

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General  
10 April 2015  
Russian  
Original: English

**Сессия 2015 года**

21 июля 2014 года — 22 июля 2015 года

Пункт 5(с) повестки дня

**Этап заседаний высокого уровня:**

**ежегодный обзор на уровне министров**

**Письмо Постоянного представителя Монголии  
при Организации Объединенных Наций от 9 апреля 2015 года  
на имя Председателя Экономического и Социального Совета**

Имею честь настоящим препроводить национальный доклад Монголии о прогрессе, достигнутом в осуществлении согласованных на международном уровне целей, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, подготовленный для рассмотрения в ходе ежегодного обзора на уровне министров, который будет проходить во время этапа заседаний высокого уровня на сессии 2015 года Экономического и Социального Совета (см. приложение).

Буду признателен Вам за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета по пункту 5(с) повестки дня.

*(Подпись)* Од **Оч**  
Временный поверенный в делах  
Постоянный представитель Монголии  
при Организации Объединенных Наций



**Приложение к письму Постоянного представителя Монголии  
при Организации Объединенных Наций от 9 апреля 2015 года  
на имя Председателя Экономического и Социального Совета**

*Резюме*

1. Опираясь на программу устойчивого развития, одобренную на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, которая состоялась в 1992 году в Рио-де-Жанейро, Бразилия, Монголия выработала Программу действий Монголии в области устойчивого развития на XXI век (МПД-21). За период с 2000 года по линии этой Программы был подготовлен ряд документов по стратегии развития и достигнут значительный прогресс в области распределения экономических ресурсов с учетом приоритетных задач развития; выработки политики экономического, гуманитарного и регионального развития; достижения консенсуса в вопросе о важности планирования процесса развития; и укрепления методологии и человеческого потенциала в смежных областях.
2. Однако на протяжении первых десяти лет процесса перехода к рыночной экономике в 1990-е годы Монголии приходилось проводить в жизнь политику макроэкономической стабилизации и осуществлять реформы в области структурной перестройки; в эти годы ощущалась нехватка ресурсов, институциональных механизмов и нормативно-правовых условий, необходимых для планирования и проведения в жизнь политики развития. После вступления страны в 1997 году во Всемирную торговую организацию государственная политика была направлена в основном на обеспечение дальнейшего перехода на принципы рыночной экономики, экономическую либерализацию и выправление бюджетно-финансовых дисбалансов, что оставляло мало возможностей для выработки и осуществления стратегий развития и проведения в жизнь политики развития людских ресурсов и политики устойчивого развития.
3. В период после 1999 года Монголия испытала воздействие масштабных стихийных бедствий, таких как дзуд — суровая зима, вызывающая массовый падеж скота, ведущий к повсеместному обнищанию населения и безработице. Стало ясно, что с помощью одной лишь макроэкономической стабилизации и экономического роста не решить назревающих социальных проблем. Декларация тысячелетия и восемь сформулированных в ней целей в области развития, намеченных к достижению к 2015 году, которые были одобрены руководителями 189 государств-членов в 2000 году, сыграли решающую роль в том, что касается выработки и осуществления долгосрочной и среднесрочной политики и стратегии национального развития, создания механизмов планирования экономического развития и проведения в жизнь политики развития и формирования систем контроля и оценки в Монголии. В 2005 году Великий государственный хурал (парламент) Монголии одобрил цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, применительно к Монголии и добавил девятую цель «Укрепление прав человека и упрочение демократической формы правления». Задачи и показатели в рамках этих целей были пересмотрены и утверждены указом № 13 Великого государственного хурала в 2008 году.

4. Руководствуясь этой политикой, Монголия впервые включила цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в Стратегию экономического роста и сокращения масштабов нищеты в 2003 году, подготовила первый Национальный доклад о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в 2004 году, активизировала усилия по разработке долгосрочной национальной политики по аналогии со многими другими государствами — членами Организации Объединенных Наций и, приняв резолюцию № 12 Великого государственного хурала в 2008 году, приступила к осуществлению своей первой долгосрочной политики развития под названием «Всеобъемлющая стратегия национального развития на 2008–2021 годы, основанная на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия».

5. Монголия добилась значительного прогресса в деле осуществления Всеобъемлющей стратегии национального развития и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В течение последних 14 лет отмечался неуклонный рост монгольской экономики. Если в 2000–2005 годах среднегодовые темпы роста валового внутреннего продукта составляли 5,6 процента, то в 2005–2010 годах они возросли до 6,7 процента и дополнительно ускорились до 10,7 процента в 2010–2014 годах. В результате, по оценкам Всемирного банка, уровень валового национального дохода на душу населения достиг в 2013 году 3770 долл. США, и Монголия больше не относится к группе стран с низким уровнем дохода. В 2008 году Монголия перешла в ряды стран с уровнем дохода ниже среднего, что явилось для страны значительным шагом вперед.

6. Монголия успешно реализовала цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в части, касающейся сокращения детской смертности, улучшения охраны материнства, борьбы с ВИЧ и СПИДом и освоения новых информационно-коммуникационных технологий и построения информационного общества. Достигнут существенный прогресс в деле поощрения равенства мужчин и женщин и расширения участия женщин в сфере политики и в процессах принятия решений.

7. Благодаря усилиям по достижению девятой цели «Укрепление прав человека и упрочение демократической формы правления» Монголия добилась заметного прогресса в области гласного управления и участия граждан и в области борьбы с коррупцией и ограничения этой практики. По данным международной организации «Трансперенси интернэшнл», Монголия заняла 120-е место по уровню предполагаемой коррупции в 2011 году, однако продвинулась на 80-е место среди 174 стран в 2014 году.

8. Хотя Монголия не смогла сократить масштабы нищеты вдвое, она добилась успеха в сокращении этого показателя на одну треть: уровень нищеты снизился в 2012 году до 27,4 процента, или на 11 процентных пунктов, по сравнению с показателем 36,3 процента в 1995 году. Значительное сокращение масштабов нищеты можно расценивать как результат политики, проводимой правительством Монголии. По индексу развития человеческого потенциала, который составил 0,698 в 2013 году, Монголия относится к категории стран со средним уровнем развития и занимает 103-е место среди 108 стран. С учетом того, что средний индекс развития человеческого потенциала азиатско-тихоокеанских стран составляет 0,614, Монголия занимает более высокое место в сравнении с другими странами региона, находящимися на аналогичном этапе развития.

9. Однако некоторые важные вопросы остались без внимания, и недостатки и ограничения сохраняются несмотря на значительный прогресс, достигнутый Монголией в деле улучшения планирования развития и учета глобальных программ развития в своей национальной политике. Ключевым вопросом является отсутствие надлежащих нормативно-правовых условий для планирования развития. Исключительно важно определить достижимые цели в области развития с опорой на современные методики планирования развития и тенденции в области развития, не заикливаясь с проблемой выбора; расширить число и возможности работников, руководящих контролем и оценкой стратегического планирования; разработать и внедрить надлежащие процедуры, основные положения и руководства в целях формулирования долгосрочных целей и отраслевой политики и в целях разработки среднесрочной стратегии; и привести идеологию и принципы политических сил и партий в соответствие с основными направлениями политики развития.

10. Монголия сможет внести вклад в глобальный процесс устойчивого развития путем укрепления центрального правительственного органа, отвечающего за программу развития, в целях приведения стратегий политических партий и различных вариантов политики развития в соответствие с целями политики в области развития; путем создания надлежащей системы планирования политики в области развития, объединяющей научно обоснованные долгосрочные перспективы развития страны, среднесрочные планы действий правительства, основанные на долгосрочных перспективах развития, и краткосрочную политику и бюджет, ориентированные на достижение долгосрочных стратегических целей; и путем успешного применения принципов глобального устойчивого развития к трем национальным составляющим процесса развития в области социальной, экологической и экономической политики.

