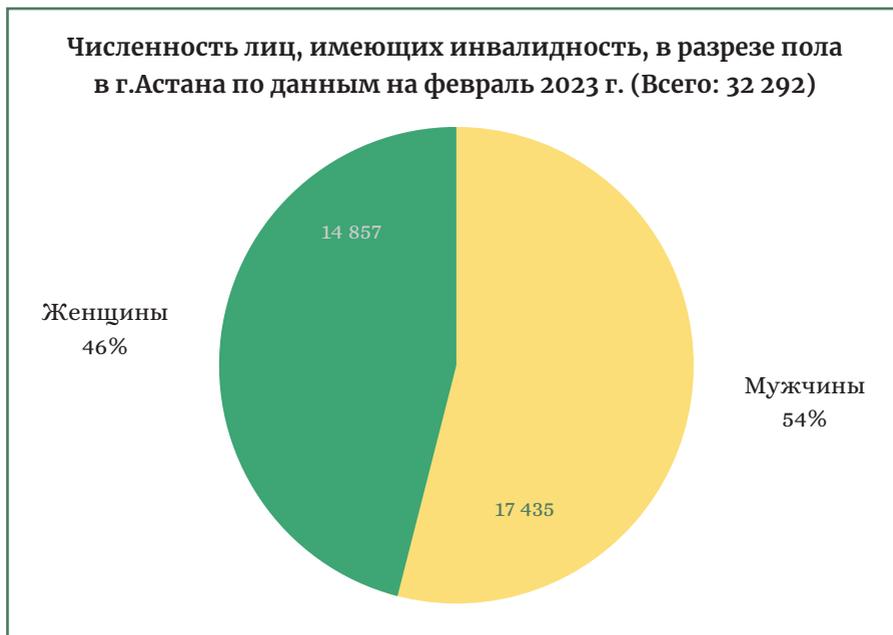
Интеграция лиц с инвалидностью — важное направление государственной политики в сфере социальной защиты. Согласно Конвенции ООН о правах инвалидов, инвалидность — это эволюционирующее понятие и результат взаимодействия между людьми, имеющими нарушения здоровья, и средовыми барьерами, которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими¹. Социальная политика в сфере социальной защиты лиц с инвалидностью, согласно статье 4 пункта 3 закона «О социальной защите лиц с инвалидностью в Республике Казахстан» в редакции от 27.06.2022 № 129-VII направлена на: 1) профилактику инвалидности; 2) социальную защиту, в том числе реабилитацию лиц с инвалидностью; 3) интеграцию лиц с инвалидностью в общество².

Интеграция любого гражданина в городскую среду начинается с жилого пространства, в его пределах горожанин проводит повседневную жизнь и взаимодействует с базовым элементом городского сообщества, соседями. Цель данного исследования — выявление ключевых барьеров для реализации прав ЛСИ на доступ к общим пространствам жилых домов. Объект исследования — группа столичных

¹ https://inva.gov.kz/pdf/convention_ru.pdf; https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml

² О социальной защите лиц с инвалидностью в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года N 39. в редакции закона РК от 27.06.2022 № 129-VII. https://inva.gov.kz/pdf/convention_ru.pdf. https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000039_

жителей с инвалидностью. Численность лиц, имеющих инвалидность, в Астане на 2023 год составляет 32 292, женщин — 14 857, мужчин — 17 435³.



Методология исследования опирается на концепт справедливости, который предполагает, что все жители обладают «правом на город». Д. Харви право на город определял как активное право горожан на соответствующие жизненные шансы для всех, базовую материальную поддержку, включение и различие⁴. Продуктивна и идея Э. Соджа, основателя Лос-Анджелесской школы урбанистики, организации общественных пространств на основе социальной интеграции, обеспечения доступности для всех их жителей, в том числе через развитие инклюзивной технологической среды⁵. Города, ставящие себе целью повышение репрезентативности различных групп

³ <https://inva.gov.kz/ru/highcharts> на 28.07.2022.

⁴ http://www.intelros.ru/pdf/logos_03_2008/04.pdf; https://kotlyarov.org/files/Devid_Harvi_Pravo_na_gorod_2020.pdf.

⁵ Soja Edward W. Thirdspace: Journeys to Los Angeles and other Real-and-Imagined Places // Sage Journal. – URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/030981689806400112>.

населения и их активной интеграции в общественную жизнь, способствуют росту социального капитала и становятся более безопасными, комфортными.

Гипотеза: Организация управления столичными жилищно-коммунальными хозяйствами г. Астаны со стороны ответственных институтов не обеспечивает в полной мере учет потребностей людей с инвалидностью согласно требованиям ратифицированной международной Конвенции и государственным законодательным нормам, а инфраструктурная доступность общественных пространств города слабо реализует принцип социальной справедливости и «права на город» вследствие отсутствия мониторинга на соблюдение законодательных актов в данной области.

Методами сбора эмпирических данных выступили экспертное глубинное интервью с представителями столичных общественных НПО, осуществляющих деятельность по продвижению защиты интересов ЛСИ, и с ЛСИ, анализ НПА, визуальный анализ общих пространств столичных жилых домов.

Описание проблемы

Текущая система управления столичными жилищно-коммунальными хозяйствами не обеспечивает в полной мере учет потребностей и интересов лиц с инвалидностью (далее ЛСИ) согласно требованиям Конвенции и государственным законодательным стандартам и нормам (гл. 2 ст. 7 «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» ЗРК от 16 июля 2001 года № 242, 4.1.1 СП РК 3.06–101–2012; 5.3.3.3, 5.3.6.3 СН РК 3.06–01–2011 и другие)⁶, а инфраструктурная доступность общественных про-

⁶ СП РК 3.06–101–2012 «Проектирование зданий и сооружений с учетом доступности для маломобильных групп населения. Общие положения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.11.2019 г.) https://www.egfntd.kz/upload/NTD/%D0%A1%D0%9F%20%D0%A0%D0%9A/211021/SP_RK_3.06-101_2012.pdf; Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп КР ҚН 3.06–01–2011 СН РК 3.06–01–2011. Астана, 2015. УДК 728.4 МКС 93.040.10.; «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242. https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242_#z1; «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью», закон Республики Казахстан от 27 июня 2022 года № 129-VII ЗРК. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129#z294>; <https://www.egfntd.kz/rus/>

странств города на практике слабо реализует принцип социальной справедливости вследствие отсутствия мониторинга на соблюдение законодательных актов в данной области.

На сегодняшний день в Казахстане функционируют две карты доступности объектов для ЛСИ — «Интерактивная карта доступности», расположенная на информационном портале «Социальная защита лиц с инвалидностью» (создана при Министерстве труда и социальной защиты населения)⁷ и карта «Доступный Казахстан»⁸, которой можно воспользоваться на одноименном сайте или в мобильном приложении (создана представителями гражданского общества).

Исходя из данных, представленных на государственной «карте доступности», ситуация по организации безбарьерной среды в жилых комплексах складывается следующим образом (Рисунок 1):

На «Интерактивной карте доступности» представлено всего 124 жилых комплекса в г. Астане. Объекты оцениваются по доступности таких параметров, как входная группа, пути движения внутри объекта, зоны оказания услуги, санитарно-бытовые помещения, территория объекта. На Рисунке 1 продемонстрированы объединенные данные по вышеупомянутым параметрам. Примечательно, что сведения по доступности для ЛСИ по зрению и по слуху по представленным на карте ЖК (в 26,8% и 43,8% случаях соответственно) отсутствуют, что свидетельствует о низкой представленности данных групп среди всех ЛСИ. Кроме того, несмотря на достаточно высокий процент доступности в районах Есиль и Алматы, количество представленных жилых комплексов мало, что не дает нам достаточных оснований сложить полную общую картину по организации безбарьерной среды в жилых домах столицы.

page/NTD_KDS_SNRK; «Об утверждении строительных норм Республики Казахстан». Приказ Председателя Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 12 июня 2018 года № 131-нқ. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 4 июля 2018 года № 17157. Глава 7. Требования по обеспечению доступности для маломобильных групп населения // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017157>. «Об административных правонарушениях» Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#3239>.

⁷ Информационный портал «Социальная защита лиц с инвалидностью». <https://inva.gov.kz/ru>

⁸ Онлайн-карта «Доступный Казахстан». <https://doskaz.kz>

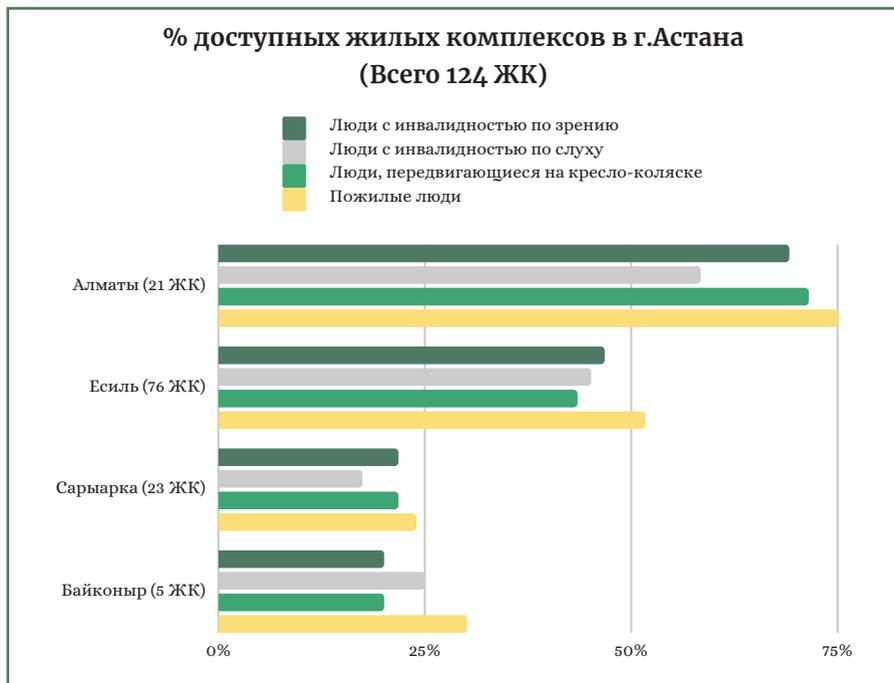


РИСУНОК 1. Доступность жилых комплексов г. Астаны

На гражданской карте «Доступный Казахстан» имеется информация всего по одному жилому дому и одному общежитию в г. Астане, которые частично доступны для ЛСИ. Тем не менее, по словам основателей этого проекта, они используют более актуальные нормативы для оценки объектов. К тому же, доступность объектов оценивается не только для ЛСИ, но и для временно травмированных людей, людей с детскими колясками и беременных женщин.

Таким образом, при мониторинге и анализе доступности объектов в приоритет ставятся объекты оказания услуг и проведения досуга, а не пространство жилых домов.

Основные проблемы в организации доступной среды

Анализ эмпирических данных показал, что проблемы в осуществлении безбарьерного доступа к общим пространствам столичных

жилых домов для лиц с инвалидностью можно классифицировать как: 1) инфраструктурные; 2) управленческие, законодательные.

I. Инфраструктурные барьеры

Столица делится условно на правый берег, в котором жилой фонд преимущественно старый и преобладают здания советской постройки, не оборудованные элементами безбарьерной среды, и левый берег, в котором располагаются современные многоэтажные жилые комплексы, которые по требованиям НПА при сдаче в эксплуатацию должны быть оборудованы всеми доступными удобствами.

Вместе с тем, в обоих случаях **техническая инфраструктура жилых объектов не соответствует в полной мере потребностям ЛСИ**, несмотря на то, что законодательством предусмотрена мера административной ответственности за необеспечение ЛСИ доступа к объектам социальной и транспортной инфраструктуры (ст. 83 Кодекса РК «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК)⁹.

«К сожалению, практически на 80% городскую среду на текущий момент следует признать недоступной для лиц с инвалидностью, придомовые территории, особенно госпрограммные дома, имеют пандусы и другие технические условия, не соответствующие требованиям для свободного безопасного перемещения лиц с инвалидностью. Лицам с нарушениями опорно-двигательного аппарата, думаю, вообще тяжело передвигаться в нашем городе»
(эксперт № 5).

Точечная застройка столицы препятствует качественной эксплуатации уличных пространств на территориях домов. Так, эксперты отметили, что в результате стихийной застройки создаются дополнительные препятствия для жителей города и ЛСИ в частности в виде малодоступности парковок для людей с инвалидностью, несвоевременного очищения придомовых территорий от снега, льда, и проблем по организации тротуаров и парковок, вследствие чего создаются небезопасные условия для передвижения.

⁹ «Об административных правонарушениях» Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#3239>. 7. Статья 83. Нарушение законодательства Республики Казахстан о социальной защите лиц с инвалидностью.

Входная группа ЖК

- 1) Пандусы: неправильный градус наклона, высота перил, материал покрытия и неудачное расположение (доступ загораживают машины, двери открываются в сторону пандуса, спуск выводит на проезжую часть или на парковку).
- 2) Узкие дверные проемы и тамбуры, жесткие пружины доводчиков на входных дверях, высокие расположение домофонных систем и ручек входных дверей, высокие пороги и выступы;
- 3) Скользкое напольное покрытие подъездов (кафель, керамогранит)

"Не только дворы, начиная элементарно с пандусов, порогов к домам, не говоря о парковках, которые не устанавливаются, и в целом, доступ к самому дому недоступен для многих лиц с инвалидностью, хотя по основным НПА по строительству предусмотрены данные требования, но на практике строители и управление архитектуры при акиматах не исполняют обязательства" (Эксперт №8)

Придомовая территория

- 1) Недостаточное количество парковочных мест для машин ЛСИ;
- 2) Парковочное место занимают водители, не представляющие ЛСИ (специальный дорожный знак зачастую отсутствует, а в зимнее время визуальная разметка на парковочном месте покрыта снегом);
- 3) В связи с ограждением дворов специальные машины ("Инватакси" не всегда могут заехать на внутреннюю территорию дома);
- 4) Покрытие дорожного полотна (для ЛСИ предпочтительно ровное асфальтовое полотно или резиновое покрытие);
- 5) Высокие бордюры/поребрики, высокое расположение тротуаров, узкие и крутые тротуарные спуски
- 6) Неудовлетворительное качество и несвоевременное очищение тротуаров от снега и льда.

Эксперты и респонденты указали на наличие следующих фактов нарушения требований по организации безбарьерной среды на территориях жилых комплексов:

На наш взгляд, есть проблема в общих требованиях по техническому оснащению для лиц с инвалидностью при приеме жилых домов, в связи с чем необходимо четко прописать техническую спецификацию для застройщиков согласно требованиям СП РК 3.06–101–2012 и обеспечить надзор за его исполнением.

Таким образом, осуществление контроля за соблюдением требований СНИПов и других нормативов при строительстве зданий и объектов инфраструктуры с обеспечением специальными устройствами не исполняется должным образом, а также отсутствует системный мониторинг по обеспечению социально-бытовой и средовой адаптации лиц с инвалидностью в жилых комплексах и местах общего пользования со стороны соответствующих служб и акиматов. По результатам нашего исследования, большая часть опрошенных экспертов и ЛСИ считают ситуацию с организацией технического состояния безбарьерной городской среды жилых комплексов неудовлетворительной.

II) Законодательные и управленческие проблемы

В ответах экспертов и ЛСИ выделяется *недовольство обеспечением социальной защитой ЛСИ, несоблюдение требований Конвенции и НПА, что, по их мнению, и является основополагающим фактором их недостаточной интеграции в общество, неудовлетворительной организации безбарьерной среды в городе.*

С момента ратификации государством в 2015 году Конвенции о правах инвалидов в законотворческой деятельности страны по защите прав людей с инвалидностью есть положительная эволюция: внесены изменения в законодательные акты Республики Казахстан, приняты национальные планы по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью, разработаны государственные стандарты и нормативно-технические документы по проектированию и приспособлению рабочих мест с учетом их доступности инвалидам, объявлено о создании системы контроля за соблюдением требований СНИПов и других нормативов при строительстве зданий, объектов инфраструктуры с обеспечением подъездных путей, пандусов, устройств для инвалидовных колясок¹⁰. Действует электронный портал социальных услуг на eGov, информационные порталы «Социальная защита лиц с инвалидностью», портал «Электронная доступность для лиц с инвалидностью» со ссылками на приложения для ЛСИ¹¹. По инициативе НПО и при поддержке МТСЗН начиная с 2012 года внедрен институт Советника по вопросам инвалидности¹².

¹⁰ Об утверждении Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 года. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2019 года № 326. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000326>; «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2019 года № 326», «Об утверждении Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 года». Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2022 года № 1142.; <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129#z415>; «Об утверждении первоначального доклада о мерах, принятых Республикой Казахстан в целях осуществления Конвенции о правах инвалидов. Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 июня 2017 года № 330», https://www.egfntd.kz/rus/page/NTD_KDS_SNRK; «О жилищных отношениях», закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94. https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000094_z152.

¹¹ <https://aleumet.egov.kz/>. Старая версия, <https://psubeta.enbek.kz>. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000330>; <https://inva.gov.kz/ru>; <https://inva.gov.kz/ru/about?tab=dosup>.

¹² Итоговый доклад по результатам проведения выборочного обследования «Качество жизни лиц, имеющих инвалидность, с учетом гендерной специфики», Астана, 2015, 124 стр. <https://www.unicef.org/kazakhstan/media/671/file/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D0%20.pdf>

Тем не менее, СМИ тиражировали информацию, что столица по итогам года стала антилидером: исполнение целевых трансфертов здесь составило всего 68%, в том числе 1,9 млрд на развитие социальной и инфраструктурной окраин города, 3,3 млрд и 7,7 млрд тенге — на развитие транспортной инфраструктуры¹³. Кроме того, информационный доступ к требованиям СНиПов при строительстве зданий (СН РК 3.06–01–2011) является проблематичным, на сайте <https://online.zakon.kz/> он является платным, на сайте <https://adilet.zan.k> отсутствует, есть только на сайте Единого государственного фонда нормативных технических документов https://www.egfntd.kz/rus/page/NTD_KDS_SPRK в общем списке. На наш взгляд, такая ситуация возможна из-за лоббирования интересов со стороны строительных компаний и коммерческой составляющей в целом на рынке жилищного строительства.

