

# Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары



Қазақстандағы жергілікті басқару  
субъектілеріне арналған ұсынымдық құрал



Конрад Аденауэр атындағы Қор

# **ЖЕРГІЛІКТІ ДЕҢГЕЙДЕГІ СЯЯСАТ — ӨЗЕКТІ ЖӘНЕ ПРОБЛЕМАЛЫҚ СҰРАҚТАРЫ**

Қазақстандағы жергілікті басқару субъектілеріне  
арналған ұсынымдық құрал

Нұр-Сұлтан – 2020

УДК 323  
ББК 66.3  
Ж52

Ж52 Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары. *Қазақстандағы жергілікті басқару субъектілеріне арналған ұсынымдық құрал.*  
Нұр-Сұлтан: Типография «IndigoPrint», 2020. – 272 б.

Конрад Аденауэр атындағы Қор әзірлеген «Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары» атты бұл басылымда Қазақстан мен Германия сарапшыларының мақалалары жинақталған. Жинақ материалдарында азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысуы, бюджеттік саясат және өмірді қамтамасыз ету факторлары, т.б. мәселелер қамтылды. Сонымен қатар, жинақта экономикалық құрылымдық өзгерістер мен тұрақты даму мүмкіндіктері, сондай-ақ жергілікті басқару саласындағы кадрлық саясат қарастырылады.

Кітаптың басты ерекшелігі — мұнда негізгі қатер-тәуекелдер мен проблемалық мәселелерді шешу жолдары сипатталған.

Жинақ Қазақстан Республикасы азаматтарының өмір сүру деңгейін жақсарту үшін жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға мүдделі тұлғалардың, сондай-ақ жалпы көпшілік оқырман қауымның қызығушылығын тудырады деп үміттенеміз.

УДК 323  
ББК 66.3

Жинақ авторларының пікірі Конрад Аденауэр атындағы Қордың пікірімен сәйкес келмеуі мүмкін.

Бұл жинақ қазақ тіліне орыс және неміс тілдерінен аударылды.

*Графикалық мүмкіндіктердің шектеулілігіне байланысты, кітап мұқабасында Қазақстанның қалалары толық көрсетілген жоқ.*

## **Авторлар**

Сергей Худяков

Грегор Бендер

Рахым Ошақбаев

Йохен-Конрад Фромме

Д-р Себастиан Сандерс

Томас Хельм

Қайша Атаханова

Мәдина Ибрашева

Алихан Байменов

Ернар Жаркешов

Гүлмира Раисова

Нүргүл Адамбаева

Арне Кёллинг

Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары.  
Қазақстандағы жергілікті басқару субъектілеріне арналған ұсынымдық құрал.

---

## Мазмұны

Алғы сөз .....	7
<b>1-тарау. Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару ісіне тартылуы және қатысуы</b>	
Жергілікті қоғамдастықты ауыл деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқару процесіне тарту .....	9
<i>Сергей Худяков</i>	
Азаматтардың жергілікті басқару ісіне араласуы және қатысуы Германия тәжірибесінің мысалында .....	23
<i>Грегор Бендер</i>	
<b>2-тарау. Бюджет саясаты және қаржы. Қаржылық бақылау мәселелері</b>	
Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың жекелеген мәселелері .....	35
<i>Рахым Ошақбаев</i>	
Муниципалдық бюджет .....	43
<i>Йохен-Конрад Фромме</i>	
<b>3-тарау. Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету және орналасу факторлары</b>	
Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету — мемлекеттің құзыреті .....	69
<i>Йохен-Конрад Фромме</i>	
Муниципалитет тіршілігін қамтамасыз етудің әлеуметтік мәселелері кәсіпорынның орналасу факторы ретінде және осы мәселелерді қаржыландыру .....	87
<i>Д-р Себастиан Сандерс</i>	
<b>4-тарау. Экономикалық құрылымдық өзгерістер және тұрақты даму</b>	
Муниципалитеттің экономикалық дамуы .....	139
<i>Томас Хельм</i>	
Қазақстандағы шағын қалалар мен ауылдық аймақтардың экономикалық дамуындағы құрылымдық өзгерістерге азаматтардың қатысу рөлі .....	177
<i>Қайша Атаханова, Мәдина Ибрашева</i>	