11. Важную и уникальную роль в деле поддержки осуществления программы развития на период после 2015 года будет играть механизм сотрудничества в целях развития. Монголия выступает в поддержку обновленного глобального партнерства, на котором будет основываться будущий механизм сотрудничества в целях развития. Области, нуждающиеся в международной поддержке, будут ориентированы на ускоренное наращивание потенциала в целях усиления интеграции политики и согласованности устойчивых направлений политики и на фактическое устранение весьма сложных компромиссов между тремя аспектами устойчивого развития. В дальнейшем укреплении нуждаются системы контроля и оценки, позволяющие измерять эффективность государственной политики, программ и проектов, направленных на достижение целей устойчивого развития, которые могут в потенциале способствовать налаживанию надежной системы управления, ориентированного на конкретные результаты.

12. В настоящем национальном докладе описываются прогресс и успехи, достигнутые в процессе реализации целей и задач национального развития, и возникшие на этом пути проблемы и трудности. В национальном докладе рассматриваются также факторы, влияющие на успешное осуществление стратегии национального развития, и извлеченные уроки. В докладе вкратце затрагивается также возможность перенятия другими странами успешного опыта Монголии в деле реализации политики, проектов и программ.

## **Политика и стратегия Монголии в области устойчивого развития: текущее состояние дел**

### **Политика развития, которая осуществлялась в переходный период**

13. С самого начала процесса своего перехода к рыночной экономике Монголия ведет настойчивую работу по увязке ее целей в области развития с принципами рыночной экономики. Цели страны в области развития были изложены в основных программных документах, разработанных в этот период. Например, были приняты и претворены в жизнь «Концепция развития Монголии» (1996 год), «Генеральный план расселения и развития населения Монголии» (1996 год), «Программа действий Монголии в области устойчивого развития на XXI век (МПД-21)» (1998 год), «Концепция регионального развития Монголии» (2001 год), «Роль районных центров в региональном развитии» (2003 год), «Стратегия экономического роста и сокращения масштабов нищеты» (2003 год) и другие программные документы. Достигнут определенный прогресс и успехи в области распределения ресурсов по приоритетным областям в соответствии с принципами рыночной экономики, в области достижения общего взаимопонимания и выработки политики развития людских ресурсов и регионального и экономического развития, а также в области укрепления соответствующей методологии и человеческого потенциала. Однако процесс реализации программных документов столкнулся со множеством трудностей, и они либо не смогли служить основой для осуществления государственных программ действий, либо не были выполнены в полном объеме по ряду перечисленных ниже причин.

14. В переходный период, когда Монголия вела непрерывную работу по обеспечению планирования процесса развития и оптимального распределения экономических ресурсов в долгосрочной, среднесрочной и краткосрочной перспективе, Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, проведенная в 1992 году в Рио-де-Жанейро, Бразилия, послужила одним из главных стимулов к тому, чтобы эти задачи оказались в центре политического внимания. Программа устойчивого развития, утвержденная на конференции в Рио-де-Жанейро, включает 59 целей, в том числе 17 целей в области социального развития, 13 целей в области охраны окружающей среды, 15 экономических целей и 14 целей в области осуществления. В соответствии с этой программой Монголия включила эти цели в свою национальную политику и разработала МПД-21.

15. МПД-21 явился влиятельным документом, закладывающим основы для планирования процесса развития. В МПД-21 была сформулирована политика национального развития, которая впервые основывалась на принципах охраны окружающей среды и опоры на национальные ресурсы. Однако концепция устойчивого развития не стыковалась в достаточной мере с экономическим положением и приоритетными направлениями экономической политики в тот период. В момент принятия МПД-21 экономика Монголии все еще была объята кризисом переходного периода; кроме того, произошло резкое сокращение бюджетных поступлений вследствие азиатского финансового кризиса 1997–1998 годов и падения цены на медь — главной статьи экспорта Монголии — на международных рынках.

16. Поскольку переход к рыночной экономике еще не был завершен, экономическая политика страны была ориентирована в большей мере на дальнейшее внедрение принципов рыночной экономики, нежели на достижение приоритетных целей развития. Необходимость стабилизации бюджетно-финансовой сферы вызвала острую проблему ограниченности ресурсов и нехватку имеющихся капиталовложений для достижения приоритетных целей развития. После вступления страны в члены Всемирной торговой организации в 1997 году перед самым началом азиатского кризиса главное место в программе развития страны занимали стратегии либерализации торговли и либерализации цен, основанные на принципах рыночной экономики. Процесс осуществления политики устойчивого развития, принятой в 1998 году, затянулся под влиянием переходного периода, азиатского экономического кризиса и вследствие противоречия между целями переходного периода и общими механизмами координации макроэкономической политики.

17. Однако социальные проблемы тогдашнего периода подтверждали важность проводимой политики в области развития и процесса планирования развития. В течение первых пяти лет процесса перехода к рыночной экономике (1990–1995 годы) Монголия столкнулась с совершенно новым социально-экономическим явлением — нищетой. Результаты социально-экономического обследования домашних хозяйств, проведенного Национальным статистическим управлением в 1995 году, показали, что 36,3 процента населения относятся к категории бедных. В период широкомасштабной нищеты и безработицы произошли стихийные бедствия. В результате дзудов 1999 и 2000 годов объем производства сельскохозяйственного сектора, на который приходилось 33 процента валового внутреннего продукта (ВВП), упал на 16,8 процента, еще сильнее обострив проблему нищеты. В экономике в целом возникли серьезные трудности; среднемесячный доход домашних хозяйств по всей стране составлял 82 000 тугриков в городских районах и 72 000 тугриков в сельских районах, что эквивалентно 60 долл. США или 50 долл. США. На первый план вышли социальные проблемы, началась миграция населения из сельских районов в городские, и ухудшились экологические проблемы, хотя они и были менее острыми в сравнении с социальными проблемами.

18. Процесс разработки политики в области развития был начат еще до 2000 года. Однако главным вопросом на повестке дня было решение проблемы отсутствия комплексных систем осуществления, контроля и оценки политики и стратегии национального развития. Следующим вопросом было проведение в жизнь программ структурной перестройки, утвержденных совместно с международными финансовыми учреждениями и предназначенных для восстановления макроэкономической стабильности и сокращения дефицита бюджета, а не для распределения бюджетных ресурсов в интересах достижения приоритетных целей развития. Внимание, уделяемое социальному сектору и экологическим вопросам, было резко ограничено из-за нехватки ресурсов на цели сокращения масштабов нищеты и создания социальной инфраструктуры. Несмотря на ограниченные возможности в области надлежащего планирования процесса развития в условиях продолжавшегося перехода к рыночной экономике, азиатского финансового кризиса, макроэкономической нестабильности и структурных диспропорций, само социальное положение в стране требовало совершенствования процесса планирования экономического развития.

### **Принятие целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как руководства, закладывающего основы политики развития**

19. В сентябре 2000 года руководители 189 государств — членов Организации Объединенных Наций приняли Декларацию тысячелетия и утвердили восемь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которые было намечено достичь к 2015 году. Великий государственный хурал одобрил цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, применительно к Монголии в 2005 году. Монголия добавила также собственную, девятую цель «Укрепление прав человека и упрочение демократической формы правления», посвященную демократическому управлению и правам человека, которая относится только к данной стране. Задачи и показатели в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, были пересмотрены и утверждены указом № 13 Великого государственного хурала в 2008 году.