Результаты интервью также показали **критическое отношение ЛСИ в адрес властей и управляющих домами** в связи с их малой осведомленностью прав ЛСИ. Мы полагаем, что для репрезентации интересов ЛСИ нужен комплексный подход.

В международном экспертном сообществе при изучении вопросов социальной инклюзии и «заботливого города» рассматривается управленческий концепт «осуществимости» (feasibility): городские администраторы и менеджеры ЖКХ не всегда могут повлиять на более глобальные структуры ввиду ограниченности ресурсов, даже если и понимают значимость проблемы¹⁴. Тем не менее, следует обратить внимание на повышение осведомленности менеджеров домов о потребностях ЛСИ.

В тематических группах представителей ОСИ и ПТ в социальных сетях отсутствует обсуждение мер для реализации безбарьерной среды в жилых пространствах — председатели в большей степени заинтересованы в повышении компетенции по организационным

¹³ Итоговый доклад по результатам проведения выборочного обследования «Качество жизни лиц, имеющих инвалидность, с учетом гендерной специфики», Астана 2015, С. 124. <https://www.unicef.org/kazakhstan/media/671/file/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20.pdf>

¹⁴ J.N. Rachele et al. Feasibility and the care-full just city: Overlaps and contrasts in the views of people with disability and local government officers on social inclusion. *Cities* (100) – 2020. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102650>

вопросам (составление отчета, протоколов собрания, сметы и пр.), а сами жители ставят в приоритет решение общих проблем жилого дома (улучшение состояния тепло-, водо-, электросетей, обеспечение безопасности, уборка и благоустройство территорий жилых домов). Для того чтобы обустроить пространство жилого дома элементами безбарьерной среды, жителям в нынешней системе управления ЖКХ необходимо провести собрание, во время которого ими будет принято решение о распределении средств на организацию безбарьерной среды или же о подаче заявки на участие в программе кредитования для модернизации ЖКХ. По мнению ЛСИ, соседи не всегда готовы распределять финансовые средства или поддерживать инициативы по организации жилого пространства с учетом нужд ЛСИ, а общие мероприятия жильцов, на которых ЛСИ могут заявить о своих потребностях, зачастую не проводятся.

На текущий день ЛСИ не имеют возможности активного участия в процессе организации жилого пространства с учетом собственных нужд. Кроме того, эксперты отметили отсутствие обратной связи между горожанами и городскими управляющими, строительными компаниями.

«Ни для кого не секрет, что на любом городском мероприятии, посвященном доступности или благоустройству города, руководитель архитектуры или строительной компании читает доклады или лекции, рассказывая о своей деятельности, а когда начинается обсуждение, времени на него дается одна-две минуты жителям, а руководители компании, корпораций, акимата покидают это собрание. И получается, что граждане и жители общаются между собой или обсуждают вопросы с теми сотрудниками акимата или сотрудниками компаний, организаций, которые ключевые вопросы не решают» (эксперт № 1).

В качестве проблемы был указан и низкий уровень репрезентативности ЛСИ в государственных органах, что затрудняет продвижение их интересов на более масштабном уровне.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Учитывая вышеперечисленные проблемы, целесообразно отметить, что текущая городская жилищная среда не обеспечивает в полной мере учет потребностей людей с инвалидностью согласно требованиям ратифицированной международной Конвенции и принятых государством законодательных норм, а также приносит ЛСИ существенный дискомфорт. Для возвращения ЛСИ их «права на город» предлагаются следующие меры:

1) Разработать *систему мероприятий по осуществлению системного государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства в области обеспечения инфраструктуры и технических условий безбарьерного доступа к жилым комплексам и придомовой территории для лиц с инвалидностью*. В частности, следует в обязательном порядке включить в техническую спецификацию для застройщиков нормы СП РК 3.06–101–2012 «Проектирование зданий и сооружений с учетом доступности для маломобильных групп населения» и сделать их общедоступными на портале eGov и inva.gov.kz/ru/legislation для всех заинтересованных сторон.

2) *Обязать организации, которые занимаются благоустройством тротуаров и уличных дорог придомовых территорий, заново пересмотреть текущие условия безбарьерной доступной среды и привести в соответствие с нормативами*, обратив особое внимание на заезды и съезды на тротуары по городу, чтобы лица с инвалидностью могли свободно передвигаться по городу, независимо от места жительства, посещать поликлиники, место учебы или работы, торговые центры, развивать навыки самостоятельного обслуживания.

Необходима ревизия на соблюдение городскими организациями, досуговыми заведениями при жилых домах, поликлиниках, образовательных учреждениях физической доступности их объектов инфраструктуры при сдаче в эксплуатацию норм государственного законодательства и Национального плана по обеспечению прав лиц с инвалидностью.

Нужно конкретизировать *пункты о мерах ответственности* при выявлении нарушений в соответствующих законодательных

актах (п. 3 ст. 75–1 закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности РК» № 242¹⁵ и другие.

3) Следует продумать развитие безбарьерной среды в сфере коммуникации горожан, создавая условия для адаптации и социализации ЛСИ в социальную среду, развивая толерантную инклюзивную среду для должного понимания горожанами проблем ЛСИ. Необходимо создавать условия для интеграции людей с инвалидностью в общество посредством привлечения их к культурным и спортивным мероприятиям города через создание в них соответствующей технической инфраструктуры.

Идентичность города формируется через развитие «третьих пространств» — посещение жителями доступных парков, кафе, культурных учреждений, всех тех мест, где важны не лубочный внешний дизайн города, а степень его доступности для посетителей. Особенно важную роль в этом плане играют парки и спортивные мероприятия, где люди с инвалидностью не чувствовали бы себя «особыми» горожанами из-за проблем с технической доступностью этих мест, а полноценными гражданами страны. Там, где сформирована идентичность города, высоки социальная активность и социальная ответственность горожан за общее пространство.

В международной практике распространен подход *универсального дизайна для всех жителей города*. Данный подход не только способствует развитию городского пространства с учетом интересов всех возможных его пользователей, но также и в позитивном ключе влияет на изменение общественного сознания, поскольку элементы городской среды не противопоставляют ЛСИ иным группам населения, а наоборот, включают их в городскую жизнь.

4) Переход с системы КСК на ОСИ и ПТ предполагал, что сами жильцы будут более эффективными менеджерами своих домов, будут способны более продуктивно организовывать жилое пространство с учетом собственных потребностей. Однако на практике ни управляющие председатели жилых комплексов, ни строительные компании не чувствуют ответственность за право граждан с инвалидностью

¹⁵ Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности РК» № 242, https://kodeksy-kz.com/ka/ob_arhitekturnoj_deyatelnosti/75-1.htm.

на соответствующее техническое исполнение безбарьерной общегородской среды, на комфортное жилое пространство. *Необходимо на практике формировать реально действующие в интересах лиц с инвалидностью экспертные рабочие группы на уровне конкретных ЖКХ города с их непосредственным широким участием для выявления реализации их потребностей.* Предлагаем формировать экспертные комиссии при приемке и сдаче жилых домов в эксплуатацию, в обязательном порядке включая в них лиц с инвалидностью в количестве не менее 10–15 человек с разной категорией инвалидности, чтобы обеспечить транспарентность и объективность экспертизы. Такие комиссии могут привлекаться на постоянной основе к мониторингу качества городской жилой среды, нужна институционализация данного надзора и мониторинга.

В международной практике реализуются программы по подготовке специалистов по созданию и обеспечению доступной среды. В связи с этим целесообразно введение подобных программ для создания пула экспертного сообщества по организации доступности с участием независимых лицензированных аудиторов.

Необходимо повысить качество управления столичных ЖКХ с учетом запросов людей с инвалидностью и в соответствии с нормами международной конвенции для поддержания соответствующей качественной столичной инклюзивной инфраструктуры, способствующей социальной интеграции его жителей. Законы должны работать реально, а не на бумаге, нужно ввести существенную финансовую и административную ответственность за исполнением законодательств в области градостроительства (статья 10–2 закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94 «О жилищных отношениях». Компетенция органов местного государственного управления городов республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения), за техническое состояние придворовой инфраструктуры, детских дворов и т. д.

Отсутствие плановых мероприятий по обследованию помещений, предусмотренных по законодательству органами местной исполнительной власти, профессиональной поддержки специалистов по организации безбарьерной доступной среды для председателей ОСИ

в пространствах жилых домов и дворов, проблемы финансового характера, когда нет достаточных средств в бюджете ЖКХ для благоустройства домов / жилых дворов — все эти проблемы требуют внимания городских властей и их решения.

5) Рекомендуем *городской администрации и управляющим структурам жилых комплексов развивать информационную политику с учетом запросов людей с инвалидностью*. Нужны городские инвестиции для активной трансляции и разъяснения прав людей на безбарьерную общедоступную инклюзивную городскую среду во всех информационных ресурсах и медиа для объяснения ситуации, почему тот или иной вопрос не решается, почему сотрудники акимата и строительные компании не учитывают мнение граждан, почему не проводится мониторинг.

6) Полагаем, и это жизненно необходимо, *надо улучшать техническую инфраструктуру жилых домов и придомовых территорий для безбарьерного пространства для лиц с инвалидностью*. Необходимо учесть и посещаемость столицы иностранными туристами и гостями, где нормы Конвенции о правах инвалидов реализованы на практике.

Безбарьерная среда — это среда, где для людей с инвалидностью есть все возможности и условия для самостоятельного передвижения, — например, тактильная плитка для незрячих, правильно построенный пандус для лиц с нарушениями опорно-двигательного аппарата, наличие лифта с голосовым сопровождением, с кнопками с надписями на языке Брайля, отсутствие порогов на дверях. Необходимо создание для них достойных условий жизни, организация беспрепятственного доступа к социальной инфраструктуре на основе повышения требований к ЖКХ в формировании придомовых территорий и жилых дворов.

7) *Цифровизация* многих услуг как условие обеспечения доступности городской среды для горожан является трендом развития в урбанистике, и столица в этом плане делает первые шаги (цифровой портал «Доступный Казахстан» и «Интерактивная карта доступности»). *Следует развивать данное направление для развития мониторинга за техническим состоянием городской инфраструктуры, в том числе и в пространстве жилых домов*.

Преимущества предложенных вариантов решения политики в области обеспечения прав граждан с инвалидностью на безбарьерную городскую среду — это реализация норм международной Конвенции по правам инвалидов и, соответственно, формирование инклюзивных городов для всех его граждан, особенно столицы, которая является фасадом на внешней и внутренней сцене своей страны. Это улучшение качества жизни различных категорий лиц с инвалидностью, это усиление качества социальной интеграции и идентичности горожан, которая приведет и к усилению ответственности за состояние городской инфраструктуры.

ИСТОЧНИКИ

1. https://inva.gov.kz/pdf/convention_ru.pdf; 61/106. Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.
2. О социальной защите лиц с инвалидностью в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года № 39 в редакции закона РК от 27.06.2022 № 129-VII. https://inva.gov.kz/pdf/convention_ru.pdf. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000039>.
3. <https://inva.gov.kz/ru/highcharts> на 28.07.2022.
4. Харви Д. Право на город. // ЛОГОС — № 3 (66) 2008 — С. 85–94 http://www.intelros.ru/pdf/logos_03_2008/04.pdf; https://kotlyarov.org/files/Devid_Harvi_Pravo_na_gorod_2020.pdf
5. Soja Edward W. Thirdspace: Journeys to Los Angeles and other Real-and-Imagined Places // Sage Journal. — URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/030981689806400112>.
6. СП РК 3.06-101-2012 «Проектирование зданий и сооружений с учетом доступности для маломобильных групп населения. Общие положения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.11.2019 г.) https://www.egfntd.kz/upload/NTD/%D0%A1%D0%9F%20%D0%A0%D0%9A/211021/SP_RK_3.06-101_2012.pdf; Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп КР ҚН 3.06-01-2011 СН РК 3.06-01-2011. Астана 2015. УДК 728.4 МКС 93.040.10.; «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242. https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242_#z1.; «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью», закон Республики Казахстан от 27 июня 2022 года № 129-VII ЗПК. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129#z294>; https://www.egfntd.kz/rus/page/NTD_KDS_SNRK.; «Об утверждении строительных норм Республики Казахстан». Приказ Председателя Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 12 июня 2018 года № 131-нқ, Зарегистрирован в Министерстве юстиции

- Республики Казахстан 4 июля 2018 года № 17157. Глава 7. Требования по обеспечению доступности для маломобильных групп населения// adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017157. «Об административных правонарушениях» Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#3239>., 7. Статья 83. Нарушение законодательства Республики Казахстан о социальной защите лиц с инвалидностью.
7. Информационный портал «Социальная защита лиц с инвалидностью». <https://inva.gov.kz/ru>
 8. Онлайн-карта «Доступный Казахстан». <https://doskaz.kz>
 9. Об утверждении Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 года. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2019 года № 326. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000326>.; «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2019 года № 326», «Об утверждении Национального плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни лиц с инвалидностью в Республике Казахстан до 2025 года». Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2022 года № 1142.; <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129#z415>; «Об утверждении первоначального доклада о мерах, принятых Республикой Казахстан в целях осуществления Конвенции о правах инвалидов. Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 июня 2017 года № 330», https://www.egfntd.kz/rus/page/NTD_KDS_SNRK.; «О жилищных отношениях» Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94. https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000094_#z152.
 10. <https://aleumet.egov.kz/>. Старая версия, <https://psubeta.enbek.kz>. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000330>; <https://inva.gov.kz/ru>; <https://inva.gov.kz/ru/about?tab=dosup>.
 11. Итоговый доклад по результатам проведения выборочного обследования «Качество жизни лиц, имеющих инвалидность, с учетом гендерной специфики», Астана, 2015, 124 стр. <https://www.unicef.org/kazakhstan/media/671/file/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20.pdf>
 12. [vastane.kz](https://www.instagram.com/). <https://www.instagram.com/>.
 13. J.N. Rachele et al. Feasibility and the care-full just city: Overlaps and contrasts in the views of people with disability and local government officers on social inclusion. *Cities* (100) — 2020. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102650>
 14. Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности РК» № 242 [https://kodeksy-kz.com/ka/ob_arhitekturnoj_deyatelnosti/75-1.htm].

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. Визуальный анализ жилых дворов города Астаны

№	Фото	Описание
1		<p>ЖК «Нурлы Уя», ул. Айтеке би, 16 (район Есиль). Сдан в эксплуатацию в 2016 г. На главном входе в одном из подъездов ЖК тамбур и входная дверь узкие, что может стать барьером для ЛСИ, передвигающихся на кресле-коляске.</p>
2		<p>ЖК «Бахыт премиум», у л. А. Бокейхана, 11 (район Есиль). Сдан в эксплуатацию в 2018 г. Несмотря на общую доступность территории дома (вход в подъезд и придомовые магазины на уровне тротуара, тактильные пиктограммы на кнопках лифта и пр.), в самом подъезде установлена лестница для подъема к лифту. При этом пандус или подъемник отсутствуют.</p>
3		<p>ЖК «Жигер-2», ул. Ш. Кудайбердыулы, 23 (район Алматы). Сдан в эксплуатацию в 2014 г. На фотографиях зафиксировано следующее: 1) Пандус состоит из двух наклонных поверхностей, при этом между ними отсутствует горизонтальная площадка, а сами поверхности различаются в ширине. Кроме того, дверь в подъезд открывается в сторону пандуса, что перекрывает движение человеку на кресле-коляске. На самом пандусе отсутствуют поручни и бортики. 2) Для достижения инфраструктур-</p>



ных объектов в пределах ЖК необходимо покинуть двор. На пути к этим объектам заметен узкий тротуар, который в зимнее время очищается не полностью.

3) Аналогичная ситуация с отсутствием очистки дороги от льда и снега заметна во дворе. Так, мы видим съезд с тротуара на парковку и пандус, покрытые снегом. Вместе с тем, на съезде установлены поручни, не соответствующие требованиям.

4



ЖК «Тамыз», ул. Н. Тлендиева, 15/1 (район Сарыарка). Сдан в эксплуатацию в 2008 г. Площадка у основания пандуса не горизонтальная, а под наклоном, и при этом она приводит к парковочным местам, что создает небезопасные условия для пешеходов и водителей. Вместе с тем, пандус достаточно широкий, а значит, ЛСИ на кресле-коляске будет трудно ухватиться за поручни.

5

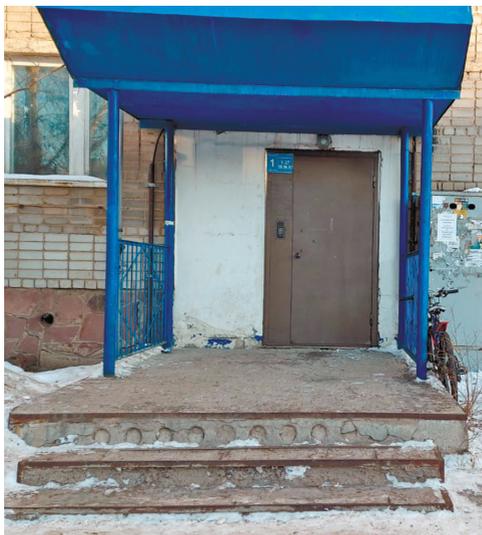


Общежитие, ул. Дукунулы, 7 (район Сарыарка).

В этом общежитии проживают два наших респондента (с нарушением опорно-двигательного аппарата и зрения). На территории жилого здания заметны проблемы с доступностью. Как минимум, пандус неудобен для использования (длина поручней должна быть больше длины пандуса с каждой стороны на 30 сантиметров, отсутствуют бортики на пандусе, заметен недостаточный размер горизонтальной площадки на верхнем уровне), также доступному въезду на зону отдыха во дворе препятствует высокий бордюр. Меры для повышения доступности лицам с нарушением зрения и вовсе отсутствуют.