Қалалық маркетинг — коммуналдық экономикалық саясаттың тиімді элементі ме? ..... 187  
*Арне Кёллинг, Томас Хельм*

Қазақстанның моноқалаларына құрылымдық өзгерістердің қажеттілігі және жергілікті басқарудың міндеттері. Германия тәжірибесі ..... 219  
*Нұргүл Адамбаева*

### **5-тарау. Басқару және кадрлық саясат**

Еңбек нарығының аймақтық ерекшеліктері мәнмәтінінде жергілікті басқару органдарын кадрлық қамтамасыз ету ..... 235  
*Алихан Байменов, Ернар Жаркешов, Гүлмира Раисова*

Жергілікті басқарудың тарифтік жүйесі. Әкімшілік және персонал ..... 251  
*Грегор Бендер*

Авторлар туралы мағлұмат ..... 265

Пәндік көрсеткіш ..... 271



## Алғы сөз

«Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары» атты мақалалар жинағы әкімдіктер (жергілікті атқару органдары) қызметкерлеріне, мәслихаттар (жергілікті өкілді органдары) мүшелеріне, сондай-ақ жергілікті деңгейдегі саясат мәселелері мен еліміздің дамуына қызығушылық танытатын жалпы оқырман қауымға арналған.

Көптеген жылдар бойы Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару ісі қаншама рет өзгеріске ұшыраған заңнамаға сай жетілдіріліп отырды. 2018 жылдан бастап тұрғылықты халқының саны 2000 адамнан асатын әкімшілік-аумақтық бірліктер өз бюджеттерін өздері құрайтын болды. Соңғы кезеңдерде туындаған түрлі қиындықтарға қарамастан, бұл іс-тәжірибе 2020 жылдың қаңтарынан барлық аймақтарда қолданысқа енгізілді. Міндеттердің көбеюіне қарай жауапкершілік пен ақпарат алуға деген қажеттілік те арта түсетінін айта кету керек.

Жинақ ұсыныстар түрінде әзірленген, мұнда қазақстандық және германиялық сарапшылардың мақалалары топтастырылған.

Қазақстандық авторлардың мақалалары ең өзекті сұрақтарға жылдам жауап беруге арналған. Ал неміс сарапшыларының жұмыстары түрлі идеяларды ұсыну және жергілікті өзін-өзі басқару дәстүрін бұрыннан қалыптастырған Германиядағы ұқсас мәселелердің шешім табу мысалдарын таныстыру түрінде әзірленген. Жалпы алғанда, кітап Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне практикалық қолдау көрсетуге және оны жаңа идеялармен дамытуға бағытталған.

Осыған орай, мен осы жинақты жазуға жоғары деңгейлі мамандарды тарта алғанымды кішігірім мақтанышпен айта аламын.

«Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары» жобасына қатысқан, осылайша Қазақстанның қалалары, ауылдары мен аймақтарының әрі қарай дамуына айтарлықтай үлес қосқан авторларға алғыс айтамын.

*Томас Хельм,  
Нұр-Сұлтан, 2020 ж., тамыз*

Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары.  
Қазақстандағы жергілікті басқару субъектілеріне арналған ұсынымдық құрал.

---

## 1-тарау.

### **Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару ісіне тартылуы және қатысуы**

#### **Жергілікті қоғамдастықты ауыл деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқару процесіне тарту**

*Сергей Худяков*

#### **Кіріспе**

Қазіргі кезеңде Конституция, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы заң және «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдасын бекіту» туралы Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізі деп саналады.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы Қазақстан Республикасының заңына азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару процесіне қатысуын ретке келтіру үшін толықтырулар енгізілді. Қолданыстағы заңдарға енгізілген өзгерістер мен толықтырулар жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін орнықтыру процесін аяқтаған жоқ. Керісінше, бұл іс дамудың бастапқы сатысында тұр.