20. Принятие целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, явилось важным шагом по пути разработки долгосрочной и среднесрочной политики и стратегий национального развития Монголии в период, когда страна находилась на переходном этапе, и послужило мощным импульсом к созданию надлежащих механизмов осуществления, а также систем контроля и оценки. Монголия была преисполнена твердой решимости преодолеть свои экономические проблемы, уделить особое внимание гуманитарному развитию и устранению недостатков в области социально-экономического планирования и впервые включить цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в Стратегию экономического роста и сокращения масштабов нищеты 2003 года в качестве национальных целей развития и подготовила первый доклад о ходе достижения Целей в 2004 году. В последующий период Монголия активизировала свои усилия по разработке долгосрочной национальной политики по аналогии с другими государствами — членами Организации Объединенных Наций, и в 2008 году указом № 12 Великого государственного хурала была принята Всеобъемлющая стратегия национального развития на период до 2021 года, основанная на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которая была затем введена в действие.

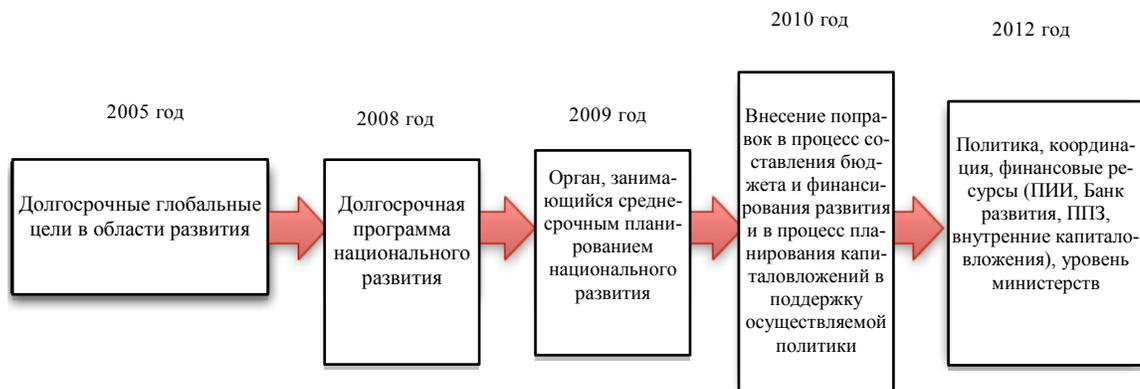
21. Всеобъемлющая стратегия национального развития, основанная на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, стала основой для последующих планов действий правительства, и в 2010 году правительством был опубликован первый доклад по результатам наблюдения за ходом осуществления Стратегии, а в 2014 году Институтом национального развития была проведена независимая оценка прогресса, достигнутого в осуществлении Стратегии. Параллельно с принятием целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и основанной на них Стратегии Монголия сделала большой упор на создании нормативно-правовых и институциональных рамок, требующихся для стратегического планирования, координирования экономической политики и проведения в жизнь политики развития, которые отсутствовали до принятия страной целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Указанные цели и основанная на них Стратегия сыграли решающую роль в обеспечении того, чтобы стратегия развития служила основой для выработки планов действий правительства

и ежегодной бюджетно-финансовой политики. Правительством Монголии были созданы ведомства, занимающиеся планированием процесса развития, и проведена реформа планирования бюджетно-финансовой сферы путем приведения ее в соответствие с политикой развития. Кроме того, правительством были укреплены механизмы партнерства: обеспечено подключение частного сектора к осуществлению политики развития через механизм концессионных соглашений и создан специализированный Банк развития Монголии для мобилизации средств из новых источников финансирования развития в дополнение к бюджетным ресурсам.

22. Сразу же после принятия Всеобъемлющей стратегии национального развития правительством Монголии были созданы соответствующие учреждения, отвечающие за ее осуществление, и учрежден Банк развития Монголии в 2011 году для финансирования крупных проектов развития, рассчитанных на долгосрочную перспективу, внедрен новый механизм финансирования развития, основанный на партнерстве между государственным и частным секторами (Закон о концессиях, утвержденный в 2011 году), принят документ по среднесрочной программе государственных капиталовложений, пересмотрен закон о бюджете путем установления закона о едином бюджете, отражающего стратегические приоритеты в области развития, и утвержден индекс местного развития для улучшения процесса распределения средств между органами государственного управления. Кроме того, был принят закон о внедрении достижений научно-технического прогресса в целях диверсификации экономики как одной из важных целей процесса планирования развития, и данный закон помог увязать распределение экономических ресурсов с развитием техники и технологии. Правительством был рассмотрен и передан на утверждение парламента проект закона о политике и процессе планирования развития, призванного стать главным законом, устанавливающим политику и процесс планирования развития в масштабе всей страны. В настоящее время готовится пятый национальный доклад о ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в Монголии, и планируется разработать новый концептуальный документ в соответствии с программой развития на период после 2015 года. Одним из главных достижений и результатов в ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в Монголии является установление основ политики развития и превращение процесса планирования развития в центральный элемент экономической политики.

23. В рамках осуществления Стратегии, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, правительством Монголии была разработана «Новая программа среднесрочного развития», которая была утверждена Великим государственным хуралом в июне 2010 года. Монголия установила всеобщий комплекс национальных целей развития, которые были увязаны с глобальными целями в области развития. В целях руководства процессом осуществления этой программы в свете целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и основанной на них Стратегии правительство Монголии сосредоточило усиленное внимание на совершенствовании процессов стратегического планирования, координирования экономической политики и планирования политики в области развития, которые были весьма ограничены в период до утверждения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1  
**Эволюция политики в области развития и системы планирования развития**



Источник: Правительство Монголии, 2005–2014 годы.

24. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, послужили важным стимулом к разработке экономической и социальной политики и ее осуществлению и финансированию, созданию системы контроля и оценки конечных результатов проводимой политики и расширению деятельности по укреплению потенциала.

25. Поэтому в ходе осуществления Всеобъемлющей стратегии национального развития правительство Монголии уделяет значительное внимание таким функциям, как планирование стратегии развития, обеспечивая ее увязку с процессами государственного финансирования, планирования и контроля за конечными результатами и с процессом систематического сбора статистических данных и информации о развитии, которые находились вне поля зрения в период до принятия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Общество признает важность этих функций, и директивные органы предпринимают усилия по дальнейшему укреплению этих рамок. К достигнутому прогрессу и успехам можно отнести структурную реформу правительства, улучшение финансовой системы, расширение рамок, укрепление систем контроля и оценки и совершенствование системы статистики.

#### **Корректировка правительственной структуры в интересах планирования процесса развития**

26. Правительством Монголии были созданы независимые государственные ведомства, отвечающие за планирование процесса развития, сформированы финансовые учреждения, ориентированные на обеспечение развития, и внесены поправки в процесс составления бюджета, с тем чтобы приоритетное внимание при подготовке бюджетных программ уделялось достижению целей в области финансирования развития. В период 1990–2014 годов задача планирования развития поручалась нескольким государственным организациям.

27. До 2008 года разработка политики и стратегическое планирование в области развития входили в обязанности министерства финансов, а затем эта функция была передана новому учреждению — Комитету по вопросам национального развития и обновления, учрежденному в 2009 году под началом премьер-министра. В 2012 году правительство создало орган, отвечающий за экономическую политику, планирование и финансирование развития, и приступило к осуществлению масштабных реформ в целях отражения целей развития в системе национального бюджета и государственного финансирования, проведению диверсификации экономики и подготовке руководящих принципов по вопросам разработки политики. Было ускорено принятие мер в области планирования людских ресурсов и развития потенциала, упрочения процесса разработки политики и укрепления систем контроля и оценки, ориентированных на конкретные результаты.