6



Жилой дом по адресу Ш. Кудайбердыулы, 14 (район Алматы). Год постройки – 1985. Здания из старого жилого фонда требуют особого внимания при организации доступной среды в городе. Следует учитывать, что большая часть жителей, проживающая в таких домах, являются пожилыми и имеют нарушения здоровья. В большинстве случаев такие дома не имеют технической возможности для установления таких устройств, как лифты или подъемники. Тем не менее, минимальные требования необходимо соблюдать (установка пандусов, перил, тактильных табличек).

7



Район Сарыарка, проспект Абая, жилой дом 1, 1983 года постройки. Скользкое кафельное покрытие лестниц, нет укреплений на лестницах, узкие лифты.





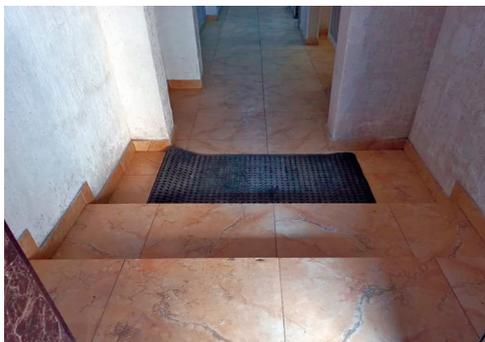
8



ЖК «Степной»,
Мұстафина, 13/1, район Алматы.
Застройщик: «Альянс строй
инвест».
Сдан в 2007 году.
Лестницы: при входе в подъезд
и в самом подъезде при посадке
в лифт есть дополнительный
барьер для ЛСИ.
Неудобные для ЛСИ перила.



9



ЖК «ШЫҒЫС», Сығанак, 16.
Район Есиль.
Срок сдачи – 2018 г.
Застройщик – «Елорда курылыс компаниясы».
Лестницы в подъезде – проблема со спуском, керамогранитное покрытие пандуса, кафельное покрытие в подъезде.



10



ЖК Brussels 2, ЖК «Памир»,
ул. Чингиза Айтматова, 40, 38.
Застройщик G-Park, сдан в 2021
году. Район Есиль.
Проблемы идентичны.



11



Жилой дом по госпрограмме,
Шәймерден Қосшығұлұлы, 11/1.
Район Сарыарка, год постройки
2011.
Проблемы идентичны.





12



ЖК Sarmat, район Есиль, ул. Сауран, 3/1.
Застройщик VI Group.
Сдан в 2011 году.
Спуски с пешеходных тротуаров ведут на проезжую часть, много машин, спуск местами есть только с одной стороны, бюрдюры высокие.

13



ЖК «Номад», район Есиль,
ул. Сыганак, 10. VI Group, 2008 г.
Проблемы идентичны со
спусками. Пандус в зимнее
время превратился в каток.



14



ЖК «Тумар», район Есиль,
ул. Туркестан, 4, Туркестан, 4А.
Застройщик «Азбука Жилья»,
2013.



ЖК «Отандастар»,
ул. Алматы, 13. «Акмола
Курылыс Материалдары», 2011.
Пандус выходит на проезжую
часть.



ЖК «Асыл Тау», ул. Туркестан, 2, блок 1. Застройщик Nur Astana Kurylys, 2022.



ИНКЛЮЗИВНЫЙ ГОРОД: СПРОСИТЕ ПЕШЕХОДОВ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

Касиет Омарова
kassiyet.almaty@gmail.com

Катя идет по улице, низко опустив голову, и смотрит на свои ноги. Она боится споткнуться и упасть. Она идет медленно и осторожно. Ее тело напряжено. Ее внимание полностью сосредоточено на поверхности тротуара. Катя идет по самой красивой улице города, но не замечает привлекательных витрин, уютных столиков кафе и играющих детей. Она проходит мимо уличных музыкантов и ярких сувенирных лавок. «Зачем они положили эти плитки? — спрашивает Катя. — Даже если они красивые, они должны быть удобными! Но эти плитки кривые...» Во всей красоте уличного дизайна, которым хвастались городские власти, архитекторы и турагентства, Катя видит только препятствия. Потому что она передвигается на костылях. На этой улице она способна достичь только одной цели — дойти до конца и не упасть. Она не может наслаждаться улицей, магазинами, кафе и улыбающимися лицами вокруг.

Из интервью в пути. Октябрь 2020 г. Алматы

ВВЕДЕНИЕ

В Алматы проживает более двух млн человек, из которых, по разным оценкам, (<https://stat.gov.kz/api/getFile/?docId=ESTAT334809>) 30–40% так или иначе ограничены в движении. Это порядка 700–800 тысяч человек, которые относятся к маломобильным группам и нуждаются в доступной пешеходной инфраструктуре¹. Пожилые люди, дети

¹ В законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (16 июля 2001 года, № 242, ст 1, п. 61-3) «маломобильные группы населения – лица пожилого возраста, лица с инвалидностью, лица, испытывающие затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуг, информации или ориентировании в пространстве, в том числе использующие детские коляски и (или) кресла-коляски».

и лица с инвалидностью, которым трудно пользоваться общественным транспортом, самостоятельно передвигаются пешком, но только недалеко от дома и по тротуарам. Следовательно, большинство людей, относящихся к маломобильной группе населения, намного чаще используют тротуары для основного передвижения.

С точки зрения доступности пешеходной инфраструктуры в наиболее уязвимом положении находятся лица с инвалидностью. По официальной статистике, в Алматы около 56 тысяч горожан имеют инвалидность. Несомненно, что пространство, доступное для людей с инвалидностью, является доступным для всех. Поэтому проблему пешеходных пространств целесообразно изучить через оценку их доступности для людей с инвалидностью².

Для более ясного понимания изучаемой проблемы предлагаем использовать концепцию универсального дизайна. Универсальный дизайн — это «дизайн предметов, обстановок, программ и услуг, призванный сделать их в максимально возможной степени пригодными к пользованию для всех людей без необходимости адаптации или специального дизайна. Универсальный дизайн не исключает ассистивные устройства для конкретных групп инвалидов, где это необходимо» (Конвенция о правах инвалидов, ООН).

Тротуары не могут быть рассчитаны только на один тип пешеходов — точно так же, как проезжая часть не рассчитана только на один вид транспорта. Поэтому проектировщикам и строителям пешеходных пространств необходимо знать достаточный спектр способностей разных людей, чтобы удовлетворить потребности всех.

Способности людей к передвижению различаются по ловкости и гибкости, умению держать равновесие и координировать свои движения, выносливости и силе, слуху и зрению, знаниям и скорости решения проблем. В таких случаях барьерами для их передвижения могут стать бордюры, крутые склоны, слишком узкие участки, ступени, отсутствие тактильных и звуковых ориентиров, неровное покрытие, отсутствие вывесок и навигационных знаков и т. д.

² ВОЗ определяет инвалидность как «особенности взаимодействия людей с нарушениями здоровья с факторами личного характера и факторами обстановки», <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>.

Обеспечение доступности — это по большей части *процесс*, а не прямая линия с конечным результатом. Всегда есть пространство для улучшения доступности. Доступность не является просто актом доброй воли или благотворительности. Это *естественное право* людей с инвалидностью участвовать в жизни общества на равных, в том числе в процессе принятия решений. Но недоступные общественные городские пространства напрямую указывают, что лица с инвалидностью исключены из него.

Цель этой статьи — обратить внимание на некоторые проблемы доступности открытых пешеходных пространств, возникающие в г. Алматы, и предложить альтернативные способы решения этих проблем.

В рамках исследования были проведены интервью с сотрудниками управлений города Алматы, районных акиматов и подведомственных им организаций (девять человек), руководителями и сотрудниками НПО людей с инвалидностью (семь человек). В исследовании также были использованы материалы документального фильма «Город для всех» (2021 г.), в котором приняли участие восемь горожан.

Какова доступность пешеходной инфраструктуры для лиц с инвалидностью?

Попытки сделать город Алматы доступным для людей с инвалидностью предпринимаются уже несколько десятилетий. НПО людей с инвалидностью и Министерство труда и социальной защиты РК создали различные онлайн-карты доступности городов Казахстана — например, интерактивная карта доступности (<https://inva.gov.kz/ru>) и доступный Казахстан (<https://doskaz.kz/>). Если для первой карты, разработанной министерством, информация собирается через региональные управления социальных программ, то вторая карта заполняется волонтерами.

Однако обе карты содержат крайне мало информации о доступности зданий. Так, в карте доступности Казахстана (ноябрь 2022 г.) волонтеры осмотрели 776 объектов в городе Алматы, из которых

С точки зрения доступности пешеходной инфраструктуры в наиболее уязвимом положении находятся лица с инвалидностью.

По официальной статистике, в Алматы около



горожан имеют инвалидность

Несомненно, что пространство, доступное для людей с инвалидностью, является доступным для всех. Поэтому проблему пешеходных пространств целесообразно изучить через оценку их доступности для людей с инвалидностью

доступны только 176. Кроме того, обе карты не содержат никакой информации о доступности тротуаров и других пешеходных зон под открытым небом в разные сезоны года. Хотя данные карты предусмотрены для пользователей с разными видами инвалидности, для людей с нарушением зрения они являются недоступными и, следовательно, бесполезными.

Конечно, сегодня в городе имеется больше доступных автобусов, пандусов, звуковых светофоров и тактильных дорожек. Но крайне редко на улице можно встретить тех, кто пользуется этими приспособлениями, не говоря уже о людях с ментальными нарушениями. Опыт США и Японии показывает, что недостаточно только технического соответствия стандартам, необходимо также следить за их реальным использованием и эффективностью.

Несмотря на заявление городских властей о комфортности и полной доступности городских пространств, существует много проблем. Как показали интервью с пешеходами, имеющими разные виды инвалидности, на улице Панфилова, одной из центральных улиц г. Алматы, их интересы учитываются эпизодически и не носят системный характер³. Механизм участия граждан в принятии решений нуждается в конкретизации и усилении. Пешеходная зона — это не только покрытие тротуара с пандусами и бордюрами, это еще и перекрестки, фасады зданий, деревья и уличная мебель, которые также могут стать препятствием на пути человека с инвалидностью. Так, например, свисающие ветки могут мешать незрячему пешеходу и человеку, которому сложно наклоняться. Выступившие на поверхность корни деревьев могут сломать асфальт, и о них также можно споткнуться. Отсутствие указателей и вывесок с названиями улиц вызовет сложность для людей с нарушением слуха и речи. Различные выступающие части фасада на расстоянии больше 10 см от стены являются опасными для пешеходов.

Отдельно остановимся на появившихся недавно в городе специальных приспособлениях по улучшению навигации для незрячих и слабовидящих пешеходов. Желтые полосы — это линии, показывающие

³ Результаты этих интервью можно посмотреть в фильме «Город для всех», <https://youtu.be/JaxqPlBnt80>.

направление, маршрут движения, а предупреждающие точки указывают на препятствие по ходу движения. Тактильная навигация должна обеспечивать непрерывность — простую, логичную и единую схему. Они должны обеспечивать безопасность, кратчайший путь, гладкую поверхность, контрастность (яркость, без блеска), поверхность не должна быть скользкой и не должна сильно выступать.

Звукофоны должны иметь два сигнала — сигнал ориентации и сигнал перехода, которые отличаются друг от друга по частоте и громкости. Лучшим решением является наличие кнопки для включения сигнала перехода, чтобы он звучал только по необходимости. Также громкость сигнала должна регулироваться автоматически, чтобы быть на 5 дБ громче основного шума, но не более чем 100 дБ. Для сигналов перехода можно использовать различные звуки, такие как пение птиц, гудки, щелчки и т. п. Но они ни в коем случае не должны раздражать слух людей. К сожалению, специальные приспособления размещены несистемно и не отвечают международным стандартам.

Как происходит проектирование и строительство пешеходных пространств в г. Алматы?

Обеспечение доступности пешеходных пространств закреплено в законодательстве РК. Проектирование и эксплуатация таких пространств регулируются следующими основными документами:

1. Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» 2001 года.
2. Закон «О социальной защите лиц с инвалидностью» 2005 года. Закон утрачивает силу Кодексом РК от 20.04.2023 № 224-VII (вводится в действие с 01.07.2023).
3. Конвенция ООН о правах инвалидов, ратифицированная в 2015 г.
4. «СП РК 3.06-101-2012. Проектирование зданий и сооружений с учетом доступности для маломобильных групп населения. Общие положения».

Однако в законодательстве РК не существует регламента вовлечения лиц с инвалидностью в процесс принятия решений

по проектированию и строительству общественных пространств под открытым небом. СНиПы содержат минимальные технические требования к доступности пешеходных покрытий и бордюров, звуковых и тактильных сигналов, мест отдыха и т. п.

Существующие стандарты и строительные нормы в Казахстане расплывчаты и недостаточны для обеспечения доступности. В городе Алматы тротуары должны строиться и ремонтироваться с учетом обязательных строительных норм и правил по доступности для маломобильных групп населения. Контроль и исполнение этих нормативов осуществляется различными государственными и коммерческими организациями — в зависимости от степени сложности работ и местоположения. Так, можно выделить три основных вида работ: 1) капитальный ремонт \ строительство \ реконструкция, 2) текущий ремонт, 3) благоустройство.

Капитальный ремонт \ строительство \ реконструкция состоят из двух основных этапов — проектирование и строительномонтажные работы (СМР). Обычно заказчиком проектирования является управление архитектуры и градостроительства, а заказчиком СМР может быть другое управление — например, строительства, экологии и окружающей среды, в зависимости от назначения объекта.

Следует отметить, что во всем этом процессе, который занимает почти год, у общественности есть только два шанса повлиять на принятие решений: через представителей Градсовета или через социальный опрос, который проводится проектной компанией в самом начале. Практически никогда люди с инвалидностью не привлекаются на этапе проектирования — за исключением одного-двух случаев. Например, в 2021 г. автор статьи и другие волонтеры прошли почти 25 км тротуаров на семи улицах и дали несколько сотен рекомендаций для проектировщиков. Эти рекомендации были приняты только частично из-за ограничений в СНиПах, а также по причинам «наклонностей города и невозможности обойти подземные инженерные сети». Некоторые проектировщики специально приглашают экспертов, передвигающихся в креслах-колясках, проверить уже построенные тротуары, и даже был случай, когда это, сидя в коляске, делал заместитель акима района.

По словам главного архитектора Генплана, часто бывает, что активные местные жители дают свои замечания уже после начала строительных работ. В таком случае проект еще может быть частично пересмотрен и по возможности исправлен. Тем не менее, интересы людей с инвалидностью в этом процессе представляет только один человек — главный специалист отдела социальной инфраструктуры управления занятости и социальных программ.

Ключевые проблемы с вовлечением лиц с инвалидностью в процесс проектирования и строительства пешеходных зон

Еще одним важным аспектом в этой схеме является слабый механизм ответственности за нарушение СНиПов по доступности подрядчикам, осуществляющим строительные-монтажные работы. Несмотря на то, что СНиПы являются обязательными, проверка на их соответствие производится только после добровольного заявления проектировщиков и подрядчиков. Интересно, что с 2016 по 2019 годы объекты вообще не проверялись на соответствие СНиПам по доступности для маломобильных групп. Случается, что новое строительство происходит без предварительного согласования проекта, и специалист выезжает только на приемку уже законченного объекта и оценивает по факту.

По словам специалиста из управления занятости и социальных программ, пока строительная компания не устранил замечание, объект не должен быть допущен к эксплуатации. Этот инструмент понятен при строительстве сооружения, но сложно применим при ремонте тротуаров, которые невозможно надолго перекрыть. В частности, за последний год специалист проверил только один построенный тротуар в городе Алматы. Цикл «замечание-устранение-согласование» может происходить несколько раз до полного устранения замечаний, и число его повторений не ограничено.

Текущий (средний) ремонт основной части тротуаров — вдоль городских улиц — осуществляется по заказу отдела дорожной сети управления городской мобильности. Другие пешеходные

пространства находятся под ведомством других управлений, в зависимости от их расположения. Например, внутриворонные тротуары контролируют управление развития коммунальной инфраструктуры и районные акиматы, дорожки внутри зеленых парков — управление экологии и окружающей среды, тротуары вокруг жилых комплексов — управление строительства.

Плановый текущий ремонт проводится с периодичностью пять-семь лет за счет бюджета города. Гарантия на СМР — три года, то есть подрядчик обязан устранять все неполадки за свой счет в течение трех лет. Протяженность улично-дорожной сети в Алматы — 3097 км. Ежегодно в городе ремонтируется 30 км тротуаров. В рамках текущего ремонта также могут быть установлены съезды и пандусы, если они изначально отсутствовали. Но в целом работы по текущему ремонту проводятся не глубже 5 см (в исключительных случаях — 12 см) и только восстанавливают изначальный вид, в том числе, если имелась тактильная навигация. В городе часто случаются разного рода аварии с подземными водо-, тепло-, электрокоммуникациями. Из-за этого тротуары приходится раскапывать в месте аварии. В таком случае восстановлением тротуара занимаются те службы, которые их нарушили. Такой ремонт зачастую откладывается до весенне-летнего периода.

Текущий ремонт также производится по обращениям граждан. Отдел дорожной сети получает в день в среднем 160 таких обращений. Обращения могут быть направлены как напрямую в отдел, так и в районные акиматы или через портал OpenAlmaty. В отделе работают пять человек, включая руководителя. Результат ремонтных работ, в том числе доступность для МГН, должны проверять сотрудники этого отдела лично с выездом на место. Однако в связи с огромным объемом работ сотрудники перегружены и не всегда успевают. Заявители также лично могут контролировать процесс ремонта. Подрядчик несет ответственность за качество работ. В случае каких-либо нарушений ему дается срок на устранение. Если подрядчик не делает этого, он добавляется в черный список и не имеет возможности участвовать в тендерных конкурсах.

В рамках благоустройства пешеходных зон районные акиматы проводят озеленение, уборку и очистку от снега и льда.