2018 жылдан бастап аудандық маңызды бар қалаларда, ауылдар мен саны 2000-нан асатын ауылдық округтерде жергілікті өзін-өзі басқарудың бюджеті мен коммуналдық меншігі заңды түрде енгізілді. Салық және басқадай салықтық емес түсімдердің 7 түрі ауылдық округтің, аудандық маңызы бар қаланың және ауылдың бюджетіне берілді. 2020 жылдың 1 қаңтарынан бастап басқа әкімшілік бөліністер халқының санына қарамастан төртінші бюджеттік деңгейге өтті.

Қаржылық дербестіктің кеңеюі халықтың түрлі топтарының, соның ішінде осал топтардың мұқтаждықтары мен сұраныстарын ескере отырып,

жергілікті бюджетті бөлудегі қызығушылығын арттырады және халықты жергілікті мәселелерді шешуге итермелейді деп есептелді.

Жүргізілген реформалық іс-шараларға қарамастан, ауылдық округ, қала және ауыл деңгейіндегі жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі тиісті деңгейде өрістей алмады. Азаматтар өз әкімдерімен бірлескен іс-қимылға баруға, жергілікті қауымдастықтың жиналыстары мен жиындарына қатысуға қызығушылық білдірмей отыр.

Тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқару жұмыстарына белсенді қатысуына кедергі келтіретін себептер: жергілікті маңызы бар мәселелерді талқылаудағы өздерінің рөлі туралы білімдерінің жетіспеушілігі, қабылданатын шешімдерге әсер ете алатын нақты мүмкіндіктеріне сенбеуі, керенаулық, дайын істерге дәмелену әдеті, ортақ істерге немқұрайлылық, әкімдердің белсенді қарым-қатынасқа қызығушылықтарының төмендігі.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту ісі дегеніміз тек заңнамалық базаны өзгерту немесе толықтыру ғана емес, сондай-ақ жергілікті қоғамдастықтың азаматтық белсенділігінің айтарлықтай жандануы деп білеміз. Сондай-ақ жергілікті қоғамдастықтың және олармен бірігіп жұмыс жүргізетін ауыл әкімдері аппараттары мамандарының жиналыстары үшін семинарлар өткізу тәжірибесі халық белсенділігінің аса төмен дәрежеде екенін байқатады. Енжарлық қолданыстағы азаматтық институттардың — жергілікті қоғамдастық жиналыстарының, бюджет қаражатының жұмсалуды бақылаудың, жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестегі қызметтерінің нәтижесіздігіне әкеліп соғады.

Қолданыстағы заңнама тұрғысында ауыл әкімі жергілікті маңызы бар мәселелердің шешімі туралы есеп беруге, жергілікті қоғамдастықты дамыту бағдарламасын әзірлеп және оны бекітуге ұсынуға, қабылданатын шешімдерін түсіндіруге міндетті.

Бақылау комиссиясы бір жылда екі рет тиісті құжаттарды қарап болғаннан соң жергілікті маңызы бар мәселерді шешуге бөлінген қаражаттың қалай жұмсалғаны туралы жергілікті қоғамдастықтың жиналысына хабарлама жасайды және әкімнің қарауына міндетті болып саналатын ұсыныстар бере алады.

Жергілікті қоғамдастықтың жиыны басымдыққа ие мәселелерді қарастырып және оның орындау мерзімдерін анықтауға, аудан мәслихатына жергілікті маңызды шаруалар бойынша ұсыныстар жасауға құқығы бар.

Жергілікті қоғамдастық жиналысында мына мәселелерді қарауға құқығы бар: жергілікті бюджеттік бағдарламаларды талқылау, жергілікті өзін-өзі басқарудың кіріс көздерін қажетке жарату, алынған мүліктің берілуі жөніндегі келісімге келу, қажеттілік орын алған жағдайда әкімді қызметінен алу туралы бастама көтеру.