28. В результате проведения таких реформ была усовершенствована среднесрочная стратегия развития с точки зрения ее содержания. Ежегодные планы правительства или «Основные направления социально-экономического развития», которые разрабатывались начиная с 1992 года, считались документами краткосрочного планирования. В 2005 году цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, были закреплены в политике здравоохранения в виде конкретного целевого показателя в рамках Декларации тысячелетия, а в 2006 году они были закреплены в виде целей сокращения масштабов нищеты, предусмотренных в «Основных направлениях». Начиная с 2007 года закрепление целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в ежегодных «Основных направлениях» стало обычной практикой.

29. Что касается среднесрочного планирования, то план действий правительства служит документом среднесрочной политики. План действий правительства на 2008–2012 годы был разработан в увязке со Всеобъемлющей стратегией национального развития, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, проект документа «Среднесрочные приоритетные вопросы на 2012–2016 годы» был подготовлен и рассмотрен правительством в 2012 году, и среднесрочная программа государственных капиталовложений была утверждена на уровне правительства в 2012 году. После проведения парламентских выборов 2012 года были внесены коррективы в системы разработки и планирования политики, и с созданием центральных правительственных органов, отвечающих за экономическое развитие, окружающую среду и зеленое развитие, были сформированы правительственная структура и институциональные механизмы в области планирования и осуществления политики и стратегии, приведенные в соответствие с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, применительно к Монголии и ее целями в области устойчивого развития. За поощрение занятости и сокращение масштабов нищеты отвечает министерство труда. В целях содействия развитию инфраструктуры были также созданы соответственно министерство энергетики, министерство дорог и транспорта и министерство строительства и городского развития.

**Влияние целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на финансовую систему и финансовое сотрудничество в целях развития**

30. Были достигнуты значительные успехи в деле осуществления бюджетного планирования в комплексе с проводимой политикой в области развития. Главным успехом является увязка процесса бюджетного планирования и целями в области развития. Законом Монголии о едином бюджете 2012 года установлены термины и определения программы государственных капиталовложений как одного из главных компонентов политики развития. Если в 2006 году в резолюциях парламента содержалась фраза «обеспечивая осуществление Плана действий Монголии в области социально-экономического развития на 2007 год путем мобилизации источников финансирования в рамках Закона о бюджете», то в 2013 году она была заменена следующей фразой: «Подготовить проект бюджета на основе Плана действий в области социально-экономического развития на 2013 год и представить его ВГХ» (Великому государственному хуралу). Вторая из указанных фраз ясно свидетельствует о том, что государственный бюджет начал готовиться на основе Плана действий, то есть на основе политики и планов в области развития. В данной резолюции сказано, что осуществление Плана действий на 2013 год должно быть тесно увязано со Всеобъемлющей стратегией национального развития, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и другими программными документами, в которых воплощен новый принципиальный подход, предусматривающий увязку краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной политики в области развития, источников финансирования развития и органов, занимающихся вопросами развития. Кроме того, на весеннем съезде Великого государственного хурала принимаются среднесрочные бюджетно-финансовые рамки и ежегодные «Основные направления», на основе которых вырабатываются годовые бюджеты органов государственного управления и центрального правительства.

31. Правительством был создан Банк развития Монголии как одно из основных финансовых учреждений, призванных поддерживать экономическое развитие. Средства, вложенные Банком развития в 2013 году, превысили сумму государственных капиталовложений, поступивших из центрального государственного бюджета, как подтверждение того, что Банк развития является главным источником средств на цели финансирования программ развития.

32. Кроме того, в 2010 году был принят Закон о концессиях, создающий возможности для мобилизации частных инвестиций в поддержку достижения целей в области развития. В настоящее время по линии концессионных соглашений планируется финансировать осуществление крупных проектов, например проектов строительства электростанций, асфальтированных дорог местного значения и железных дорог.

33. Таким образом, в Монголии создан новый механизм финансирования и существенно увеличен объем средств, направляемых на цели финансирования развития. Бюджетные расходы на образование и социальное обеспечение выросли соответственно на 18,1 процента и 22,8 процента в 2006–2012 годах по сравнению с предыдущим шестилетним периодом, начавшимся сразу же после принятия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Бюджетные расходы на образование, здравоохранение и социальное

обеспечение составляют 49,6 процента от общего объема бюджетных расходов центрального правительства.

34. Кроме того, правительство Монголии расширило рамки финансирования развития внутри финансовой системы и создало новые рамки и механизмы международного сотрудничества. Основным достижением является значительное увеличение объема финансирования, мобилизуемого за счет иностранных инвестиций и вложения средств в крупные проекты развития, в том числе национальных частных инвестиций, внешней помощи и прямых иностранных инвестиций. Среднегодовые темпы роста национальных и иностранных инвестиций составляли около 20 процентов в период 1999–2005 годов, а в период 2006–2012 годов после принятия целей в области развития среднегодовые темпы роста прямых иностранных инвестиций и внешней помощи увеличились до 54,1 процента. За тот же период объем национальных инвестиций возрос в 7,6 раза, а объем инвестиций по линии иностранного финансирования возрос в 10,2 раза.

35. Монголия поддерживала тесное сотрудничество с международными организациями и странами-донорами, осуществила значительные вложения в процесс развития и получила льготный заем на 2006–2012 годы на общую сумму 910,6 млн. долл. США. Заемные средства были израсходованы на осуществление целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и Всеобъемлющей стратегии национального развития. Монголия укрепила также экономическое сотрудничество со многими странами и получила субсидии от стран-доноров на сумму 848,9 млн. долл. США, которые были израсходованы на многочисленные программы развития.

36. По линии всеобщих программ внешней помощи на 2006–2012 годы Монголией было осуществлено 429 проектов: число проектов и программ, реализуемых по линии программы иностранной помощи, возросло в 2,4 раза, и темпы их осуществления были ускорены. Число новых проектов и программ в области образования, здравоохранения, социального обеспечения, сокращения масштабов нищеты, обеспечения равенства мужчин и женщин, развития инфраструктуры, государственного управления и окружающей среды возросло в этот период в 2-6 раз по сравнению с предыдущим шестилетним периодом. С созданием Банка развития Монголия мобилизовала на коммерческих условиях на международном финансовом рынке сумму в размере 2,4 млрд. долл. США, и на один лишь проект «Ою-Толгой» были привлечены прямые иностранные инвестиции на общую сумму 6,4 млрд. долл. США. Монголии удалось существенно увеличить объем средств, направляемых на цели финансирования развития, и важную роль в этом сыграли международное партнерство и сотрудничество.

37. Важным признаком прогресса служит тот факт, что доклад о ревизии в области политики развития и ее финансирования, осуществления и достигнутых результатов, проведенной Национальным управлением ревизии, был представлен на рассмотрение Великому государственному хуралу и одобрен им. Например, в докладе о ревизии 2012 года сказано, что ревизия была проведена в соответствии с мандатом Национального управления ревизии, определенным в Законе о ревизорской деятельности, и на основе резолюции № 34 Великого государственного хурала 2011 года и плана закупок на 2013 год, представленного Национальным управлением ревизии Генеральному ревизору Монголии.

Цель ревизии заключалась в проверке осуществления «Основных направлений социально-экономического развития Монголии на 2012 год», в вынесении заключения и рекомендаций по результатам проверки и в их представлении соответствующим органам и должностным лицам в целях последующего опубликования для широкой общественности.