Обычно тротуар центральной городской улицы делится на четыре зоны: зона фасада здания, зона пешеходного прохода, зона деревьев / уличной мебели и зона бордюра/арыка. В Алматы за каждую зону отвечают разные управления, иногда даже по два-три на одну зону. Например, за тротуарную и арычную часть отвечает управление городской мобильности. Зона фасада здания — управление архитектуры и градостроительства, управление градостроительного контроля, зона деревьев — управление экологии и окружающей среды, заборы — районные акиматы или частные организации. Более того, вдоль тротуара проложены подземные и надземные коммуникации, которые находятся под ведомством управления энергетики и водоснабжения, управления коммунального хозяйства и благоустройства и т. д. Различные детали конструкции этих коммуникаций также могут стать барьером для маломобильных пешеходов. Например, столбы, провода, краны, решетки для слива, люки и т. д. В таком случае для устранения этих барьеров решение принимают сотрудники нескольких управлений. При проведении каких-либо работ происходит горизонтальное взаимодействие между ними. Однако в городе не существует одного управления / должностного лица, которое отвечает за весь тротуар целиком.

Надо еще отметить, что у каждого управления имеются свои технические стандарты и требования, которые также необходимо соблюдать и сочетать между собой. Часто бывают случаи, когда невозможно устранить или перенести некоторые барьеры. Например, электрические опоры, люки, стены и ограждения. При этом в СНиПах содержатся только минимальные требования, которые зачастую имеют обобщенный характер и поэтому дают возможность их по-разному трактовать и применять. Особенно это касается специальных средств, таких как звукофоны, тактильная навигация, подъемники. Эта неточность негативно сказывается на функциональности и доступности в целом всего тротуара. Также бывают случаи незаконного захвата тротуаров собственниками зданий, с которыми приходится разбираться через правоохранительные органы.

Отдельно следует отметить проблему недоступности входных групп в здания. Магазины, банки, аптеки, кафе и рестораны и другие

коммерческие объекты имеют недоступные входы (ступени, узкие или тяжелые двери и т. д.). Собственники и арендаторы таких помещений жалуются, что у них не хватает пространства для обустройства пандусов, так как им запрещено что-либо строить за «красной линией — на территории собственности города». Другими препятствиями для пешеходов могут стать рекламные щиты, летние площадки кафе и ресторанов, уличные прилавки, растения в кадках и другие бизнес-элементы.

Потенциально в Алматы есть возможность сделать карты с информацией о доступности тротуаров на таких ресурсах, как:

- Карта, разработанная РГП «Госградкадастр» <https://ggk.kz/>, которая собирает и размещает данные со всего Казахстана. Карта открыта для общего доступа, но пока не имеет подробной информации о пешеходных пространствах, тем более об их доступности.
- Карта ремонта дорог, разработанная Генпланом г. Алматы по заказу управления архитектуры и градостроительства. На карте размещается информация о выполненных ремонтных работах от управления городской мобильности и архива. В настоящее время картой может пользоваться только заказчик.
- Карта 2ГИС — разработана и наполняется российской компанией «Техноград плюс» (Новосибирск). Карта доступна для широкого круга пользователей.

Чтобы собрать информацию для электронной карты, необходимы большие финансовые и человеческие ресурсы. Так, помимо оплаты труда высококвалифицированных IT-специалистов, необходимо, чтобы профессиональные геодезисты пешком проходили объекты и проводили топографическую съемку с дронов. Эта система уже хорошо отработана в 2ГИС, но их услуги стоят очень дорого с одной стороны, а с другой стороны — в целях информационной безопасности данные лучше хранить на казахстанских серверах.

Разработчики карты ремонта дорог в Генплане пытались совместить карты разных управлений. Например, карта деревьев управления экологии, но это оказалось технически невозможно. А некоторые

другие управления просто не дают свои данные даже для внутреннего совместного использования. Эта проблема еще раз подтверждает острую нехватку единого координационного подразделения в структуре акимата на уровне не ниже, чем заместитель акима.

В городе Алматы существуют мониторинговые рабочие группы, которые собираются по инициативе филиалов партии АМАНАТ, а также при каждом районном акимате и в Общественном совете при акимате. В такую группу входит несколько представителей организации людей с инвалидностью. Группа выезжает на место и обследует доступность объектов, в большинстве случаев социального значения, типа больницы, школы, ЦОН, и делает рекомендации собственнику здания. При оценке доступности объектов проверяют подходы от остановки и подъездные пути от парковки, максимум на 200 метров вокруг здания. Члены групп работают бесплатно на общественных началах, поэтому у них не так много возможностей участвовать в работе группы регулярно. Тем более если учесть, что некоторые из них не могут самостоятельно добраться до объектов. Из 10 членов с инвалидностью на каждый объект могут выезжать только один-два человека. Проверка доступности объекта занимает много времени. Заключение группы несет рекомендательный характер. Рекомендации группы официально передаются собственнику здания, и если они не будут внедрены в течение определенного периода (обычно шесть месяцев), то они передаются в департамент комитета труда и социальной защиты по городу Алматы. Однако собственники зданий не могут устранять барьеры на тротуарах, которые им не принадлежат.

Никто из опрошенных членов групп не смог точно назвать уполномоченный орган, в который необходимо обращаться для устранения барьеров на тротуарах. Но участники рассказали о фактах несогласованности работ. Например, когда только что построенный тротуар ломается и перекапывается для ремонта подземных коммуникаций, но затем долго не восстанавливается. Или когда вдоль пешеходных путей сделаны хорошие съезды на проезжую часть, но затем при ремонте пересекающихся дорог были опять положены бордюры.

На основании вышеизложенного можно выделить три группы проблем, которые решаются на разных уровнях:

СНиПы имеют общий характер и могут по-разному трактоваться. Этот документ разрабатывается и утверждается на национальном уровне в комитете по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан.

Слабый менеджмент пешеходных зон со сложным распределением ответственности между управлениями и недостаточный контроль по доступности для МГН. Решение принимает акимат города Алматы.

Механизм вовлечения граждан, особенно лиц с инвалидностью, в процесс принятия решений практически отсутствует. Нет единого источника информации и ее прозрачности. Вопросы решаются при взаимодействии акимата, НПО лиц с инвалидностью и самих граждан.

Рекомендации

Мониторинг и база данных.

1. При обеспечении доступности социальных объектов предусмотреть обязательную проверку доступности всех близлежащих пешеходных путей, остановок общественного транспорта в радиусе минимум один километр. Также обеспечить доступность и безопасность ближайших перекрестков и доступность мест отдыха пешеходов (скамейки, лавочки). Это можно делать в рамках уже существующих мониторинговых рабочих групп по той же схеме, но с небольшим расширением площади проверки. Если предусмотреть постоянную оплату участников групп с инвалидностью, то можно намного улучшить качество и охват мониторинга. Членов мониторинговой группы можно выбирать на период один-три года с заключением контракта и постоянной оплатой, а также обязательным предварительным тренингом. Можно будет также оставить группы при районных акиматах, не создавая их на уровне города. Такое решение — оптимальное, так как укладывается в уже существующие механизмы как мониторинга, так и оплаты социальных рабочих мест

за счет бюджета города. Тренинг и чек-лист по оценке доступности пешеходных пространств можно будет разработать силами НПО в сотрудничестве с архитекторами и инженерами.

2. Разработать единую базу/карту тротуаров и других пешеходных зон города с полной информацией для профессионального использования специалистами всех уполномоченных управлений. Также можно сделать открытую карту доступности тротуаров города, которую могут заполнять все желающие. Необходимо отражать в этих картах, когда и какие работы были проделаны. Для этого можно воспользоваться уже созданным ресурсом Project Sidewalk <https://sidewalk-sea.cs.washington.edu/>, в котором уже есть карты тротуаров девяти городов мира. Также можно рассмотреть возможность добавления информации о доступности в разрабатываемую Генпланом карту города. Кроме того, можно рассмотреть возможность добавления информации о пешеходных зонах в существующие карты доступности.

Проектирование и строительство

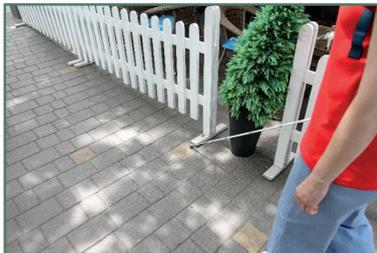
При согласовании проектов строительства / реконструкции / капитального ремонта, а также в течение строительно-монтажных работ и приемки объектов необходимо создать комиссию при управлении занятости, включающую экспертов с инвалидностью по зрению, пользователей инвалидных кресел-колясок, пользователей костылей. Эти члены должны подтвердить свою экспертность и выбирать на срок три года собранием руководителей городских НПО людей с инвалидностью. Предусмотреть оплату работы членов комиссии.

Включить в условие контракта для проектных компаний и подрядчиков СМР обязательное привлечение эксперта по доступности.

Государственным служащим, принимающим непосредственное участие в согласовании и приемке доступности объектов пройти обязательный тренинг с практическими занятиями в кресле-коляске с завязанными глазами и т. п. Такой же тренинг необходимо пройти работникам проектных компаний и подрядчиков СМР.

Для НПО и жителей с инвалидностью:

1. Продвигать доступный/универсальный дизайн.
2. Увеличивать свое присутствие на улицах города.
3. Привлекать волонтеров, чтобы писать официальное обращение по улучшению доступности тротуаров и других пешеходных зон через портал OpenAlmaty.



ИНФРАСТРУКТУРА

В ОЖИДАНИИ АВТОБУСА: ТРАНСПОРТНЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ ПРИГОРОДА АЛМАТЫ

Кенжехан Кабдесов
k.kenzhehan@gmail.com

ВВЕДЕНИЕ

Одним из главных механизмов образования городских агломераций является маятниковая миграция, движущая сила территориального роста городов. Маятниковая миграция — это регулярные поездки из одного населенного пункта в другой — на работу или учебу и обратно. Чаще всего такие поездки совершаются из пригорода в город в рамках городской агломерации. Эти поездки являются неотъемлемой частью ежедневной рутины многих людей. Для большинства из них общественный транспорт является приоритетным способом доехать до места назначения. По словам акима города Алматы Ерболата Досаева, общественным транспортом пользуются 37% населения (Informbuero, 2022). Согласно данным исследования The Future of Urban Mobility, проведенного в мае 2022 года, 43% алматинцев пользуются общественным транспортом пять раз в неделю или чаще (Visa, 2022).

Влияние маятниковой миграции на развитие городов зависит от ее интенсивности, а она, в свою очередь, — от экономического потенциала города и развития транспорта. Устойчивый и доступный транспорт играет большую роль в развитии агломерации и является одной из Целей устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций (ООН). Согласно исследованиям, существует позитивная корреляция между развитостью общественного транспорта и ростом экономики городов (Chatman & Noland, 2011).

Пользование общественным транспортом может сопровождаться рядом проблем. Жители города Алматы отмечают, что в часы пик общественный транспорт переполнен, приезжает с задержками, в связи

с чем продолжительность поездки на работу или учебу увеличивается (Nur.kz, 2022; Inalmaty.kz, 2022). Эти факторы отрицательно влияют на благосостояние людей и удовлетворенность поездками (Novaco, 2009). Согласно Всемирному докладу о счастье (Helliwell и др., 2021), более счастливые и удовлетворенные жизнью люди здоровее и вносят вклад в развитие общества и экономики. Поэтому для развития алматинской агломерации доступный и удобный транспорт должен быть одним из приоритетных направлений транспортной политики.

Целью данного исследования является анализ доступности общественного транспорта в пригороде города Алматы и разработка рекомендаций по решению проблем, связанных с нехваткой автобусов в пригородных зонах. Необходимо отметить, что анализ проводился по Талгарскому и Енбекшиказахскому районам.

Основные исследовательские вопросы:

Какова ситуация с доступностью общественного транспорта в пригороде города Алматы?

Какие меры можно предложить для решения проблемы нехватки автобусов в пригороде?

Эмпирической базой исследования являются первичные источники. Для оценки ситуации доступности общественного транспорта были проведены полуструктурированные интервью и наблюдения с участием жителей пригорода. Для разработки рекомендаций были также проведены интервью с экспертами в сфере транспорта и сотрудниками управления городской мобильностью г. Алматы.

Материалы и методы

В рамках исследования были проведены полуструктурированные интервью с жителями пригорода города Алматы. Также были проведены интервью с экспертами в сфере транспорта и сотрудниками управления городской мобильности. В общем, в период с ноября по декабрь 2022 года я провел 12 интервью в разных форматах (телефонное интервью, онлайн, офлайн). Респонденты интервью были отобраны методом «удобной» выборки. Количество жителей пригорода, принявших участие в интервью, — семь, количество экспертов — четыре,

количество сотрудников управления городской мобильности города Алматы — один.

Некоторые из вышеперечисленных интервью проводились в рамках видеосъемки. Данное видео опубликовано на YouTube-канале проекта Adil Qala и доступно по ссылке <https://youtu.be/3V11-pbrtCQ>.

Помимо этого, также с 28 ноября по 2 декабря 2022 года проводилось наблюдение, в котором было пять участников. Участникам необходимо было утром и вечером фиксировать время ожидания общественного транспорта на остановках и общую длительность поездки; оценить уровень пробок, количество людей в автобусах, уровень комфорта поездки и общее состояние в период поездки. Ответы фиксировались через онлайн-анкету (Google forms).

Далее приведена характеристика экспертов.

ТАБЛИЦА 1. Характеристика экспертов, участвовавших в интервью.

Место работы (или область работы)	Тип интервью
Эксперт в сфере транспорта	Телефонное
Сотрудник Научно-исследовательского института транспорта и коммуникаций (ТОО «НИИ ТК»).	Офлайн
Доктор технических наук, профессор, эксперт в сфере транспорта	Офлайн
Эксперт в сфере транспорта	Офлайн
Сотрудник управления городской мобильности г.Алматы	Офлайн

Анализ текущей доступности общественного транспорта в пригороде

Интеграция работы пригородной транспортной сети и городского транспорта по сей день остается актуальным вопросом для Алматы. Согласно информации, опубликованной в тексте Программы развития города Алматы до 2025 года и среднесрочные перспективы до 2030 года, ежедневно в город въезжает более 400 тысяч человек¹. При этом, как отметил на заседании XXV сессии маслихата города Алматы заместитель

¹ <https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty/documents/details/344101?lang=ru>

акима Аскар Амрин, на 150 поселков имеется всего 22 пригородных маршрута при потребности порядка 50 («Власть», 2022).

Реализацией маршрутов занимаются частные перевозчики. ТОО «Транспортный холдинг города Алматы» отвечает за регулирование оплаты проездов и диспетчеризацией. Управление городской мобильностью города Алматы осуществляет руководство в сферах городской мобильности общественного транспорта, пассажирских перевозок и автомобильных дорог на территории города Алматы.

Важно отметить, что в пригородах среди видов общественного транспорта доступны только автобусы. При этом жители пригорода иногда вынуждены пользоваться такси или попутками из-за долгого ожидания и переполненности автобусов. Согласно данным, предоставленным управлением городской мобильности города Алматы, на данный момент (декабрь, 2022) в городе Алматы обслуживается 158 маршрутов, включая 22 пригородных маршрута. Далее (Рисунок 1) представлены данные по пригородным маршрутам, которые ездят по Талгарскому и Енбекшиказахскому районам.

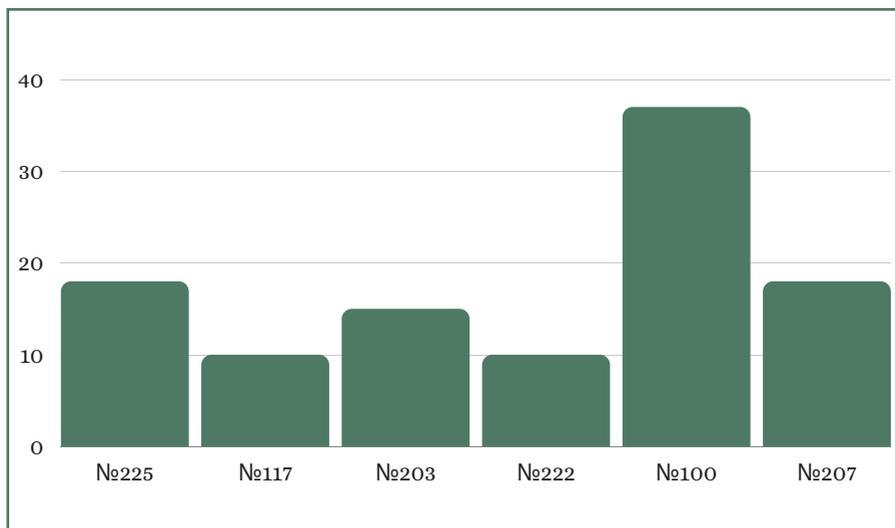


РИСУНОК 1. График количества автобусов на маршрутах (Талгарский и Енбекшиказахский районы)

Источник: Данные управления городской мобильностью г. Алматы (2022)

Как сообщает Управление, для расчета количества необходимых маршрутов утверждается схема движения, учитывается плотность населения и высчитываются расчетные данные по количеству автобусов и интервалу движения. При этом данные по пассажиропотоку складываются по отчетам электронного билетирования Onay ТОО «Транспортного холдинга города Алматы». При возникновении большого спроса на определенный маршрут транспортный холдинг может это отслеживать через систему билетирования и передавать данные управлению городской мобильности, которое, в свою очередь, принимает решение о внедрении новых маршрутов. Однако транспортный холдинг статистические данные нигде не публикует.

Несмотря на внедрение новых маршрутов, в городе Алматы до сих пор неравномерно сформирована сеть покрытия общественного транспорта города, которая больше сконцентрирована в центре. Пригород при этом остается без регулярно курсирующего пассажирского транспорта (Malgaraeva & Darmenova, 2018). В связи с этим общественный транспорт в меньшей степени доступен для групп людей, проживающих в пригородных зонах. Они оказываются вне равноправного доступа к транспортным услугам, а значит, к местам работы и досуга, к услугам образования и здравоохранения. К тому же, жители пригорода из-за проблем, связанных с общественным транспортом, приобретают личные автомобили, что, в свою очередь, приводит к еще большей загруженности дорог и загрязненности воздуха. По результатам исследования «Транспортные привычки и подвижность населения г. Алматы» 2016 года были выявлены основные причины отказа от поездок на общественном транспорте: длительность поездки, переполненность автобусов, отсутствие удобных маршрутов, грязный салон, плохой график движения в вечернее и ночное время. Таким образом, результаты данных исследования указывают на низкий уровень обеспечения равного и качественного доступа к транспортным услугам.