Мемлекеттік органдар бес жылдан астам уақыттан бері «Азаматтық бюджет» деген құжат әзірлеп, оны өз веб-сайтында орналастыруға міндеттенді. Бұл құжаттың мақсаты — азаматтарды инфографика мен қолжетімді тілді пайдалана отырып, мемлекеттік бюджеттің басты бағыттарымен таныстыру. Осының нәтижесінде негізгі бюджеттік ақпараттың ашықтығы мен қолжетімділігі артады. Өйткені үкіметтің қоғамдық ресурстарды қалай жинақтап, бөліп және пайдаланатыны туралы дерек кез келген қолданушыға түсінікті болады.

Мына жайды мойындауымыз керек: Жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы қатынастарды реттейтін заңдардың өзгеру жылдамдығы олардың іс жүзінде жүзеге асуынан озып кетеді. Дәл осындай артта қалушылық заңнаманы жетілдіруге бағытталған келесі қадамға бөгет жасайды. Құқық қолдану практикасын іске асыру аса назар аударуды қажет етеді.

Енжарлықтың себептері неде? Олардың ең маңыздылары деп мыналарды атауға болатын шығар:

1. Билікке сенімсіздік.
2. Басқаруға қатысуға практикалық тәжірибенің болмауы.
3. Қажетті білімнің жоқтығы.

Білімнің жоқтығын оқып-үйренумен жеңуге болады. Тәжірибе жұмыс істеу барысында жиналады, сенімсіздіктен сәтті істердің көмегімен арыла аламыз.

Қоғамдық қатысуларды дамыту турасындағы қажеттіліктерге мамандар күмән келтірмейді. Дегенмен тұрғындардың өздері үшін қатысу формалары бұрынғыша түсініксіздеу және қолжетімді емес. Солай болса да, тұрғындардың басқару ісіне белсенді араласуы аймақтың тұрақты дамуының шарты

болмақ. Қоғамның барлық топтарының, яғни бизнес, билік, коммерциялық емес секторларының өкілдері тікелей қатысып қабылданған бағдарламалар — ең тиімді бағдарламалар. Азаматтардың талқылауға белсенді түрде қатысу процесі депутаттардың бағдарламаны бекіту туралы соңғы шешіміне қарағанда анағұрлым көп нәрсені білдіре алады.

Реформаны нәтижелі жүргізіп және оны жүзеге асыратын азаматтардың қатысуын ұлғайту үшін тиісті ұйымдар қажет. Олар оқу өткізуге және кеңес беруге қабілетті болуы керек. Бұл әр түрлі статустағы ұйым болуы мүмкін. Соның ішінде үкіметтік емес ұйымдар да бар. Оқу процесінің тиімділігін арттыру үшін мақсатты топтарды анықтап алу қажет. Бұл олардың қажеттілігін бағалау үшін керек. Сондай-ақ, оқудың интерактивті әдістерін енгізу көзделеді, ол әдістерді білім алушылар іс жүзінде қолдана алатындай болуы шарт.

Азаматтар мен әкімшіліктің жергілікті қоғамдастықпен тікелей бірлесе жұмыс жасайтын мамандарын оқыту — жергілікті өзін-өзі басқару институтын тиімді жолға қоюдың және тұрғындардың жергілікті мәселелерді талқылауға және оны шешуге қатысуын жандандырудың басты кепілі болып саналады.

## **Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту жолындағы кездесетін кедергілер**

Мемлекеттік билікке халықтың сенімінің деңгейі оның көбінесе жергілікті өзін-өзі басқару органдарына деген сеніміне байланысты болып келеді, өйткені олар азаматтардың күнделікті мәселелерін шешіп отырады. Жергілікті өзін-өзі басқару қоғам мен мемлекет арасын байланыстырушы буын бола отырып, тежеу мен тепе-теңдікті сақтау жүйесінің органикалық бөлігі болып саналады (жанама да, тікелей де жұмыс жасай береді) және ол құқықтық мемлекет орнатудың қажетті кезеңі болып табылады.