38. Другим крупным достижением является проведение в 2010 и 2014 годах оценки осуществления Всеобъемлющей стратегии национального развития и представление соответствующих докладов в дополнение к контролю и оценке осуществления краткосрочной политики. Из вышесказанного можно сделать вывод, что институциональные механизмы планирования успешно налажены, источники финансирования найдены и системы контроля и оценки и соответствующие нормативно-правовые условия созданы.

**Влияние целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на систему контроля за достижением целей развития и систему статистики**

39. Начиная с 2010 года правительство предпринимает значительные шаги с целью совершенствования своей системы контроля и оценки путем перехода к системе, ориентированной на конкретные результаты, что можно считать косвенным результатом применения системы контроля и оценки, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Следует отметить, что данный процесс перехода находится на весьма ранней стадии своего развития. Система контроля и оценки, ориентированная на конкретные результаты, требует последовательного применения всех этапов системы контроля и оценки, начиная с ее «подготовительной оценки». Наиболее важным критерием успеха является последовательное применение всех шагов и связанных с ними процедур. Данная система требует устойчивости, достижение которой представляет собой главную трудность в плане приспособления системы.

40. В целях дальнейшего содействия внедрению системы контроля и оценки, ориентированной на конкретные результаты, секретариатом кабинета министров был подготовлен проект закона о контроле и оценке работы правительства, хотя позднее он был объединен с проектом закона о развитии и планировании. Самой последней инициативой правительства было принятие резолюции № 322 правительства 2013 года под названием «Общие положения о контроле и оценке работы государственных ведомств». В данной резолюции министерствам и ведомствам на центральном и местном уровнях было поручено разработать и приспособить системы и методики контроля и оценки, применимые к их секторам, отраслям или районам. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, сыграли важную роль в создании национальной системы контроля и оценки, ориентированной на конкретные результаты, и в укреплении потенциала.

41. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, сыграли неоценимую роль в создании базы данных по социально-экономическим показателям и в развитии информационных услуг. Совершенствование процесса и методологии сбора данных способствует не только оценке достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, но и помогает директивным органам осуществлять контроль и

оценку национальной и секторальной политики и достигнутых стратегических результатов.

42. В области развития сектора национальной статистики в 2008 году был утвержден новый закон «О национальной переписи населения и жилищного фонда». Была утверждена методологии расчета индекса развития человеческого потенциала, благодаря чему была получена унифицированная методология, позволяющая обеспечить единообразное использование показателей развития человеческого потенциала соответствующими экономическими ведомствами для целей подготовки докладов.

43. В соответствии с международными целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, Национальным статистическим управлением были разработаны национальные цели применительно к Монголии, включающие 48 показателей, которые были опубликованы в статистическом ежегоднике за 2006 год и доведены до широкой общественности. В 2008 году Национальное статистическое управление увеличило число задач в рамках национальных целей до 24, а число контрольных показателей — до 67.

44. Правительством Монголии и Программой развития Организации Объединенных Наций был осуществлен экспериментальный проект в поддержку Национальной системы контроля и оценки масштабов нищеты и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; была создана общенациональная система контроля и оценки достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и была разработана смежная база данных, объединяющая повседневные статистические данные, собираемые статистическими и отраслевыми ведомствами. Из 64 контрольных показателей, включенных в базу данных по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, данные по 20 показателям собираются с помощью статистических обследований и переписей, а данные по остальным 44 показателям составляются на основе данных административного учета министерств и ведомств. Основы информационной системы на базе Интернета были созданы распоряжением председателя Национального статистического управления в 2009 году с использованием версии 5 программы DevInfo и были определены функции и обязанности соответствующих сторон в вопросах составления, обновления и использования базы данных. Назначение заведующего базой данных по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, в составе Национального статистического управления сыграло существенную роль в деле совершенствования работы системы контроля и оценки.

## **Осуществление политики развития в Монголии, достигнутые успехи и возникшие трудности и препятствия**

### **Осуществление политики в области развития**

45. Несмотря на значительный прогресс в деле разработки, финансирования и контроля и оценки политики в области развития, страна сталкивается с трудностями, вызванными ненадлежащими нормативно-правовыми условиями и нехваткой опыта. Поэтому исключительно важно выявить факторы, влияющие на успешное осуществление Всеобъемлющей стратегии национального разви-

тия, и возникшие трудности в период, когда страна готова приступить к осуществлению глобальных целей.

46. В настоящем докладе рассматривается ход осуществления двух основных документов Монголии по вопросам политики развития: целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и основанной на них Всеобъемлющей стратегии национального развития. Правительство Монголии ежегодно докладывает Великому государственному хуралу о ходе осуществления Стратегии. В докладе 2014 года об оценке хода осуществления Стратегии содержится вывод о том, что в период с 2008 по 2014 год было отмечено полномасштабное достижение небольшого числа целей и возникновение большого числа трудностей. Поскольку Монголия впервые осуществляет долгосрочную политику развития, важно учитывать следующие вынесенные уроки:

- в Стратегии содержался «желательный перечень» пунктов или целей;
- документы по среднесрочной и краткосрочной политике развития, например планы действий правительства, ежегодные «Основные направления социально-экономического развития» и секторальные и межсекторальные документы по вопросам политики развития, не были полностью скоординированы и согласованы со Стратегией;
- осуществление Стратегии не координировалось между министерствами на должном уровне, и некоторые межсекторальные цели остались вне поля зрения или без внимания, что негативно сказалось на их достижении;
- избирательные платформы политических партий не были увязаны с целями Стратегии.

47. В целом, несмотря на эти недостатки, Монголия добилась значительного прогресса в период осуществления Стратегии и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В течение последних 14 лет монгольская экономика росла быстрыми темпами. Если в 2000–2005 годах среднегодовые темпы роста ВВП составляли 5,6 процента, то в 2005–2010 годах они возросли до 6,4 процента и дополнительно ускорились до 12,2 процента в 2010–2014 годах. В результате, по оценкам Всемирного банка, уровень валового национального дохода на душу населения достиг 3770 долл. США, и Монголия больше не относится к группе стран с низким уровнем дохода по показателям ее ВВП на душу населения. (данные имеются по адресу <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>). По оценкам Всемирного банка, в 2008 году Монголия вышла из категории стран с низким уровнем дохода и перешла в ряды стран с уровнем дохода ниже среднего, что явилось для страны важным шагом вперед.

48. Несмотря на высокие темпы экономического роста и расширение экономики, принципиального сокращения масштабов нищеты не произошло, и наблюдались негативные последствия сохраняющегося уровня безработицы, растущего неравенства в уровне доходов населения и другие неблагоприятные последствия, которые свидетельствуют о том, что экономический рост охватывал не все слои населения. Соотношение уровня потребления богатейших 20 процентов и беднейших 20 процентов населения, которое составляло 5,5 в 1995 году, возросло до 6,2 в 2012 году. В настоящее время распространение экономического роста на все слои населения является одним из наиболее насущных вопросов, который показывает, что необходимо уделять внимание и

принимать меры в целях улучшения социального развития в целом и увеличения охвата целевых групп населения экономическим ростом в частности.

49. Цели сокращения детской смертности, улучшения охраны материнства, борьбы с ВИЧ/СПИДом и освоения новых информационно-коммуникационных технологий и построения информационного общества уже достигнуты в Монголии. Достигнут существенный прогресс в деле поощрения равенства мужчин и женщин и расширения участия женщин в сфере политики и в процессах принятия решений.