Согласно информации,
опубликованной в



и



**ежедневно
в город
въезжает
более
400 000
человек**

При этом, как отметил
на заседании XXV сессии
маслихата города Алматы
заместитель акима Аскар Амрин,

на

150

поселков

имеется
всего

22

пригородных
маршрута

при потребности
порядка

50



(«Власть», 2022)

Влияние маятниковой миграции на благосостояние граждан

Как было отмечено, проблемы, связанные с общественным транспортом, отрицательно влияют на благосостояние маятниковых мигрантов и на их удовлетворенность поездками. В ходе исследования были проведены интервью с жителями пригорода Талгарского и Енбекшиказахского районов. Согласно ответам респондентов, жителям подолгу приходится ждать автобусы, поездка занимает много времени, и автобусы иногда не останавливаются, потому что переполнены и не могут больше впустить людей.

Большинство жителей, проживающих в поселках, расположенных в Талгарском и Енбекшиказахском районах, пользуются маршрутами № 225, № 117, № 100, № 207, № 203, № 222. К примеру, согласно ответам респондентов, 225 автобус по утрам часто приезжает заполненным, из-за этого автобус может не остановиться на остановках и не всегда получается попасть в него. Объясняется это тем, что данный маршрут начинает свой путь с города Иссыка, который уже из начальной точки отправляется заполненным пассажирами. По этой причине жители иногда вынуждены пользоваться услугами такси и, чаще всего, попутками:

«Утром на автобусе ехать невозможно, так как людей очень много. Влезть в автобус очень сложно, так как мой поселок находится посередине, в 203 и в 225 автобусы сложно влезть», — отвечает респондент.

Из-за нарушений интервалов движений и невозможности попасть внутрь автобуса в часы пик приходится долго ждать автобус. Как отмечает один из жителей:

«Иногда бывает, что выталкивают, и приходится ждать по часу».

Соответственно, все эти факторы оказывают негативное влияние на жителей пригородов. Это приводит к усталости, плохому настроению и низкой продуктивности на работе:

«Дорога очень выматывает... Когда приезжаешь на работу или учебу, ты уже вымотан. Твое состояние, физическое

или моральное, особенно эмоциональное, ухудшается... Особенно уставшим с работы приезжаешь, потому что вечером еще сильнее давка».

Далее представлена таблица вопросов и некоторых ответов маятниковых мигрантов.

ТАБЛИЦА 2. Ответы жителей пригорода г. Алматы

Вопрос	Ответы респондентов
Сколько вы обычно по утрам ждете автобус?	«Минут 10–15» «Бывает, что минут 20» «Примерно 10 минут»
Сколько в целом занимает у вас поездка в одну сторону?	«Поездка занимает 1–1,5 часа» «1,5–2 часа» «2,5 часа где-то»
Как поездка влияет на ваше благосостояние?	«От дороги больше устаешь, чем от работы» «Устаешь от ожидания, от того, что стоишь в автобусе. И автобус битком набитый, иногда Опау неудобно достать»
Какие у вас есть предложения по решению этой ситуации?	«Чтобы чаще ходили, чтобы больше были автобусы. Потому что они у нас очень маленькие. Они уже на конечной остановке полные уезжают» «Закупить автобусы побольше, и чтобы они почаще ходили. Чтобы терминалов для карт Опау в автобусах было больше, чтобы кондиционеры работали и летом, и зимой»

Некоторые ответы участников наблюдения на открытый вопрос «В целом опишите ваши впечатления о поездке»:

- «Сегодня была пробка — как и в самом городе, так и в пригороде. В автобусе было много людей, и была включена печь, из-за чего было очень жарко и не хватало воздуха».
- «Из-за того, что автобус (120) приехал только один раз за час, людей было очень много. Люди больше заходили, чем выходили».
- «Пробка была до «Халык арены», дальше до пригорода доехала быстрее, чем обычно. В целом людей было, как обычно, много, но не так, чтобы было невозможно протиснуться».
- «Пробка была до «Халык арены» не сильная, дальше на мосту у рынка Семиречье стояли очень долго. В автобусе было много людей, из них половина вышла на «Халык арене».

В целом, жители пригорода отмечают ряд проблем, которые делают поездки в город и обратно некомфортными, что, в свою очередь, негативно влияет на их благосостояние и приводит к усталости. Среди решений маятниковые мигранты предлагают закупить автобусы с большей вместимостью, и чтобы они чаще курсировали.

Общественный транспорт предоставляет возможность добираться до социально значимых объектов — больниц, образовательных учреждений и т. д. Нехватка общественного транспорта снижает экономическую мобильность людей — способность отдельных лиц улучшать свое экономическое положение. Общее предположение о том, что каждый может позволить себе личный автомобиль — необходимо просто усердно работать, — способствует экономической системе, которая приводит к циклической бедности, ограниченным возможностям и негативным долгосрочным последствиям для здоровья, что отражено в понятии экономической мобильности (Sean Rusnak, 2020). Соответственно, развитие системы общественного транспорта и увеличение инвестиций в этот сектор может привести к значительному экономическому росту как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе. К примеру, согласно докладу Американской ассоциации общественного транспорта *Economic Impact of Public Transportation Investment* (2020), потенциальный долгосрочный экономический эффект инвестиций в общественный транспорт оценивается в пять миллиардов USD, что в эквиваленте составляет 49 700 рабочих мест (Hughes-Cromwick, 2020). Помимо экономических выгод, таких как создание рабочих мест и увеличение экономической мобильности, развитая система общественного транспорта оказывает позитивное влияние и на экологию города (Saif и др., 2019; An и др., 2022).

Меры и рекомендации по решению проблемы с нехваткой автобусов в пригороде

О необходимости интеграции работы пригородной транспортной сети и городского транспорта в городе Алматы эксперты говорят уже долгое время. В 2013 году была разработана Стратегия устойчивого транспорта г. Алматы на 2013–2023 гг.², в которой упомина-

² https://alatransit.kz/sites/default/files/finalnyy_otchet.pdf

лась необходимость этой интеграции. В 2020 году был утвержден Межрегиональный план мероприятий по развитию алматинской агломерации до 2030 года³, и одним из стратегических направлений данного плана является развитие единого транспортно-логистического комплекса на территории пригородной зоны. Заместитель акима, Аскар Амин, на заседании XXV сессии маслихата города Алматы отметил проблемы с пригородным общественным транспортом: «Недостаточно эффективно организована маршрутная сеть. Большинство городских маршрутов длинные, нет четкой связи пригородного и городского общественного транспорта, отсутствуют удобные для пересадки транспортные хабы. Почти 76% маршрутов имеют протяженность больше 15 км». В связи с этим для решения данных проблем необходима разработка мер, в частности направленных на решение проблемы нехватки общественного транспорта в пригородах.

Для разработки рекомендаций по решению проблем, связанных с нехваткой общественного транспорта, были проведены интервью с экспертами и сотрудником управления городской мобильностью города Алматы.

Нехватку общественного транспорта в пригородах эксперты объясняют увеличением населения города и пригородных районов. Ежегодно население Алматы растет за счет студентов и людей, которые приезжают в мегаполис за заработком. Помимо этого, стоимость жилья стремительно растет, в связи с чем жители города переезжают в пригород, приобретая более дешевое жилье. Эксперты утверждают, что это актуальная проблема, которая требует внимания государственных органов. Игнорирование и несвоевременная реакция может усугубить и так плохую ситуацию с пробками и загрязнением воздуха.

Руководитель отдела организации маршрутной сети и контроля пассажирских перевозок управления городской мобильности г. Алматы Омархан Абылайхан отмечает, что внедрение новых маршрутов и закупка новых автобусов требует увеличения финансирования. Также было сказано, что тариф общественного транспорта в размере 80 тенге не покрывает расходы перевозчиков, из-за чего государство предоставляет субсидирование. Как отмечает Аскар Амин,

³ <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000088>

новые пригородные маршруты — это дополнительная нагрузка на городской бюджет, поскольку акимат Алматы субсидирует их на 100%, а это 10 млрд тенге в 2021 году и 11 млрд в 2022 году. Подобный отток средств ограничивает финансовые ресурсы, необходимые для развития современного общественного транспорта внутри города, отмечает замакима. В этой связи в августе акимат города начал переговоры с акиматом Алматинской области о совместном субсидировании пригородных маршрутов, в частности, чтобы область покрывала половину расходов частных перевозчиков («Власть», 2022).

Для решения проблемы нехватки общественного транспорта в пригородах эксперты утверждают, что необходим комплексный подход. Среди общих и долгосрочных рекомендаций для решения ситуации с нехваткой общественного транспорта эксперты предлагают:

- **развитие легкорельсового транспорта (ЛРТ) в Алматы.** По словам Гийома Триттера, «трамвайная система является эффективной и гибкой. Эффективная — потому, что она способна перевозить большое количество пассажиров. Гибкая — потому, что при увеличении пассажиропотока в ней доступно соответствующее увеличение вместимости. Кроме того, эту систему можно считать энергоэффективной, ведь затраты энергии на поездку у трамвая в два раза ниже, чем у автобуса»⁴;
- **строительство пересадочно-пассажирских узлов (транспортные хабы).** Как отмечает Нурсултан Марат, ранее были обсуждения проекта по строительству такого транспортного хаба на рынке Жетысу. Такие хабы действуют по принципу park and ride, где пассажиры могут припарковать свой личный транспорт, пересеив на общественный. Это позволит разгрузить город от количества автомобилей. На XXV сессии маслихата города Алматы было сказано, что в период 2027–2028 годов будут введены в эксплуатацию четыре транспортно-пересадочных хаба с парковками и подводящими маршрутами из агломерации: хаб «Батыс» (рынок «Барлык»), хаб Райымбек Батыра («Алматы-2»); хаб «Алматы-3» (новая станция в пос. Боралдай); хаб «Восточные ворота» (Кульджинка) («Власть», 2022);

⁴ <https://alatransit.kz/ru/content/legkorelsovyiy-transport-lrt-v-almaty-obzor-i-perspektivy>

- **ослабить требования к водителям автобусов.** Одной из причин нехватки общественного транспорта является нехватка кадров. На данный момент, согласно закону о дорожном движении (статья 74), к управлению транспортными средствами категорий D и T_b допускаются лица, достигшие 25-летнего возраста, имеющие стаж работы водителем не менее пяти лет, в том числе стаж управления транспортными средствами, относящимися к подкатегории D1, не менее трех лет⁵. Помимо изменений в законодательстве, необходимо повышение заработной платы водителей и обеспечение условий труда. В связи с дефицитом водителей многие из них работают по 12–14 часов в день при средней зарплате водителей автобусов 300 тыс. тенге «на руки» в месяц («Курсив», 2021);
- **строительство качественных дорог.** Помимо дефицита водителей, еще одной преградой для внедрения новых маршрутов является плохое качество дорог в поселках;
- **общий процесс принятия решений.** На данный момент решение внедрять пригородные маршруты принимает управление городской мобильностью г. Алматы, при этом далее ответственность за реализацию маршрута берет перевозчик. Однако до сих пор есть поселки и пригородные зоны (которые относятся к Алматинской области), оставшиеся без доступа к общественному транспорту. Для успешной интеграции городской и пригородной транспортной сети необходим общий процесс принятия решений. Областные власти могут своевременно предоставлять данные по пригородным зонам и поселкам (например, о необходимости внедрения или изменения того или иного маршрута).

Среди мер, которые выполнимы в краткосрочный период, эксперты отмечают, что необходимо:

- **приобрести автобусы с большей вместимостью.** В настоящее время подвижной состав большинства пригородных маршрутов представлен моделью SAZ LE60, которая рассчитана только на 25 сидячих мест;

⁵ <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000194#z337>

- **в часы пик запускать больше автобусов для сокращения интервала движения.** Самое большое скопление людей на остановках приходится на утреннее и вечернее время, и, по отзывам жителей пригорода, они вынуждены подолгу ждать автобусы;
- **запустить новые маршруты.** Как упоминалось выше, на 150 поселков имеется всего 22 пригородных маршрута при потребности порядка 50. Как сообщил Аскар Амрин, «для комфортности населения» к 2024 году будут запущены 30 новых магистральных пригородных маршрутов, связанных с действующими маршрутами и новыми транспортно-пересадочными узлами; это позволит улучшить доступность общественного транспорта и стимулировать жителей пригорода «отказаться от личного автомобиля». При этом важно, чтобы указанные меры были реализованы в поставленный срок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Маятниковая миграция оказывает существенное влияние на развитие городской агломерации. В ходе исследования было выявлено, что пригородные зоны Алматы испытывают нехватку общественного транспорта, которая сопровождается долгим ожиданием, большим скоплением людей и длительными поездками. Это, в свою очередь, негативно влияет на жителей пригорода и их благосостояние. В статье представлены результаты интервью с маятниковыми мигрантами и экспертами в сфере транспорта.

Решение проблемы нехватки общественного транспорта требует комплексных мер. Среди наиболее оптимальных рекомендаций, выполнимых в краткосрочной перспективе, можно выделить: приобретение автобусов с большей вместимостью; сокращение интервала движения автобусов в часы пик; внедрение новых маршрутов.

Для более детального понимания процессов маятниковой миграции необходим постоянный мониторинг и проведение дополнительных исследований.

ИСТОЧНИКИ

1. Программа развития города Алматы до 2025 года и среднесрочные перспективы до 2030 года, <https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty/documents/details/344101?lang=ru> (дата обращения 8 января 2023).
2. An, R., Wu, Z., Tong, Z., Qin, S., Zhu, Y., & Liu, Y. (2022). How the built environment promotes public transportation in Wuhan: A multiscale geographically weighted regression analysis. *Travel Behaviour and Society*, 29, 186–199.
3. Chatman, D. G., & Noland, R. B. (2011). Do public transport improvements increase agglomeration economies? A review of literature and an agenda for research. *Transport Reviews*, 31(6), 725–742.
4. Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., & Neve, J. E. D. (2021). World happiness report 2021, https://www.wellbeingintlstudiesrepository.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=hw_happiness (дата обращения 8 января 2023).
5. Hughes-Cromwick, M. (2020, April 27). Economic Impact Of Public Transportation Investment. American Public Transportation Association. <https://www.apta.com/research-technical-resources/research-reports/economic-impact-of-public-transportation-investment/>
6. Inalmaty.kz (2022), «Как выглядят автобусы в Алматы по утрам? (видео)», <https://www.inalmaty.kz/news/2167888/kak-vygladat-avtobusy-v-almaty-po-utram-video> (дата обращения 10 января 2023).
7. Informburo (2022), «Парк автобусов и троллейбусов в Алматы планируют обновить до 2025 года», https://www.inform.kz/ru/park-avtobusov-i-trolleybusov-v-almaty-planiruyut-obnovit-do-2025-goda_a3951295#:~:text=%D0%A1%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8F%20%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%8B%D0%BC%20%D1%82%D1%80%D0%B0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%BE%D0%BC%20%D0%B2%20%D0%90%D0%BB%D0%BC%D0%B0%D1%82%D1%8B,%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%2%BB%2C%20%2D%20%D0%BE%D1%82%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BB%20%D0%B0%D0%BA%D0%B8%D0%BC (дата обращения 10 января 2023).
8. Novaco, R. W., & Gonzalez, O. I. (2009). Commuting and well-being. *Technology and well-being*, 3, 174–4.
9. Nur.kz (2022), «Условия невыносимые»: на переполненные автобусы пожаловались жители пригорода Алматы»: <https://www.nur.kz/society/1987431-usloviya-neynosimye-na-perepolnennye-avtobusy-pozhalovalis-zhiteli-prigoroda-almaty/> (дата обращения 10 января 2023).
10. Saif, M. A., Zefreh, M. M., & Torok, A. (2019). Public transport accessibility: A literature review. *Periodica Polytechnica Transportation Engineering*, 47(1), 36–43.
11. Sean Rusnak. (2020, May 20). How an Insufficient Public Transportation System Decelerates Economic Mobility. Institute for Child Success. <https://www.instituteforchildsuccess.org/insufficient-public-transportation-decelerates-economic-mobility/>
12. «Власть» (2022), «На пригородных и городских маршрутах общественного транспорта будет единый тариф — акимат Алматы», (дата обращения 10 января 2023).
13. Visa (2022), «Исследование Visa: все больше пассажиров общественного транспорта в Казахстане предпочитают платить за проезд бесконтактно», https://www.visa.com.kz/ru_KZ/about-visa/newsroom/press-releases/prl-15082022.html (дата обращения 10 января 2023).

ЖИЗНЬ НА ОКРАИНЕ: КАК ПРЕОДОЛЕТЬ ЖИЛИЩНУЮ СЕГРЕГАЦИЮ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ СЛОЕВ ГРАЖДАН В Г. АЛМАТЫ?

Фатима Абенова
fatimabenova@gmail.com

АБСТРАКТ

В нашей стране десятилетиями города развивались, учитывая в большей степени интересы государства и бизнеса, и часто исключая интересы жителей. Это привело к массовому недовольству населения доступностью и качеством городской инфраструктуры, строительства и точечной застройкой¹. Стоимость жилья в городах Алматы и Астане для местного населения является более недоступной, чем в таких эксклюзивных городах, как Сан-Франциско и Ванкувер². Результаты исследования показывают, что это приводит к отчуждению жителей с низкими доходами из города и сдерживает потенциальный экономический рост страны³. «На сегодня количество нуждающихся в жилье горожан составляет более 33 тыс. чел. Ежегодно население Алматы прирастает в среднем на 55 тыс. человек, чья потребность в жилье составляет порядка 1650 тыс. кв. м»⁴.