Бүгінгі күні Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды тиімді дамытудың алдында кедергілер кездеседі, атап айтқанда:

- маңызды өзгерістер жасауға саяси еріктің жетіспеушілігі;
- халықтың құқықтық сауаттылығының төмендігі мен енжарлығы;

- жергілікті өзін-өзі басқарудың негізін салу үшін керекті қаржылық ресурстардың жоқтығы;
- еліміздің жер аумағының орасан үлкендігі, халық санының аздығы және, «әдеттегідей», тұрғындардың тығыз өмір сүретін топтарының бір-бірінен едәуір қашықтығы. Олар өзін-өзі басқаратын жергілікті қоғамдастықтың негізі бола алар еді. Бұл қазіргі замандағы коммуникация мен басқарудың ақпараттық технологиясын жеделдетіп енгізуді талап етеді;
- жергілікті өзін-өзі басқару органдарының міндеттері мен функцияларының жергілікті мемлекеттік басқару органдарына «бағыныштылығы»;
- жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқарудың функциялары мен институционалдық шекараларын нақты айырудың болмауы, сондай-ақ, жергілікті маңызы бар мәселелерді нақты анықтаудың жоқтығы (орындалуы міндетті және ерікті түрде);
- кадрлардың жетіспеушілігі;
- ауылдық жерлердегі өкілдік органдардың жоқтығы;
- унитарлық мемлекет жағдайындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың шекаралары мен шектерінің нақты анықталуының болмауы.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың одан әрі дамуына серпін беру үшін жоғарғы деңгейде тиісті құжат дайындап бекіту қажет. Оның мақсаты — реформалаудың келесі кезеңін анықтау, жергілікті өзін-өзі басқару мен мемлекеттің органдардың функцияларын айыру, қалалық басқару ісіне бұрын құрылған, бірақ жұмыс жасамайтын өзін-өзі басқарудың аймақтық кеңесін қосуды қарастыру, жергілікті қоғамдастықтың жиналысының қарауына ауылдық округтің әкімін ұсынуға мүмкіндік беру. Сонымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқару ісіне азаматтарды тарту үшін берілетін лоттар мен гранттардың санын көбейтіп, құқық қолдану тәжірибесі бойынша тұрақты түрде зерттеу жұмыстарын жүргізіп отыру қажет.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың Тұжырымдамасын қабылдағаннан соң және заңнамаға келесі өзгерістер енгізгеннен кейін жеті жыл өтті. Алғашқы қорытындыларды шығару үшін бұл жеткілікті мерзім. Және азаматтар өзі тұратын ауыл мен қаланы басқаруға қатыса ма деген сұраққа да жауап ала аламыз.

Бір қарағанға ештеңе өзгермеген сияқты. Төменгі басшылықтағы әкімдер өздерінің жоғарғы басшыларының кеңесіне үнемі барып тұрады, олардан жазбаша және ауызша нұсқаулар алып, өз аумақтарында іске асырады. Жергілікті қоғамдастықтың жиналыстары мен жиындарына тұрғындар немқұрайлы, кейде тіпті жақтырмай барады, бұрынғыдай қолдарын көтеріп, артық ештеңе айтпауға тырысады, өйткені осындай көңілсіз шаралардың созылмауын қалайды.

Өкінішке қарай, мынадай жағдай да орын алады: «бөтен» әкім жергілікті халықпен байланыс орната алмайды немесе әкім болып кездейсоқ, уақытша қызмет атқарамын дейтін немқұрайлы адам жұмыс істейді, оны тек қана сөгіс алып қалмасам деген ойлар мазалайды және жалақысы көп басқа жұмысқа жылдамырақ кетуге тырысады. Ал кейбір жағдайларда әкімдер өздерінің жергілікті мәселелерді басқалардан артық білетініне қатты сенеді және жиналыстар мен жиындарды босқа уақыт өткізу деп санайды, ал үкімет жуық арада өз ойынан қайтып, халықпен қарым-қатынас жасау барысында оларды маңызды шаруашылық істерден алыстатуды доғарады деп ойлайды.