50. Меры, направленные на улучшение охраны материнства, принесли хорошие результаты. Например, были выработаны и введены в действие нормативно-правовые документы, стратегии, основные положения и руководства по вопросам медицинского и акушерского обслуживания женщин, была создана информационно-регистрационная система по проблеме материнской смертности, и налажена система медицинского обслуживания и направления беременных женщин, относящихся к группе высокого риска и имеющих комплекс заболеваний, в медицинские центры третьего уровня. Сокращение показателя материнской смертности является приоритетной целью страны, и один из контрольных показателей достижения этой цели, а именно работа аппарата губернаторов аймаков (единица административно-территориального деления) и правительственных органов и повышение осведомленности по вопросам охраны здоровья женщин на национальном и местном уровнях, был увеличен в целях достижения конкретных результатов. Кроме того, содействие и поддержка со стороны Всемирной организации здравоохранения, организаций системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций была правильно направлена и достигла целевых групп населения, что имело значительный эффект.

51. Монголия утвердила девятую цель «Укрепление прав человека и упрочение демократической формы правления» и добилась значительного прогресса в области обеспечения гласного управления и участия граждан и в области борьбы с коррупцией и ограничения этой практики. Согласно индексу предполагаемой коррупции, который рассчитывается организацией «Трансперенси интернэшнл», Монголия заняла 120-е место в 2011 году; в 2014 году она заняла 80-е место среди 174 стран, что является заметным прогрессом.

52. Хотя Монголия не смогла сократить масштабы нищеты вдвое, она добилась успеха в сокращении этого показателя на одну треть. Уровень нищеты в Монголии составлял 36,3 процента в 1995 году, дополнительно возрос до 38,7 процента в 2010 году, но снизился до 27,4 процента в 2012 году. Такое сокращение является результатом успешного проведения целенаправленной социальной политики Великим государственным хуралом и правительством Монголии.

53. По индексу развития человеческого потенциала, который составил 0,698 в 2013 году, Монголия относится к категории стран со средним уровнем развития и занимает 103-е место среди 187 стран. Средний индекс развития человеческого потенциала стран Азиатско-Тихоокеанских региона составляет 0,614, и

Монголия занимает более высокое место в сравнении с другими странами, находящимися на аналогичном этапе развития<sup>1</sup>.

54. Несмотря на достигнутый прогресс, по-прежнему имеются отставания в выполнении некоторых задач развития. Цели сокращения вдвое масштабов нищеты, снижения уровня безработицы среди молодежи, снижения уровня распространенности туберкулеза и охраны окружающей среды, особенно снижения загрязненности воздуха в городских центрах, например в Улан-Баторе, не были достигнуты.

55. Оценка достижения некоторых целей, не имеющих четких задач, вызывает сложности. Кроме того, оценка и проверка достижения некоторых целей затруднены неполнотой данных и методологическими проблемами; из этого можно вынести важный урок на будущее.

56. В 2013 году правительством был подготовлен пятый национальный доклад о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Проект этого доклада обсуждался на заседании подкомитета по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, и вопросам сокращения масштабов нищеты, который входит в состав постоянного комитета парламента по вопросам социальной политики, образования, науки и культуры. Подкомитет предложил правительству активизировать осуществление целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В пятом докладе весьма подробно рассматривается достигнутый прогресс и имеющиеся трудности.

### **Проблемы, трудности и вынесенные уроки**

57. Десятилетие 1990–2000 годов было самым тяжелым этапом переходного периода, когда высокий уровень безработицы, нищета и гиперинфляция неблагоприятно отразились на благосостоянии людей, что сказалось на достижении сформулированной в Декларации тысячелетия цели в области развития, касающейся сокращения масштабов нищеты. Кроме того, слабая экономическая структура страны, высокая доля сектора животноводства, зависящего от природных и погодных условий, в экономике страны и недостаточная развитость обрабатывающей промышленности и инфраструктуры препятствуют росту производительной занятости. Например, засуха и дзуд, которые имели место в 2000–2001 и 2009–2010 годах, нанесли огромный урон животноводству: вызвали падеж скота и потерю средств к существованию среди тысяч скотоводов и привели к повышению уровня нищеты. Потери от стихийного бедствия 2000–2001 годов составили более 10 миллионов голов скота, и объем производства животноводческого сектора сократился более чем на 20 процентов. Кроме того, мировой экономический и финансовый кризис 2007–2009 годов нанес тяжелый удар по Монголии, и объем ВВП страны сократился в 2009 году на 1,3 процента. Вследствие быстрого развития горнодобывающего промышлен-

---

<sup>1</sup> Индекс развития человеческого потенциала Монголии составил в 2013 году 0,698. Однако с поправкой на уровень неравенства значение этого индекса снижается до 0,618, то есть на 11,5 процента вследствие неравенства в распределении по составляющим индексам. Индекс гендерного неравенства отражает неравное положение женщин по трем составляющим: охрана репродуктивного здоровья, расширение прав и возможностей и экономическая активность. Индекс гендерного неравенства Монголии составляет 0,320, и по индексу 2013 года она занимает 54-е место среди 149 стран.

ности в последние годы Монголия стала более зависимой от горнодобывающего сектора и, следовательно, уязвимой к колебаниям мировых цен на минеральное сырье.

58. Наш прошлый опыт доказывает, что достижение цели сокращения масштабов нищеты является нелегкой задачей для развивающейся страны с переходной экономикой. Участники общенародного референдума подчеркнули, что помимо трудностей и проблем, с которыми сталкивалась Монголия в ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на протяжении последних 20 лет, не создана пока система ответственного и благого управления, работа правоохранительных органов ведется на неудовлетворительном уровне, существующие институты отличаются слабостью, часто возникают кризисы, и проводимая политика в области развития характеризуется непоследовательностью и несогласованностью. Нехватка финансовых ресурсов и ограниченное участие частных кругов и организаций гражданского общества в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, относятся к числу многих факторов, объясняющих успехи и неудачи страны.

59. В целом Монголия добилась значительного прогресса в деле укрепления планирования политики в области развития и учета глобальных тенденций развития в своей национальной политике, однако некоторые важнейшие программные вопросы остались без внимания и по-прежнему имеют трудности.

60. Ключевым вопросом является отсутствие надлежащих нормативно-правовых условий для планирования развития. Серьезного внимания заслуживают следующие вопросы:

- при определении приоритетных направлений развития на период после 2015 года следует опираться на современные методики планирования развития, цели в области развития должны быть достижимыми и должны быть установлены и введены в действие нормативно-правовые рамки для планирования политики в области развития в Монголии;
- следует расширить число и возможности работников, руководящих контролем и оценкой стратегического планирования;
- следует разработать и применять основные положения и руководства в целях формулирования долгосрочных задач и отраслевой политики и следует учитывать эти задачи в среднесрочных стратегиях;
- следует привести идеологию и принципы политических сил и партий в соответствие с основными направлениями политики развития;
- Великому государственному хуралу и правительству следует уделять особое внимание осуществлению долгосрочной политики;
- планы действий правительства должны составляться исходя из долгосрочной политики.

61. Особое внимание следует уделять учету стратегических целей в среднесрочной и краткосрочной экономической политике. Хотя начиная с 2008 года значительное внимание уделялось долгосрочной Всеобъемлющей стратегии национального развития, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, цели, намечаемые правительством в его

плане действий, не были полностью скоординированы со Стратегией, и только при выработке краткосрочной политики учитывались цели долгосрочной Стратегии. Поскольку политические партии, избираемые в парламент, играют решающую и преобладающую роль в определении целей среднесрочного планирования исходя из своих предвыборных манифестов, исключительно важно, чтобы в этих манифестах были отражены задачи развития, установленные в рамках глобального партнерства и национальной долгосрочной политики развития Монголии. Эти недостатки и пробелы усложняют задачу тех, кто будет осуществлять долгосрочную политику развития в будущем.