Одним из инструментов решения жилищного вопроса является социальное арендное жилье. В этом документе не рассматриваются программы льготного кредитования, так как арендное жилье предполагается для социально уязвимых групп, не имеющих накоплений и стабильного заработка. Более того, оно представляет собой

¹ Бахытнур Отарбаева, «Городской гражданский активизм в градостроительной политике Алматы», Казахстан-Спектр, 103(3), сентябрь 2022. <https://doi.org/10.52536/2415-8216.2022-3.03>

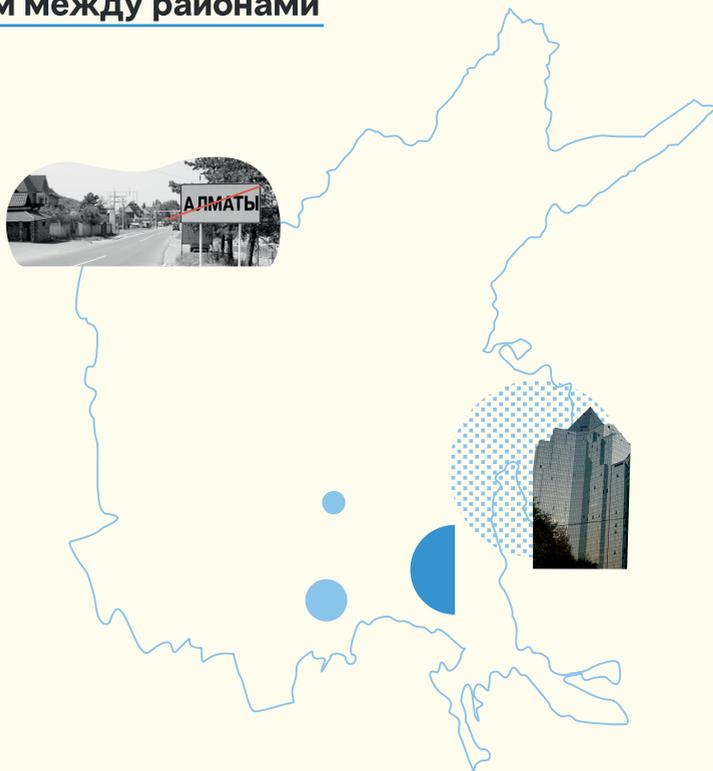
² William Seitz, Urbanization in Kazakhstan Desirable Cities, Unaffordable Housing, and the Missing Rental Market, Poverty and Equity The World Bank (2018).

³ Там же

⁴ Акимат г. Алматы, Программа развития города Алматы до 2025 года и среднесрочные перспективы до 2030 года, 2022, Алматы.

Актуальный анализ города показал, что только Алмалинский, Бостандыкский и Медеуский районы обеспечены социальной и инженерной инфраструктурой в достаточной степени.

То есть структура города представляет собой классическую связку «центр — окраины», выражая неравенство, приводящее к экономическим диспропорциям между районами



проблематичный сегмент, которому много лет не уделялось должного внимания и которое характеризуется низкими темпами ввода жилья и меньшей заинтересованностью со стороны акимата⁵. В 2022 году по льготным государственным программам жилье в Алматы получили лишь 3167 человек, включая 46 человек, получивших социальное арендное жилье⁶.

Основная причина строительства социального жилья на окраинах — дороговизна земли⁷, когда удешевление процесса строительства происходит за счет строительства на свободных землях⁸.

В этой статье разберем проблематику существующей политики, рассмотрим другие способы снизить затраты на строительство и интересы сторон в механизме государственно-частного партнерства путем стимулирования частного сектора для того, чтобы 1) расселить социально уязвимые слои населения в транспортно доступных и инфраструктурно-развитых районах г. Алматы, 2) увеличить количество выделяемого социального арендного жилья, 3) снизить риски реализации проектов и 4) оптимизировать бюджет.

Город без окраин. Пора остановить рост?

События последних дней Кантара сопровождались вандализмом и грабежами магазинов в центральной части Алматы. В то время как эти происшествия можно объяснить разными причинами, в социальных сетях жители Алматы озвучивают идею того, что люди не испытывали привязанности к центру города, не идентифицировали себя с ним, так как их интересы здесь не представлены. Государство и рынок оттеснили социально уязвимые слои общества к окраинам, где они отдаляются от возможностей города, включая места приложения труда и культурно-образовательные учреждения.

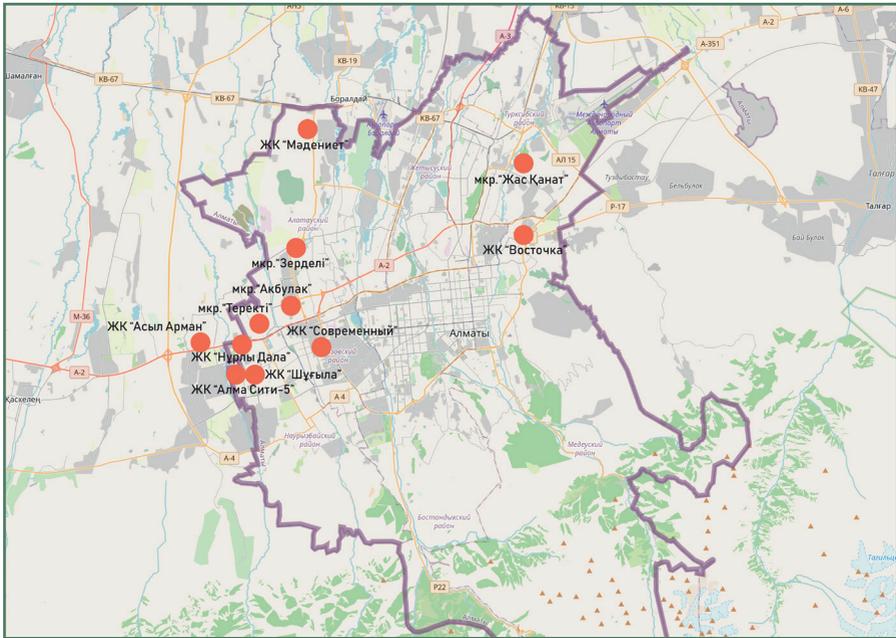
⁵ Горбунова А., Крумбергс Р., Хусаинова Д., «Как устроено социальное жилье в Казахстане», проект «Социальное жилье» (полиси-бриф), Urban Forum Kazakhstan, 2022.

⁶ Мухамедиярова Ж., «Более 3 тысяч человек получили жилье в Алматы по льготным программам», Inform.kz, январь, 5, 2023.

⁷ Болатбек Дуйсенов, «Можно ли обеспечить муниципальным жильем всех нуждающихся», интервью Асету Калымову. Zakon.kz.

⁸ Горбунова А., Крумбергс Р., Хусаинова Д., «Как устроено социальное жилье в Казахстане». Проект «Социальное жилье» (полиси-бриф), Urban Forum Kazakhstan, 2022.

Актуальный анализ города показал, что только Алмалинский, Бостандыкский и Медеуский районы обеспечены социальной и инженерной инфраструктурой в достаточной степени⁹. То есть структура города представляет собой классическую связку «центр — окраины», выражая неравенство, приводящее к экономическим диспропорциям между районами¹⁰. Например, один Алмалинский район по стоимости основных средств соизмерим с общей стоимостью остальных районов вместе взятых¹¹. Анализ карты местных районов показал монофункциональность и отсутствие активности в периферийных, зачастую спальных, районах Алматы по сравнению с центром¹².



На карте 1 показаны существующие микрорайоны и жилые комплексы, построенные по программе социального жилья. Сопоставив

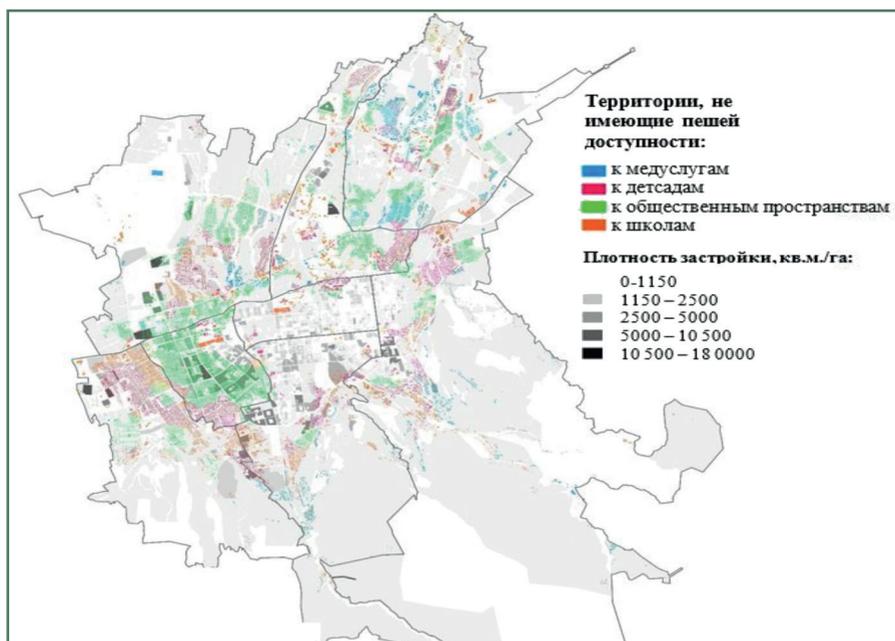
⁹ Акимат г. Алматы, Программа развития города Алматы до 2025 года и среднесрочные перспективы до 2030 года, 2022, Алматы.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

с Картой 2¹⁵ видно, что застройка ведется на территориях, не имеющих пешей доступности к детсадам, школам и общественным пространствам. Застройка по льготным жилищным программам ведется без учета качества и обеспеченности районов транспортной инфраструктурой¹⁴. У микрорайонов социального жилья на окраинах, где сконцентрированы жители из социально уязвимых категорий, есть большой риск геттоизации. К примеру, в микрорайоне «Зерделі» в определенных местах собирается контингент людей с наркозависимостью, регистрировали случаи суицида¹⁵.



Строительство социального жилья на свободных, дешевых землях у границ города является причиной геттоизации жилых

¹³ Акимат г. Алматы, Программа развития города Алматы до 2025 года и среднесрочные перспективы до 2030 года, 2022, Алматы.

¹⁴ Елена Ерзакович, «Вызовы при проектировании велоинфраструктуры и последующих преобразований улиц на примере города Алматы. Аналитический разбор», Friedrich Ebert, 2021.

¹⁵ Орынканова А., Заритовская Т., Демьянюк И., ««ЗЕРДЕЛІ» И «ШҰҒЫЛА»» Проект «Социальное жилье» (социологический компонент), Urban Forum Kazakhstan, 2022.

микрорайонов и усугубляет неравенство между центром и окраинами. Приверженность к такому подходу может привести к дальнейшему увеличению площади города, однако горизонтальный рост должен остановиться. По площади наш город равен площади города Сеула, при этом население последнего в пять раз больше, чем в Алматы. Опыт многих развитых городов показывает, что экономически выгоднее не осваивать новый район на пустующих полях, а вкраплениями доуплотнять инфраструктурно развитые и активные районы¹⁶. За последние 10 лет город увеличил свою территорию более чем в два раза. С тех пор Алматы приходится большую часть бюджета вкладывать в благоустройство присоединенных сельских территорий¹⁷. Также ухудшается транспортная и экологическая обстановка в городе¹⁸.

Варианты решения проблемы

Есть несколько способов решить проблему расселения социально уязвимых слоев населения в социальном арендном жилье в транспортно-доступных и инфраструктурно-развитых районах г. Алматы:

- 1) субсидировать жильцам арендную плату,
- 2) выкупать готовые квартиры у застройщика,
- 3) обеспечить предложение социального жилья по сниженной цене в новой застройке используя механизм государственно-частного партнерства.

В этой части статьи рассмотрим, почему последнее наиболее эффективно.

Первый способ уже был реализован и показал свою нерезультативность. Решение о субсидировании арендной платы в частном жилищном фонде было принято в 2022 году, где помощь получили менее 5% очередников¹⁹. Причины включали в себя отсутствие государ-

¹⁶ Айдын Акбай на круглом столе по соцжилью, Urban Forum Kazakhstan (2022).

¹⁷ Жанат Айтилеу на круглом столе по соцжилью, Urban Forum Kazakhstan (2022).

¹⁸ Роман Барабанов, «Город с окраинами и без транспорта», интервью Светлане Ромашкиной. «Власть», декабрь, 25, 2020.

¹⁹ Пчелянская И., Милаярова И., «Итоги-2022: главные события на рынке жилья Казахстана», Krisha, декабрь, 29, 2022.

ственного регулирования и нахождение рынка аренды в теневом секторе экономики, интересы участников сделки практически не защищены законом. Вдобавок эксперты отмечали, что это решение спровоцировало рост цен²⁰.

Что касается второго способа, в рамках госпрограммы «Нұрлы жер» была предусмотрена возможность выкупа готового жилья акиматами у застройщиков. Для этого выделялись средства из республиканского бюджета, при этом акиматы могут софинансировать расходы из местного бюджета. В 2020 году было выделено 35 млрд тенге для приобретения более четырех тысяч квартир с ограничением по стоимости 1 м² (140–180 тыс. тенге)²¹. Этот низкий порог стоимости, в частности, и мог спровоцировать микрорайонную застройку на окраинах города Алматы. Более того, при продолжении тренда возмещения всех затрат частного партнера из бюджета, с учетом кризиса мировой и отечественной экономики, государство не сможет финансировать программу, как сейчас, и все и так слабые показатели доступности жилья только ухудшатся²².

Механизм государственно-частного партнерства служит альтернативой первым двум способам, позволяя снизить нагрузку на бюджет, обеспечить предложение социального жилья в коммерческой застройке в инфраструктурно развитых районах города, а также предотвратить микрорайонную застройку для социально уязвимого населения. Сегодня в Казахстане затраты на строительство такого жилья снижаются за счет свободного участка земли²³ и стоимости проектирования²⁴. В исследовании соцжилья стран ООН ЕЭК приводятся несколько альтернативных механизмов снижения затрат на строительство. Из них можно выделить скидки на прибыли застройщиков, цены на землю, налоговые льготы для застройщиков и частных

²⁰ Горбунова А., Крумбергс Р., Хусаинова Д., «Как устроено социальное жилье в Казахстане», проект «Социальное жилье» (полиси-бриф), Urban Forum Kazakhstan, 2022.

²¹ Информационный ресурс премьер-министра Республики Казахстан, Увеличение финансирования и местного содержания: как в Казахстане развивается жилищное строительство, 2020.

²² Мурат Темирханов, «Насколько доступным станет жилье для очередников по проекту «5-10-20»», интервью Radio Azattyq, май, 25, 2020.

²³ Алтай Сатыбалдиев для Urban Forum Kazakhstan Policy Brief, 2022.

²⁴ Айдын Акбай на круглом столе по соцжилью, Urban Forum Kazakhstan (2022).

инвесторов, а также государственные и частные займы и инвестиции²⁵. Более того, подчеркивается роль государства для стимулирования предложения социального жилья застройщиками. Ниже рассмотрим основные пункты, составляющие механизм государственно-частного партнерства в строительстве жилья.

Государственные и частные займы и инвестиции

«На сегодняшний день страны ЕЭК с развитым социальным жилищным сектором в значительной мере или полностью отстранились от финансирования/кредитования жилищного строительства. В большинстве случаев центральные органы власти предоставляют субсидии на стороне спроса — людям»²⁶. Для широкого внедрения ГЧП государство должно взять на себя больше рисков, в том числе валютных, чтобы заинтересовать иностранных инвесторов. Для страны особенно выгодны частные займы, когда частный инвестор берет на себя все расходы, так как при их реализации снижается риск коррупции²⁷. Рабочим примером такого механизма ГЧП служит строительство общежитий. Вузы строят общежития за счет собственных средств, а государство после ввода зданий в эксплуатацию обеспечивает государственный заказ, где в течение восьми лет инвестору выплачивается 122 МРП за койко-место²⁸.

Для застройщика крайне важны деньги, которые сразу идут в оборот, поэтому немногие будут заинтересованы проектами с длительным сроком окупаемости²⁹. Вдобавок эксперты отмечают быстрый рост цен по сравнению с длительным процессом разработки проектов ГЧП³⁰. Хотя некоторые указывают, что при наличии свободных средств

²⁵ Европейская Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН. Модели, тенденции и вызовы, 2018, Нью-Йорк и Женева: ООН.

²⁶ Там же.

²⁷ Шаймерден Чиканаев, «О развитии ГЧП в Казахстане», интервью «Казахстанская правда», март, 30, 2017.

²⁸ Алпамыс Сатыбалдин, «Как выполняется программа строительства студенческих общежитий по ГЧП», интервью Карине Алимовой, InBusiness, октябрь, 24, 2021.

²⁹ Владимир Борисов, «Жилье как потребность и условие жизни», интервью Ирине Нос, «Казахстанская правда», март, 12, 2019.

³⁰ Алтай Куздибаев на круглом столе по соцжилью, Urban Forum Kazakhstan (2022).

бизнесу было бы выгодно сдавать социальное жилье в длительную аренду³¹. Вдобавок было отмечено, что для получения дополнительного дохода частный сектор может размещать коммерческие площади³².

Субсидии для застройщиков

Сбалансированное решение практикуется в Великобритании, когда муниципалитеты субсидируют арендную ставку, при этом девелоперы и фонды недвижимости получают по рыночной ставке³³. Реализовать построенное арендное жилье застройщик / частный инвестор мог бы через создание фондов недвижимости, у которых на балансе состояло бы социальное арендное жилье. Однако представитель Казахстанской жилищной компании отмечает, что для этого в законе отсутствуют налоговые стимулы — например, в обмен на большее количество социального жилья в структуре ставка на налог на имущество могла бы стремиться к ставке физического лица³⁴.