Басқа да мысалдар кездеседі — тұрғындар өз әкіміне сенім білдіреді және де ол оларды тыңдап, жергілікті мәселелерді шешу үшін бар күшін салады деп ойлайды. Мұндай мысалдар аз емес. Қалыптасқан ахуал әкімнің жеке басына, оның жергілікті қоғамдастықпен сындарлы қарым-қатынас орнудағы қарым-қабілетті мен ықыласына өте қатты байланысты. Бұл — жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың маңызды мәселесі. Мемлекеттік басқаруды реформалау кезінде жекелеген тұлғалардың ізгі ниеттеріне иек арту мүмкін болмайды. Ол үшін заңдар арқылы құрылған жүйе жұмыс істеуі қажет. Бір жағынан, жүйе жергілікті халықтың сындарлы бастамаларын қолдауы керек, ал, екінші жағынан, ол әкімнің жергілікті қоғамдастықтың келісімінсіз жеке өзі шешім қабылдау мүмкіндігіне шектеу қою қажет.

Дәл осы тұрғыдан ағымдағы мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы заңның жергілікті қоғамдастыққа беретін мүмкіндіктерін қарастырайық.

Бірінші кезекте ауылдың округ деңгейіндегі болған өзгерістерді қарайық. Ауылда мәслихаттың болмауына байланысты жергілікті қоғамдастыққа ауылдың округтен кіретін өкілдерінің құрамы жеке-жеке жиындар, жиын-дар мен жиналыстар өткізу арқылы жасақталады.



Ауылдық округтер бір-бірінен айтарлықтай үлкен қашықтықта тұратын бірнеше елді мекендерден тұруы мүмкін. Мұндай округтің жиынын өткізу мүмкін емес. Сондықтан заң әрбір елдімекенде жеке-жеке жиын өткізу арқылы өкілдерді іріктеп алуға мүмкіндік береді. Сайланған өкілдердің саны ауыл әкімі әзірлеп, оны аудан мәслихаты бекіткен ережелерде көрсетіледі.

Әкімдіктің жауапты қызметкерлері жеке-жеке жиындар немесе жалпы жиындар өткізілетін күнді халыққа одан 10 күн бұрын жеткізеді, оның күн тәртібі мен өкілдерді ұсыну мүмкіндіктері туралы да ақпарат береді. Алдын ала дайындық жұмыстарының нәтижесінде ұсынылатын кандидаттардың тізімі жасалады және жергілікті қоғамдастықтың мүшелерін толғандыратын басымдығы бар мәселелердің саны көрсетіледі.

Ауылдық округтің әкімі немесе оның уәкілеттік берген адамы жеке-жеке жиын ашып, оны өзі жүргізеді.

Барлық жоспарланған жеке-жеке жиындардың нәтижесінде бүкіл ауылдың округтің жалпы жиынына қатысушылардың құрамы жасақталады, онда барлық елді мекендер (аудандық маңызы бар қаланың аумағы) пропорционалды түрде енгізілген.

Ауылдық округте сайланған өкілдердің қатысуымен жергілікті қоғамдастық жиынын ұдайы өткізіп тұруға мүмкіндік туып отыр. Кворум болуы үшін сайланған өкілдердің кем дегенде 50%-ы қатысуы қажет, бұл толық іске аса алады. Заңда бір топ мәселелер анықталған, олардың шешілуіне жиынға қатысушылар ықпал ете алуы мүмкін. Олар мыналар: Жергілікті қоғамдастықтың басымдыққа ие міндеттерін анықтау және оның жүзеге асыру мерзімін көрсету; жергілікті қоғамдастықтың жиналысына қатысушылардың құрамын 4 жылға құру; аудандық мәслихатқа жергілікті маңызы бар мәселелер бойынша ұсыныстар жасау; әкімдердің өздерінің жергілікті өзін-өзі басқарудың функцияларын орындағаны туралы есебін тыңдау.

Осы көрсетілген мәселелердің әрқайсысы бойынша азаматтар дәлелді ұсыныстар қоя алады, оларға әкім жауап беруге міндетті. Жауап әрдайым келісуді білдірмейді, бірақ ұсынысты әкім елемей кете алмайды. Әкімдер жергілікті қоғамдастықтың жиыны немесе жиналысының шешіміне келісім бермеуге құқылы, мұндай келіспеушілік тудырған мәселелер қайта талқылау жолымен шешіледі.