62. Следует укрепить органы, отвечающие за выполнение программы развития. Достигнут впечатляющий прогресс в деле формирования органа, ответственного за планирование развития. С конца 2014 года планирование развития входит в обязанности министерства финансов. Такое структурное изменение на шаг приближает страну к приведению системы планирования развития в соответствие с механизмами финансирования. Задачи развития, установленные в мировом масштабе, и цели в области устойчивого развития носят весьма широкий характер, и поэтому координирование сотрудничества и партнерства в целях развития с механизмами финансирования станет необходимым условием достижения этих целей.

### **Национальная политики в период перехода от целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к целям в области устойчивого развития**

#### **Текущий процесс обновления долгосрочной политики развития**

63. Когда будут созданы надлежащие нормативно-правовые условия для осуществления политики развития и планирования этого процесса, они будут служить юридической основой для проведения обзоров программных документов. На рассмотрение парламента внесен проект закона о политике развития и планировании процесса развития.

64. Распоряжением спикера парламента Монголии сформирована рабочая группа, которой поручено разработать к апрелю 2016 года долгосрочную политику развития Монголии. Рабочую группу возглавляет председатель собрания политических партий в Великом государственном хурале, а техническая рабочая подгруппа состоит из министерств и государственных ведомств. Необходимость обновления Всеобъемлющей стратегии национального развития, введенной в действие в 2008 году, связана с переходом от целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к целям в области устойчивого развития. Цели в области устойчивого развития Монголии на период после 2015 года устанавливаются для продолжения начатой деятельности по осуществлению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и будут согласованы с 17 целями в области устойчивого развития, установленными в рамках глобального партнерства, отражая при этом насущные вопросы и задачи развития страны. Основой для определения целей развития Монголии служат результаты серии национальных референдумов по программе развития на период после 2015 года, организованных Представительством координатора-резидента в 2012–2014 годах при участии многих заинтересованных сторон.

65. Поощряется проведение научных исследований, способствующих улучшению скоординированности, согласованности, последовательности политики и комплексного руководства ее претворения в жизнь в интересах достижения целей устойчивого развития. Институт национального развития Монголии проводит исследование с целью представления научно обоснованных программных рекомендаций и практических советов по вопросам применения концепции и принципов устойчивого развития. Институтом было недавно завершено проведение всеобъемлющего исследования, посвященного выработке долгосрочной политики национального развития. В ходе исследования применялся междисциплинарный подход к сбору и анализу данных. Процесс обсуждения результатов и выводов, а также процесс распространения информационных сообщений о ходе проведения исследования были организованы на систематической основе с целью гибкого учета отзывов и замечаний, высказываемых в рамках консультаций и обсуждений со многими заинтересованными сторонами.

66. В предложенном Институтом национального развития проекте долгосрочной политики национального развития на период 2016–2040 годов определено пять приоритетных областей:

- диверсификация экономики, выход на международный рынок и эффективное использование ресурсов;
- развитие людских ресурсов страны, формирование высококвалифицированной рабочей силы и наращивание производительности и производственных мощностей;
- повышение качества работы государственных ведомств, проводимой ими политики и устанавливаемых положений и правил;
- применение современных технологий и новшеств во всех секторах и создание потенциала, способного адаптироваться к климатическим изменениям;
- укрепление среднего класса как движущей силы развития и улучшение состояния общественного здравоохранения и безопасности.

### **Основные приоритетные направления долгосрочной политики развития**

67. Приведенные ниже долгосрочные приоритетные направления развития основываются на трех составляющих устойчивого развития, а именно социальное развитие, охрана окружающей среды и экономическое развитие, и являются предметом текущих обсуждений.

### **Социальное развитие**

68. Долгосрочная цель социального развития определена в настоящее время следующим образом: укрепление среднего класса и улучшение состояния общественного здравоохранения и безопасности. Хотя в течение последних 14 лет темпы экономического роста страны были неизменно положительными, быстрого сокращения масштабов нищеты не произошло. Неравенство в уровне доходов населения усилилось. Политика, нацеленная на неуклонное увеличение среднего класса и сокращения неравенства и разрывов в уровне доходов среди населения, будет считаться основой устойчивого социального развития.

69. Будет продолжаться осуществление Всеобъемлющей стратегии национального развития, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и приоритетных задач правительства, в том числе определенных в Плане действий правительства на 2012–2016 годы, в части, касающейся формирования общества, большинство которого составляли бы граждане со средним уровнем дохода. Предпосылкой увеличения среднего класса станет сокращение масштабов нищеты. Поэтому в рамках целей устойчивого развития, предложенных Организацией Объединенных Наций, цель «Содействие обеспечению устойчивой индустриализации» необходимо увязать с целью сокращения безработицы путем приспособления цели устойчивого развития «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах» к местным условиям.

70. Для сокращения неравенства и разрывов в уровне доходов и различий в структурах потребления потребуются ликвидировать такие пробелы в инфраструктуре сельских районов, как доступ к жилью, образованию и медицинскому обслуживанию и различия в условиях жизни. Эта задача относится к десятой цели в области устойчивого развития «Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними».

71. В рамках цели устойчивого развития, касающейся охраны здоровья населения, была предложена третья цель «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте». Улучшение охраны здоровья населения, расширение доступа к медицинскому обслуживанию и повышение качества медицинского обслуживания были предложены в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, применительно к нашей стране, и их осуществление будет продолжаться. Цель увеличения средней продолжительности жизни (конкретный возраст может быть установлен в качестве целевого показателя) включает задачу сокращения разрыва в показателях средней продолжительности жизни мужчин и женщин. Монголия предложит целевой показатель сокращения некоторых серьезных заболеваний, широко распространенных среди ее населения. Например, страна предложит целевой показатель сокращения уровня распространенности туберкулеза, который был включен в цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, сердечных заболеваний и рака. Что касается сокращения заболеваемости туберкулезом, то Монголия хотела бы по-прежнему получать помощь со стороны международных организаций, поскольку в случае нашей страны широкое распространение получил туберкулез, устойчивый к лекарственным средствам, и дорогостоящее лечение этой болезни может стать тяжелым бременем для государственного бюджета в предстоящие годы.

72. В настоящее время в контексте социального развития обсуждается политика, отдающая приоритет укреплению потенциала монгольских граждан и созданию высококвалифицированной монгольской рабочей силы. В рамках цели устойчивого развития, касающейся образования, в нашей стране следует полностью выполнить четвертую задачу «Обеспечение всеохватывающего и справедливого качественного образования и поощрение возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех». Монголии следует сосредоточить особое внимание на повышении качества образования. Например, существует мнение, что на уровне высшего образования профессиональные правила и учебные программы должны быть согласованы с требованиями рынка и должны обеспечивать молодежь необходимыми знаниями и навыками, что и является приори-

ритетной задачей. В ходе национального референдума была подчеркнута необходимость гибкого применения адресной системы социальной защиты в отношении бедных слоев, меньшинств, инвалидов и уязвимых групп населения.

73. В рамках цели поощрения равенства мужчин и женщин следует развернуть борьбу с проблемами насилия в семье и торговли людьми, которые обращают на себя все большее внимание в Монголии, и следует делать дальнейший упор на обеспечении защиты прав девочек и женщин, которые являются основными жертвами насилия.

74. Необходимо ликвидировать нынешнюю тенденцию к политизации системы гражданской службы, нанимать на работу в государственные учреждения квалифицированных профессионалов независимо от их политической принадлежности и ограничить практику коррупции на всех уровнях. Насущным вопросом социального развития применительно к Монголии является укрепление потенциала государственных учреждений и качества проводимой политики и устанавливаемых положений и правил.