В концепции развития жилищно-коммунальной инфраструктуры до 2026 года был описан механизм субсидирования арендной платы в частном жилищном фонде с привлечением частных инвестиций в строительство арендного жилья. А именно: государственно-частное партнерство, где акиматы и застройщики договариваются о реализации части квартир в доступном ценовом сегменте благодаря предоставлению акиматом услуг по обеспечению сетями, а также земельными участками³⁵.

Скидки на землю

Что касается выделения участков, в программе развития города Алматы упоминаются снос ветхого жилья и завершение проблемных

³¹ Азат Перуашев, «Жилье как потребность и условие жизни», интервью Ирине Нос, «Казахстанская правда», март, 12, 2019.

³² Талгат Матаев, «О развитии ГЧП в Казахстане: состояние, тенденции и перспективы», интервью PrimeMinister, июнь, 10, 2020.

³³ Алтай Куздибаев на круглом столе по социалью, Urban Forum Kazakhstan (2022).

³⁴ Там же.

³⁵ Правительство РК, Об утверждении Концепции развития жилищно-коммунальной инфраструктуры до 2026 года, 2022.

объектов жилищного строительства. Согласно документу, в городе насчитываются 1427 двухэтажных домов с истекшим сроком эксплуатации. Урбанист Адиль Ажиев подчеркивает неэффективность старых типологий жилья, не отвечающих современным требованиям по плотности жилого фонда³⁶. Градостроитель Жанат Айтилеу также подчеркивает потенциал центральных территорий города с ветхим жильем, вместе с тем поднимая проблему отсутствия механизмов для изъятия земли акиматом в пользу застройщика для строительства жилья. Хотя до 2008 года такие механизмы у акимата имелись³⁷.

Предоставление сетей

В рамках готового механизма по развитию инженерно-коммуникационной инфраструктуры застройщику предлагается в обмен на финансирование строительства сетей в новых районах жилищной застройки предоставить в аренду не менее 50% жилья со сроком не менее пяти лет либо реализовать не менее 50% жилья по фиксированной цене. Однако доля, требуемая государственным документом, может быть не реалистична при учете интереса застройщиков. Карта стейкхолдеров, приведенная ниже, как инструмент анализа интересов ключевых сторон показала, что игнорирование частных интересов может привести к непродуктивности готового механизма ГЧП ввиду очень высокой степени влияния на процесс.

Скидка на прибыли застройщика

В мировой практике обычно говорится о не более чем 30% доле от количества квартир для предоставления в государственный фонд для социально уязвимых слоев населения в азиатских странах³⁸. В Великобритании коммерческие объекты застройки используют для финансирования строительства 20% социального жилья³⁹.

³⁶ Адиль Ажиев, «Как Алматы преобразится в ближайшие годы», интервью «Караван», ноябрь, 22, 2022.

³⁷ Жанат Айтилеу на круглом столе по соцжилью, Urban Forum Kazakhstan (2022).

³⁸ Шингиль Елеусинов на дискуссионном клубе «Как арендаторы живут в Казахстане», Фонд развития парламентаризма (2022).

³⁹ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН. Модели, тенденции и вызовы, 2018, Нью-Йорк и Женева: ООН.

В частности, в Великобритании не требуют фиксированный процент, поскольку механизм основан на переговорах между местными властями и застройщиком. Власти определяют тип, местоположение, количество и сроки строительства такого жилья, а также взносы, которые застройщик должен внести для обеспечения инфраструктуры и сервисов. Унитарный план развития Лондона (2002) предусматривал, что **25%** нового жилья должно быть доступным по цене, если оно предоставляется на месте. Если доступное жилье предоставляется за пределами участка, то показатель составляет **33%**, тот же процент выплачивается при непредоставлении. Тем не менее, исследования выявили проблемы из-за низкого переговорного потенциала и недостаточной осведомленности местных властей о рынке. Кроме того, было установлено, что количество построенных единиц доступного жилья значительно ниже прогнозируемых показателей⁴⁰.

С 1988 года Ванкувер требует, чтобы **20%** жилья во всех крупных проектах было доступным⁴¹. Муниципалитеты нескольких провинций используют такие инструменты, как освобождение от сборов за застройку и налогов на недвижимость, взимаемых с новых жилых объектов, для обеспечения доступного жилья. Закон Онтарио о планировании связывает доступное жилье с разрешением на строительство с плотностью или высотой застройки, превышающими те, которые разрешены на участках для новых жилых комплексов.

В Австралии действует система взносов на развитие, которые взимаются с новостроек. Они имеют три формы: (i) земля, подаренная застройщиком органам власти для строительства дорог, дренажа и общественных пространств; (ii) объекты социальной инфраструктуры, построенные застройщиком и переданные органам власти; и (iii) финансовые взносы на приобретение земли или обеспечение объектов инфраструктуры и доступного жилья. В настоящее время в Южной Австралии установлен обязательный показатель доступного жилья в размере **15%** для всех новых проектов⁴².

⁴⁰ Моханти ПК, «Города и государственная политика: городская повестка дня для Индии», Сейдж, Нью-Дели, 2014.

⁴¹ Алок Мишра, «Городская политика в странах Азиатско-Тихоокеанского региона: пример инклюзивного зонирования и жилья», *Asia-Pacific Journal of Regional Science* 1(1):1-25, апрель 2017. doi: 10.1007/s41685-017-0026-4

⁴² Правительство Южной Австралии, «Обеспечение вдохновляющего городского будущего. Годовой отчет», 2013, обновление СА.

Интересы сторон: карта стейкхолдеров

Карта стейкхолдеров позволяет лучше понимать интересы и мотивацию участников проекта, а также определять потенциальные точки конфликтов и соприкосновения между ними. Она содержит информацию о влиятельности, интересах, мотивации, ресурсах и вовлеченности в решение проблемы различных акторов. Ключевые акторы, участвующие в механизме государственно-частного партнерства, включают акимат, застройщиков, жителей, банки и маслихат.

Выделим основные точки соприкосновения и конфликтов между стейкхолдерами. Так, взаимодействие между акиматом и застройщиками может столкнуться с проблемами, связанными с отсутствием желания застройщиков участвовать в проектах государственно-частного партнерства. Точки конфликта между жителями и застройщиками могут возникнуть из-за недостаточной прозрачности процесса разработки жилых проектов. Для предотвращения таких конфликтов необходимо разъяснить участникам преимущества участия в проектах государственно-частного партнерства и важность социальной интеграции между классами, а также выслушать их предложения по улучшению механизма. Вовлечение политических и административных ресурсов может помочь обеспечить более эффективное взаимодействие и смягчить потенциальные точки конфликта. Понимание интересов и мотиваций участников поможет принять более обоснованные и эффективные решения, учитывающие интересы всех сторон.

ТАБЛИЦА 2. Карта стейкхолдеров, заинтересованных в механизме по субсидированию строительства

Актор	Какие решения принимает	Как вовлечены в решение проблемы	Степень влияния	Интересы и мотивация	Ресурсы	Как может помешать	Как можно вовлечь
Акимат	Реализация концепции развития жилищно-коммунальной инфраструктуры	Выдает разрешения на строительство, обеспечивает участки инженерными сетями и транспортной инфраструктурой	Очень высокое	Снижение социальной напряженности среди населения, снижение затрат из бюджета на строительство, при этом повышая темпы ввода жилья	Политические, административные	Не стремиться взаимодействовать с заинтересованными сторонами, принимающими участие в предоставлении, финансировании, управлении и обслуживании	Образовывать на темы важности расселения социально уязвимых классов и предотвращения строительства «микрорайонов-гетто»
Застройщики	Участие в проектах с государственно-частным партнерством	Выделение квартир для программ социального жилищного строительства по сниженной ставке	Очень высокое	Долгосрочные проекты с государственными гарантиями рентабельности, предоставление участков в районах с развитой инфраструктурой, минимумом давления со стороны государства, а также формирование положительного имиджа	Строительство, частные инвестиции	Не участвовать в проектах с государственно-частным партнерством	Подробнее разьяснить выгоды от участия в механизме, ввести налоговые субсидии, учесть предложения

Житель	Быть очередником по программе социального арендного жилья	Низкое	Улучшить жилищные условия, пользоваться возможностью города в полной мере	Гражданские	Протестовать против новых механизмов строительства жилья	Подробнее разъяснить выгоды от применения нового механизма, образовать насчет важности социальной интеграции между классами, учесть предложения
Банк	Финансирование займов и кредитов	Среднее	Государственные гарантии частных займов	Финансовые	Не выделять средства	Вовлечь политических и административные ресурсы
Маслихат	Разработка и корректировка политики	Среднее	Снижение социальной напряженности среди населения, снижение затрат из бюджета на строительство, при этом повышая темпы ввода жилья	Политические, административные	Разработать политику, не учитывающую интересы застройщиков и жителей	Донести интересы частного бизнеса и жителей

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Разработанный механизм субсидирования арендной платы в концепции развития жилищно-коммунальной инфраструктуры с привлечением частных инвестиций в строительство арендного жилья — шаг вперед в развитии политики в области доступного жилья. Совместными усилиями государство и частный рынок способны построить взаимовыгодные отношения для создания транспортно доступного и инфраструктурно развитого рынка жилья для социально уязвимых слоев населения. Однако очень важно обеим сторонам уметь договариваться, понимать важность программы, а также адекватно оценивать потребности рынка.

В том числе, рекомендуется:

- Включить механизм предоставления части жилья в доступном сегменте в качестве **обязательного пункта** для новых жилых комплексов.
- Снизить процент предоставления в аренду/реализации жилья по фиксированной цене в готовом механизме с требуемых 50% до 15–20%.
- Разработать альтернативную систему взносов помимо предоставления жилья, таких как предоставление земельного участка, объектов социальной инфраструктуры, финансовые взносы.
- Предусмотреть налоговые субсидии для частных застройщиков / инвесторов для создания фондов недвижимости с социальным арендным жильем на балансе.
- Внедрить механизм изъятия земли акиматом для застройщиков.
- Образовывать вовлеченные стороны насчет преимуществ участия в проектах государственно-частного партнерства и важности социальной интеграции между классами.

Успех программ доступного жилья в развитых странах заключается в их гибкости. Исследования показывают, что инклюзивные жилищные программы могут быть разработаны с учетом целей эффективности и справедливости. Равенство работает, когда оно укоренено в городских процессах рынков земли и жилья, а также в системе

городского планирования для устранения рыночной несостоятельности. Вполне справедливо просить застройщиков помочь в удовлетворении насущной потребности в более доступном жилье, поскольку застройщики и землевладельцы получают финансовую выгоду от условий, которые приводят к нехватке развитых, транспортно доступных жилых районов для жителей с низким уровнем дохода. Однако такие программы должны разрабатываться с осторожностью, чтобы обеспечить экономическую целесообразность. Существует определенный риск того, что плохо продуманные требования могут замедлить темпы строительства и в конечном итоге привести к повышению стоимости жилья.

РАЗРАСТАЮЩАЯСЯ СТЕПЬ: КАК ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО МОЖЕТ СПОСОБСТВОВАТЬ ЭПИДЕМИИ ОЖИРЕНИЯ В АСТАНЕ

Уальшер Аханов
u.akhanov@gmail.com

АННОТАЦИЯ

Инфраструктура города является важным фактором окружающей среды, которая оказывает основное влияние на здоровье населения. Разрастание города относится к распространению урбанизации, охарактеризованного застройкой с низкой плотностью, зависимостью от автотранспорта и отсутствием смешанного землепользования. Разрастание городов ассоциируется с рядом факторов риска по кардиометаболическим заболеваниям, включая ожирение. Эта работа направлена на исследование урбанистической застройки в Астане (Казахстан), используя индекс пешеходной доступности. Коэффициент распространения ожирения был рассчитан и сравнен с показателями в Хельсинки. Уровень доступности в Астане едва достигает 39%, в то время как в Хельсинки он равен 91%. Также уровень распространения ожирения в Астане значительно выше по сравнению с Хельсинки. Вследствие изучения реформ инфраструктуры Хельсинки предлагается метод уплотнения города в качестве решения проблемы градостроительства в Астане.

Разрастание городов

Разрастание города — это широко распространенный феномен, привлекая внимание исследователей, политиков и общества. Он относится к распространению развития строительства низкой плотности, зависящего от автотранспорта, в сельской и пригородной

местности, которые приводят к разрастанию мегаполисов. Причины разрастания городов сложные и взаимосвязанные; разные авторы определили различные факторы, способствующие этому явлению. Самыми часто цитируемыми причинами являются рост населения, иммиграция, экономическое развитие, правительственные политики и правила, а также достижения технического прогресса. Например, некоторые исследователи утверждают, что рост владения автомобилями и транспортной инфраструктуры способствует распространению строительства низкой плотности в сельской местности (Cervero & Kockelman, 1997 г.). Другие указывают на значительную роль правительственных политик, таких как законы о зонировании, влияющих на продвижение разрастания (Glaeser, 2000 г.).

Разрастание города имеет ряд негативных влияний на окружающую среду, социальную структуру и экономику. Многие авторы подчеркивают экологические последствия разрастания, такие как утрата естественной среды обитания животных, рост загрязнения воздуха и воды, выбросы газов, вызывающих парниковый эффект (Ewing, Pendall, & Chen, 2002 г.). Кроме того, бесконтрольный рост был связан с социальными и экономическими проблемами, включая ограниченный доступ к рабочим местам и услугам, выросший уровень бедности и высокий уровень преступности (Cervero, 2002 г.). Некоторые исследователи также отметили, что разрастание может привести к социальной изоляции и упадку общественной жизни (Sassen, 2001г.).

В ответ на негативное влияние разрастания города ученые и политики предложили разные решения. Некоторые авторы выступают за более устойчивую и компактную форму городского развития — например, такие, как многофункциональные, удобные для пешеходов сообщества (Newman & Kenworthy, 1999 г.). Другие подчеркивают необходимость более эффективной транспортной системы — например, общественного транспорта и велосипедной инфраструктуры, — чтобы снизить зависимость от автомобилей (Cervero & Kockelman, 1997 г.). Кроме того, некоторые исследователи выступают за использование рыночных механизмов, таких как налоги на землепользование и передаваемые права на застройку, чтобы стимулировать более устойчивые модели развития (Glaeser, 2000 г.).

Увеличивается объем исследований, направленных на изучение последствий разрастания города на общественном здоровье. Ожирение как фактор, обуславливающий ряд хронических заболеваний, стало предметом многочисленных исследований в различных социально-экономических условиях.

Разрастание города как определяющий фактор ожирения

Широкий спектр исследований изучил взаимосвязь между разрастанием городов и ожирением. В целом исследования склоняются к выводу, что люди, проживающие на территориях с низкой плотностью, более склонны к ожирению, чем те, кто проживает в более компактной городской среде. Это исследование учитывало такие демографические переменные, как возраст, пол и доход, и обнаружило, что разрастание все еще связано с высокими показателями ожирения (Ewing, et al., 2003 г.). Проживание на разрастающихся территориях также ассоциируется с меньшим доступом к возможностям физической активности и с избытком вариантов нездоровой пищи, которые по отдельности и вместе могут способствовать более высокому уровню ожирения (Saelens et al., 2003 г.).

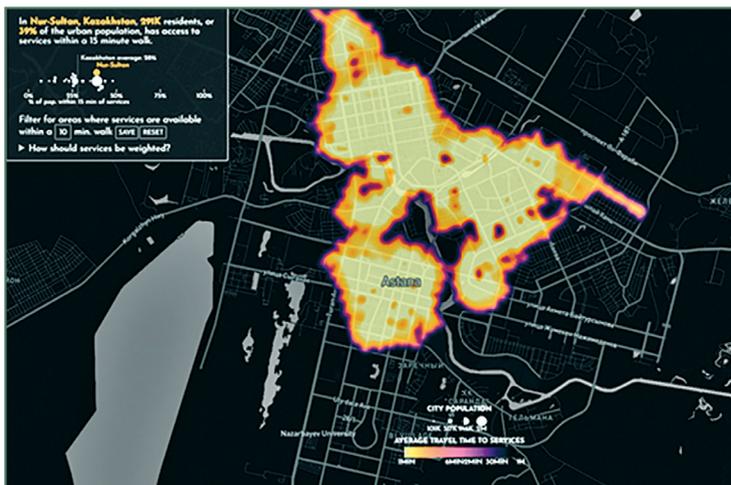
Поездки на работу на общественном транспорте или на велосипеде менее распространены в разросшихся районах, и жители этих территорий предпочитают ездить на работу на машине или ведут малоподвижный образ жизни в своих квартирах. Эти факторы представляют более высокую статистическую вероятность избыточного веса или ожирения по сравнению с теми, кто проживает в более компактных городских условиях (Frank et al., 2010 г.). Метаанализ, проведенный по всем Соединенным Штатам, показал значительную положительную связь между разрастанием городов и ожирением с учетом других основных факторов, таких как возраст, образование, доход и пол (Lopez et al., 2004 г.).

Оценка разрастания города в Астане

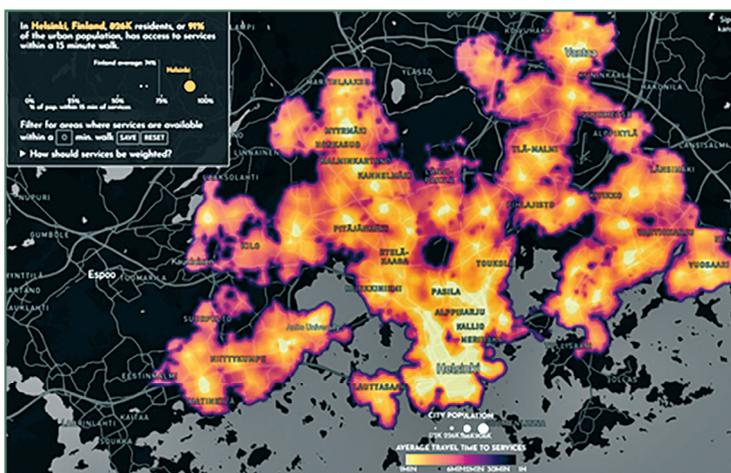
Для измерения разрастания города Астаны была использована платформа CityAccessMap GIS, разработанная Николетти и др., которая визуально оценивает и количественно измеряет результаты. За этим методом стоят два основных источника данных. Этот метод использует слой OpenStreetMap, который считается точным и характерным для фактического географического расположения города (Barrington-Leigh, 2017 г.). Доступность определяется с помощью измерения расстояния от различных точек притяжения до жилых домов. Точки притяжения представляют собой объекты важной инфраструктуры, такие как пешеходная инфраструктура, общественные больницы, образовательные организации, продовольственные магазины. Затем местоположение точки притяжения привязывались к данным о населении из баз данных 2020 года Global Human Settlement Layer (GHSL) (EC JRC). Плотность населения указывается как 100x100 квадратных узлов, представляющих географическую плотность населения. Результатом является коэффициент времени, затраченного на доступ до ближайшей точки притяжения, количественно выраженное как число жителей (и процент от общего населения), имеющих доступ к точке притяжения (Nicoletti et al., 2007 г.). В качестве цели этого анализа была выбрана 10-минутная пешая дистанция, поскольку она отражает усредненную удобную и здоровую дистанцию для достижения места (Krizek et al., 2017 г.). Хельсинки был выбран, поскольку он является столицей с похожим климатом и историей разрастания города. Результаты показаны на изображениях 1 и 2.

После получения результатов и визуализации на картограммах записи по состоянию здоровья определенных районов были изучены для сравнения распространения ожирения. Соответствующие данные были получены из данных Министерства здравоохранения. Данные в формате CSV были отсортированы с помощью статистического пакета R. Результаты анализа распространения показаны на Изображении 4. Результаты исследований были дополнены качественным относительным контент-анализом для того, чтобы систематично дифференцировать и интерпретировать разрастание

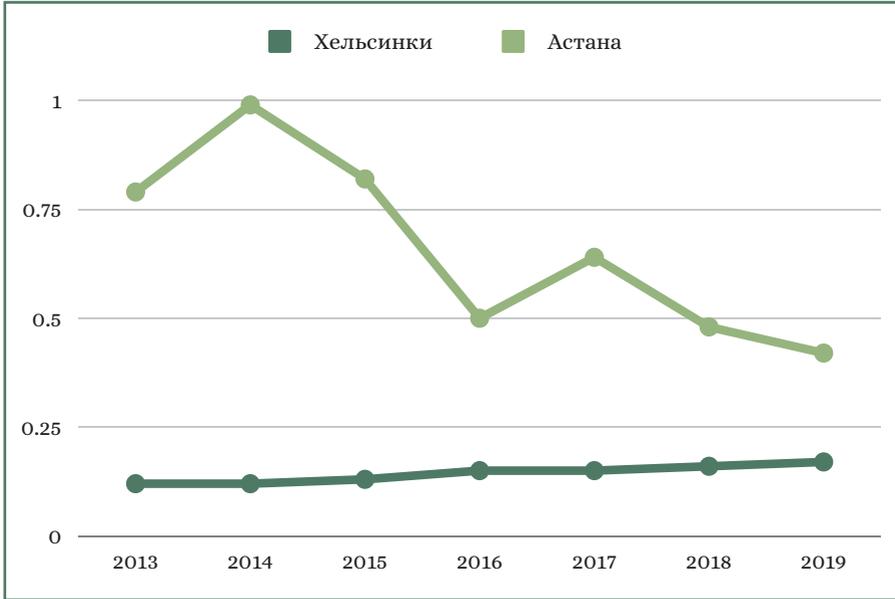
городов как концепцию в открыто доступных правовых и политических инструментах (Hsieh et al., 2016 г.). Контент-анализ был выполнен с помощью статистического пакета RQDA для R (Huang, 2016 г.).



ИЗОБРАЖЕНИЕ 1. Пешая доступность в Астане



ИЗОБРАЖЕНИЕ 2. Пешая доступность в Хельсинки



ИЗОБРАЖЕНИЕ 3. Коэффициент распространения ожирения в процентах

Результаты

Уровень шаговой доступности представлял 39%, или у 291 000 жителей был доступ к достопримечательностям в пределах 10 минут ходьбы. В Хельсинки шаговая доступность была на уровне 91%, или 826 000 человек с 10-минутной шаговой доступностью до достопримечательностей (см. изображения 1–2). Распространение ожирения показало значительную разницу между Астаной и Хельсинки. Несмотря на положительную тенденцию снижения в Астане, наблюдаемый коэффициент в 2019 году было на уровне 42% (Астана) в отличие от 17% (Хельсинки) (см. Изображение 3). Представленная визуализация и рассчитанные уровни шаговой доступности показывают на большее разрастание города в Астане по сравнению с Хельсинки.

Разрастание города и политика урбанизации

Разрастание города не упоминается особым образом в каких-либо существующих политиках, стратегиях, нормативных актах и планах развития в Казахстане. Развитие города регулируется законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». Градостроительство выполняется в соответствии с общегосударственной генеральной схемой и присущим каждому городу Генеральным планом. Первый генеральный план для города Астаны был принят в 2001 году, и, как было позже отмечено некоторыми государственными лицами, он не принимал во внимание быстрое развитие города и вытекающее отсюда разрастание города (ЕЭК ООН, 2020 г.). В результате во время самой активной фазы строительства значительная часть новых районов Левого берега столицы была построена без учета свободы передвижения по городу пешком. Другой документ по разработке политики — Стратегия развития Астаны 2019 года, признал влияние низкой пешеходной доступности на экономику, особенно на развитие МСБ. Он также продемонстрировал ключевые проблемы, свойственные разрастанию городов в Астане: автомобильно ориентированные улицы, плохая пешеходная инфраструктура, неравномерное распределение общественных мест, большие расстояния между жилыми комплексами, большое количество Т-образных тупиковых пересечений.

Только в 2020 году муниципалитет изложил генеральный план «Астана — удобный город». Он включает «город для людей», рациональность и здоровье населения как основные количественные индикаторы. Этот документ указывает на слабую транспортную связь между районами Левого и Правого берега города. Далее он рассматривает районы Левобережья как городскую среду, менее доступную для пешеходов. В части общего сдвига политики в 2022 году городской маслихат принял новые правила по формированию архитектурного облика и градостроительного планирования города. Несмотря на сильное недовольство проектом в общественных обсуждениях, новые правила устанавливают долгожданные стандарты для улучшения доступности. Правила признают необходимость «осуществлять развитие города Астаны по принципу полицентричности, комплексного

и компактного развития». Новые стандарты плотности заселения увеличили верхний лимит минимального расстояния до 440 человек на 1 га. Минимальное расстояние между жилыми комплексами теперь зависит от двух факторов: количества этажей и планировки здания. Допустимая дистанция отличается в зависимости от коротких и длинных сторон зданий. Подобным образом допустимая дистанция от транспортной инфраструктуры теперь стала короче: шесть метров от главных дорог и три метра от внутренних перекрестков.

Несмотря на признание и позитивное развитие в сторону доступности, приоритета у пешеходов, ландшафт города остается ориентированным на переход. Главный недостаток этих правил в том, что они регулируют только проекты планируемого строительства. Существующие проблемы в городе не решаются ни в этом, ни в других градостроительных стандартах.

Уплотнение города как решение — на примере Хельсинки

Кейс Хельсинки подходит для разработки последующих изменений в политике градостроительного проектирования Астаны. Хельсинки был выбран в качестве сравнения из-за похожего климата, быстрой урбанизации и неплотного планирования. В прошлом градостроительство Хельсинки страдало от подобных проблем. Сегодня Хельсинки демонстрирует самый низкий уровень ожирения и связанных с ним уровней заболеваемости сердечно-сосудистыми болезнями, диабетом, и т. д. наряду с другими финскими муниципалитетами (Kuusipalo, 2020 г.). Пример Хельсинки показывает влияние городского уплотнения на улучшение жилищных условий, и в частности — на здоровье горожан. Теория уплотненного города подразумевает градостроительное развитие, направленное на уплотнение существующей среды, когда в приоритет ставятся пешеходное, велосипедное движение и движение общественного транспорта (Newman, 2006 г.). Городское уплотнение также делает ландшафт города более доступным, рациональным и экономически привлекательным. Трансформация города в компактную и доступную среду мотивирует

к физической активности (Cooper, 2002 г.). Изменение моделей поведения, соответствующее городскому уплотнению, связано с уменьшением показателей ожирения (Bell, 2002 г. and Ewing, 2017 г.). Хотя не существует универсального решения проблемы разрастания городов, которое могло бы удовлетворить потребности каждого мегаполиса, можно выделить несколько ключевых моментов.

Основным элементом городского планирования в Хельсинки является концентрация внимания на существующем ландшафте. В начале 2000-х годов во время принятия первых вариантов политики для генерального плана Хельсинки муниципальные власти не ограничивали сферу регулирования только будущим строительством. В соответствующей политике уплотнение считается решением множества проблем: социальной и географической сегрегации, качества окружающей среды, рациональности, экономики и, наконец, разрастания города (Hautamäki, 2022 г.). Точечная застройка является основным подходом к уплотнению городского ландшафта. Процесс точечной застройки подразумевает «развитие свободной или недостаточно используемой земли на ранее застроенных территориях» (Управление по охране окружающей среды США, 2015 г.). С помощью точечной застройки правительство трансформировало ориентированный на транзит и разреженный город в компактную, пригодную для жизни взаимосвязанную среду. Приоритет был переключен с частного автотранспорта на общественный, в особенности на железнодорожную сеть (Городской план, 2016 г.). Хельсинки сосредоточился на двух основных направлениях: обновлении существующих территорий и «регенерации пригорода», т. е. интеграции относительно отдаленных частей города (Программа жилищного строительства и землепользования, 2021 г.). С намерением уменьшить сегрегацию пригородов в рамках правительственного проекта в настоящий момент Хельсинки внедряет Программу пригородов 2020–2022. Программа сосредоточена на уменьшении сохраняющегося неравенства из-за условий жизни посредством превращения пригородных районов в привлекательные, безопасные, уплотненные территории с уникальными достопримечательностями (Пригородная программа, 2019 г.).

Заключение

В этом пилотном исследовании рассматривается один из основных показателей разрастания городов — пешеходная доступность в Астане. Низкая пешеходная доступность отражается в тенденциях ожирения. В соответствии с существующими результатами исследований предполагается, что плохая пешеходная инфраструктура, низкая плотность застройки и отсутствие возможностей для физической активности выступают в качестве факторов для более высокого распространения ожирения. Из-за отсутствия выборочных данных по Астане это исследование не смогло статистически связать наблюдаемые тенденции. Однако, насколько нам известно, это первое исследование в Казахстане, которое изучило связь между развитием городской инфраструктуры, разрастанием городов как феномена и ожирением. Результаты этого исследования показывают важность изучения влияния городской среды в Казахстане на распространенные факторы риска, такие как ожирение, путем сбора данных на уровне населения и использования точных статистических методов. Изучение соответствующих политик и нормативных актов показало, что разрастание города не учитывалось должным образом при планировании города. На примере Хельсинки предлагается реформировать соответствующие нормативные акты, чтобы признать влияние разросшейся застройки на здоровье населения. Уплотнение города является решением, которое трансформирует городской ландшафт Астаны обратно в человеческое измерение, делая его удобным, развитым и в конечном счете здоровым городом.

ИСТОЧНИКИ

1. Cerveo, R. (2002). Разрастание пригорода и общественное здоровье. Отчеты по общественному здоровью, 117(2), 201–217.
2. Cerveo, R., & Kockelman, K. (1997). Потребность к путешествию и 3D: density, diversity, and design [плотность, разнообразие и дизайн]. Исследование транспорта Часть D: Транспорт и Окружающая среда, 2(3), 199–219.
3. Ewing, R., Pendall, R., & Chen, D. (2002). Измерение разрастания и его влияния. Разумный рост Америки.
4. Glaeser, E.I. (2000). Высокая цена зонирования. Правила, 23(4), 18–25.
5. Newman, P., & Kenworthy, J. (1999). Рациональность и города: избавление от автомобильной зависимости. Island Press.
6. Ewing, R. (2008). Характеристики, причины и влияние разрастания: Обзор литературы. В: Marzluff JM, Shulenberger E, Endlicher W, Alberti M, Bradley G, Ryan C, Simon U, ZunBrunnen C, Городская экология. Бостон (MA): Спрингер; p. 519–535.
7. Feng, L. (2009). Применение дистанционного зондирования и ГИС для мониторинга и измерения разрастания городов. Пример исследования Китая. Rev Int Sostenibilidad. Tecno y Humanismo. 4:47–56.
8. Martellozzo, F., & Clarke, K. C. (2011). Измерение городского разрастания, Слияние и рассеивание: пример исследования Порденона, Италия. Окружающая среда и планирование В: планирование и дизайн. <https://doi.org/10.1068/b36090>
9. Kuusipalo, H. (2021, April 12). «Смертность людей трудоспособного возраста снизилась, но увеличилась мультиморбидность, ожирение и проблемы с психическим здоровьем». Финский институт здоровья и социального обеспечения, <https://kestavakehitys.fi/en/-/the-mortality-rate-of-working-age-people-has-decreased-but-multimorbidity-obesity-and-mental-health-issues-have-increased>, accessed 10.01.2023
10. Правила формирования архитектурного плана и городского планирования Астаны 2022 г. (Казахстан).
11. Генеральный план «Астана (Нур-Султан) — удобный город», 2021 г. (Казахстан).
12. Городской план Хельсинки, 2016 (Финляндия).
13. Программа реализации жилищного строительства и связанного с ним землепользования 2021 (Финляндия).
14. «План возрождения пригорода города Хельсинки». Город Хельсинки. <https://www.hel.fi/en/urban-environment-and-traffic/urban-planning-and-construction/planning-and-building-goals/suburban-regeneration#state-suburb-programme>
15. Hautamäki, R. (2022). От разреженного к компактному городу — изменение представлений о природе на послевоенных жилых ландшафтах в районе Хельсинки, Перспективы планирования, 37:6, 1179–1203, DOI: 10.1080/02665433.2022.2036224
16. Hsieh, F., & Shannon, S. E. (2016). Три подхода к качественному контент-анализу. Качественные исследования здоровья. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
17. Huang, R. (2016). RQDA: Качественный анализ данных на основе R. R package version 0.2-8. <http://rqda.r-forge.r-project.org/>
18. Управление по охране окружающей среды США (2015). Привлечение точечной застройки в бедствующих сообществах: 30 стратегий. Получены

c https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-05/documents/fresno_final_report_042215_508_final.pdf

19. Neuman, M. (2005). Заблуждение о компактном городе. Журнал планирования образования и исследований, 25(1), 11–26.
20. Cooper, J., Donegan, K., Ryley, T., Smyth, A., & Granzow, E. (2002). Уплотнение и уплотнение городов: усиление стремления к рациональности. Запись исследования транспорта, 1817(1), 102–109.
21. Nicoletti, L., Verma, T., Sirenko, M. (2022). Неблагополучные сообщества имеют меньший доступ к городской инфраструктуре. Окружающая среда и планирование В: городская аналитика и городская наука, 0(0).
22. Schiavina M., Freire S., MacManus K. (2022): GHS-POP R2022A — Многовременная сетка СГС (1975–2030). Европейская комиссия, Объединенный исследовательский центр PID: <http://data.europa.eu/89h/d6d86a90-4351-4508-99c1-cb074b022c4a>, doi:10.2905/D6D86A90-4351-4508-99C1-CB074B022C4A
23. Barrington-Leigh, C., & Millard-Ball, A. (2017). Глобальная дорожная карта, созданная пользователями, завершена более чем на 80%. PLOS ONE, 12(8), e0180698. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0180698>
24. Krizek, K. J., Horning, J., & El-Geneidy, A. (2012). «Глава 6: Восприятие доступности магазинов по соседству и других общественных услуг». В анализе доступности и транспортном планировании. Челтенэм, Великобритания: Edward Elgar Publishing. Retrieved Feb 20, 2023, from <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781781000106>
25. Ewing, R., Schmid, T., Killingsworth, R., Zlot, A., & Raudenbush, S. (2003). Связь между разрастанием городов и физической активностью, ожирением и заболеваемостью. Американский журнал по укреплению здоровья, 18(1), 47–57.
26. Ewing, R., & Cervero, R. (2017). «Заставляет ли уплотненная застройка водить людей меньше? Ответ да». Журнал американской ассоциации планирования, 83(1), 19–25.
27. Bell, A. C., Ge, K., & Popkin, B. M. (2002). Дорога к ожирению или тропинка к профилактике: моторизованный транспорт и ожирение в Китае. Исследование ожирения, 10(4), 277–283.
28. Saelens, B. E., Sallis, J. F., Black, J. B., & Chen, D. (2003). Различия в физической активности, основанные на соседстве: оценка по шкале окружающей среды, американский журнал общественного здоровья, 93(9), 1552–1558. <https://doi.org/10.2105/ajph.93.9.1552>
29. Frank LD, Sallis JF, Saelens BE, et al. (2010). Разработка индекса пешеходной доступности: приложение к исследованию качества жизни по соседству. Британский журнал спортивной медицины 44, 924–933.
30. Lopez, R. (2004). Разрастание городов и риск избыточного веса или ожирения. Американский журнал общественного здоровья, 94(9), 1574–1579.
31. ЕЭК ООН. (2020). Профиль умных рациональных городов, Астана, Казахстан. https://unece.org/sites/default/files/2021-01/Nur-Sultan%20City%20Profile_compressed_E.pdf

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ФОНДА ИМЕНИ
ФРИДРИХА ЭБЕРТА В КАЗАХСТАНЕ
URBAN FORUM KAZAKHSTAN

ÄDIL QALA:
СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ В ГОРОДАХ КАЗАХСТАНА

Подписано в печать 26.06.2023 г.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ФОНДА
ИМЕНИ ФРИДРИХА ЭБЕРТА В КАЗАХСТАНЕ
URBAN FORUM KAZAKHSTAN



Adil Qala

СОЦИАЛЬНАЯ
СПРАВЕДЛИВОСТЬ
В ГОРОДАХ
КАЗАХСТАНА

АЛМАТЫ 2023