75. Решающее значение имеет укрепление секторальной координации и согласованности с опорой на комплексную политику развития и систему программного управления, ориентированного на конкретные результаты. Поэтому требуется создание системы стратегического планирования, равного и всеохватывающего государственного сектора и надежных систем подотчетности. В докладе об оценке хода осуществления Всеобъемлющей стратегии национального развития, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в пятом национальном докладе о ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в Монголии сказано, что главными трудностями в процессе реализации политики национального развития являются слабый институциональный потенциал, недостаточная скоординированность политики, непоследовательность проводимой государственной политики, ненадлежащая координация секторальным и межсекторальным стратегий и планов и недостаточная слаженность и согласованность с долгосрочной стратегией национального развития.

#### **Устойчивая окружающая среда**

76. Проведение экологической политики в комплексе с другими видами политики должно служить одним из главных оперативных принципов достижения устойчивого развития. В большинстве ключевых программных документов по вопросам развития, принятых вслед за программой МПД-21, таких, как Всеобъемлющая программа национального развития, основанная на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, «Политика регионального развития», «Концепция национальной безопасности Монголии» и Стратегия экономического роста и сокращения масштабов нищеты, не содержалось ясной цели учета экологических аспектов и целей экологической политики в секторальной политике и осуществления интеграции экологической политики как основы достижения устойчивого развития.

77. В настоящее время страна сталкивается с некоторыми трудностями в плане претворения в жизнь широких понятий устойчивого развития, поскольку они довольно расплывчато сформулированы и поскольку в различных секторах и на разных уровнях директивного управления нет общего понимания концепции устойчивого развития. Трудность представляют координирование различ-

ных видов секторальной политики в интересах достижения устойчивого развития и учет экологических аспектов в существующих комплексах, включающих процессы секторальной политики, организационные механизмы и властные структуры. Стремясь восполнить эти пробелы, правительство предприняло важные шаги, создав в июле 2012 года министерство окружающей среды и зеленого развития.

78. Выработана национальная политика зеленого развития в сочетании с другими осуществляемыми в экологическом секторе национальными программами, а именно национальными программами в области изменения климата, водных ресурсов, возобновляемой энергии и борьбы с опустыниванием. Национальную политику зеленого развития можно также считать важной национальной инициативой по учету экологических аспектов и целей экологической политики в других видах секторальной политики, например в энергетической, индустриальной и сельскохозяйственной политике. Национальная политика зеленого развития свидетельствует о политической приверженности и руководящей роли правительства в осуществлении интеграции экологической политики, однако для перехода на принципы устойчивого развития требуется наличие постоянной приверженности на высоком уровне. Поддерживается прочное сотрудничество с международными организациями в области зеленого экономического развития, и существует намерение развивать это сотрудничество и в дальнейшем. Например, в 2013 году Монголия вступила в Партнерство за действия в интересах зеленой экономики и ведет сотрудничество со специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, в том числе с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций, Международной организацией труда, Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию и Программой развития Организации Объединенных Наций. Монголия намерена стать членом Глобального института зеленого роста и применить «зеленую» экономическую модель «Рубеж XXI» при изучении процессов формирования политики.

79. До 2012 года вопросы охраны природы и окружающей среды считались прерогативой одного из отраслевых министерств, которое не имело полномочий влиять на процессы принятия решений и выработки политики в других министерствах. Поэтому в интересах поощрения политики, направленной на достижение сбалансированной увязки трех составляющих устойчивого развития, важно повысить статус министерства окружающей среды и зеленого развития, и наделить его возможностями для выполнения решений, принимаемых в растущих объемах, поддержания систематизированных контактов с другими министерствами и получения поддержки от внешних сторон в процессе осуществления политики зеленого развития. Кроме того, данное министерство нуждается в улучшении процессов координации и связи, бюджетном стимулировании и укреплении аналитического и научного потенциала в интересах достижения устойчивого развития.

### **Экономическое развитие**

80. К целям экономического развития относятся диверсификация экономики, дальнейший выход на международные рынки и повышение эффективности использования ресурсов. Поскольку на протяжении последнего десятилетия в Монголии отмечался неуклонный рост горнодобывающего сектора, экономика

страны стала более зависимой от экспорта меди и каменноугольного кокса и, следовательно, более уязвимой к колебаниям цен на мировых рынках и к уровню спроса в небольшом числе стран, являющихся основными рынками ее экспорта. Поэтому экономическая диверсификация стала основой политики развития. Доля быстроразвивающегося горнодобывающего сектора в ВВП составила 20,2 процента в 2013 году по сравнению с 12,0 процента в 1995 году. В горнодобывающем секторе было произведено 81,3 процента всей экспортной продукции в 2014 году по сравнению с 35,2 процента в 2000 году. Монголия располагает возможностями для диверсификации экономики за счет использования своих сравнительных преимуществ. Например, имеются возможности для экспорта высококачественных биологически чистых продовольственных продуктов и развития сектора туризма благодаря обеспечению охраны бесценной девственной природы. Имеются также возможности для экспорта электроэнергии на азиатские рынки за счет строительства солнечных и ветряных электростанций. Возрождение Азии, в том числе дальнейшая интеграция экономики соседних стран и развитие инфраструктуры, создает благоприятные внешние условия для дальнейшего экономического развития в Монголии.

81. Следующей экономической задачей является осуществление политики индустриализации, предусмотренной в Плане действий правительства на 2012–2016 годы. Проект государственной политики индустриализации подготовлен для рассмотрения Великим государственным хуралом на его весенней сессии 2015 года. В рамках политики индустриализации планируется проведение крупных реконструкционных работ, например строительство индустриального парка «Сайншанд», развитие металлургического комплекса и другие проекты. В последние годы были предприняты первоначальные шаги в направлении индустриализации. Например, в двух регионах были построены цементные заводы общей мощностью 2 млн. тонн цемента. Был расширен Дарханский металлургический завод, и в 2014 году был построен завод по переработке железной руды. Проводится в жизнь политика развития тяжелой промышленности, включающая расширение электростанций и теплоэлектроцентралей. Начато строительство электростанции № 5 в Улан-Баторе. Организованы торги на реализацию проектов строительства электростанций в Баганууре и Таван-Толгое, и подписаны концессионные соглашения.

### **Заключение**

82. Ряд целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, достигнуты в Монголии, и некоторые из оставшихся задач в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, будут скорее всего выполнены к концу 2015 года. Хотя этот успех может объясняться различными факторами, проведение в жизнь эффективной политики и программных мероприятий, в том числе Всеобъемлющей стратегии национального развития, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и стратегий в области здравоохранения, сыграло главную роль в достижении таких результатов. По мере приближения намеченного срока достижения к концу 2015 года целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Монголия полна решимости реализовать свои оставшиеся цели, с интересом ожидая также возможности внести свой дальнейший вклад в формирование программы развития на период после 2015 года.

83. Важную и уникальную роль в деле поддержки осуществления программы развития на период после 2015 года будет играть механизм сотрудничества в целях развития. Монголия выступает в поддержку обновленного глобального партнерства, на котором будет основываться будущий механизм сотрудничества в целях развития. Области, нуждающиеся в международной поддержке, будут ориентированы на ускоренное наращивание потенциала в целях усиления интеграции политики и согласованности устойчивых направлений политики и на фактическое устранение весьма сложных компромиссов между тремя аспектами устойчивого развития. В дальнейшем укреплении нуждаются системы контроля и оценки, позволяющие измерять эффективность государственной политики, программ и проектов, направленных на достижение целей устойчивого развития, которые могут в потенциале способствовать налаживанию надежной системы управления, ориентированного на конкретные результаты.

---