Аудандық маңызы бар қаланың, ауылдық округтің әкімі келіспеушілік білдірген мәселелерді шешу мүмкін болмайтын жағдай туындаса, онда бұл мәселені әкім тиісті аудандық мәслихаттың мәжілісінде оны алдын-ала талқылап алғаннан кейін шешеді.

Жиындар аралығындағы кездесетін жедел шешетін мәселелер туындаған жағдайда оның қатысушылары өз құрамынан жергілікті қоғамдастық жиналысының мүшелерін және санын анықтайды. Жиналыс мүшелерінің сандық, құрамы мен өкілеттік мерзімі жергілікті қоғамдастық жиынының шешімімен анықталады.

Кандидатураларды талқылау кезінде жергілікті қоғамдастық мүшелерінің ішінен халықтың әр түрлі топтарының мүддесін білдіретін азаматтарды ұсыну мақсатты болады, атап айтқанда бұл топтарға жататындар: ардагерлер, отбасы және әйелдер істері жөніндегі ұйым, жастар істері жөніндегі ұйым, ақсақалдар, үй, көше және квартал комитеттері, тағы сол сияқтылар.

Жиналыс жиынға қарағанда анағұрлым жиі өтеді және ол жергілікті маңызы бар ағымдағы мәселелерді талқылауға қатысты болады. Бұл мәселелердің біраз ерекшеліктері бар және оның шешімі ауылдық округтің дамуына нақты ықпал жасайды.

Жиналыста мына төмендегі мәселелер міндетті түрде талқылануы қажет: жергілікті қоғамдастықтың даму бағдарламаларының жобалары және қолданыстағы ауыл округінің бюджеттік бағдарламаларының жүзеге асуы, түскен табыстарды пайдалану, шығындарды бақылау жөнінде комиссия құру және оның есептерін тыңдау, сайлау өткізетін кезде әкімдердің кандидатураларымен келісу және әкімді қызметінен босату жөнінде бастама көтеру, ауылдың бюджеттік ұйымдарының басшыларын тағайындау.

Жергілікті қоғамдастықтың жиынында немесе жиналысында қабылданған шешімдер аудандық маңызы бар қаланың, ауылдық округтің әкімінің қарауына міндетті түрде жатады. Әкімдік жергілікті қоғамдастықтың жиынында немесе жергілікті қоғамдастықтың жиналысында қабылданған және әкім мақұлдаған шешімдердің жүзеге асуын қамтамасыз етеді.

## **Мониторинг өткізуге қатысудың мүмкіндіктері**

Жергілікті басқаруға нақты ықпал жасау үшін азаматтардың бақылау функциясы өте маңызды рөл атқарады және оның дамуы қолданыстағы заңнамаларда да қарастырылған. Жергілікті қоғамдастықтың жиналысы өз құрамынан бақылау комиссиясын құрады және оның ресми құрамы хаттамамен рәсімделеді. Комиссия кемінде бір жылда екі рет (жарты жылдың қорытындысы бойынша) жергілікті өзін-өзі басқарудың кіріс көздерін қалай пайдаланғанының нәтижелері туралы әкімнің аппараты дайындаған есебін тыңдайды. Заң талаптарына сәйкес, есепте бюджет қаражаттарын пайдаланудың жоспарланған және қол жеткізілген нәтижелерін салыстыру туралы ақпарат міндетті түрде көрсетілуі қажет. Есеп комиссия мүшелерінің қарауына есепті кезеңнен кейінгі айдың 10-нан кешіктірілмей ұсынылуы керек. Комиссия мүшелері мониторинг есебін зерттейді, анықтамалық сұрақтар қояды. Содан соң өздерінің қолдары қойылған мониторингтің есебін есепті кезеңнен кейінгі айдың 20-на дейін жергілікті қоғамдастықтың жиналысының бекітуіне жібереді.

Халыққа қажетті қызмет ету түрлерінің көпшілігі жергілікті деңгейде көрсетіледі, ал бұл жөнінде әкімшілік жауапты болады. Әкімдіктің құзіретіне бюджет қаражаттарын жұмсаудың басымдыққа ие тұстарын анықтау мен қойылған мақсаттарға қол жеткізу жолдарын көрсету кіреді. Сонымен қатар, әкімшілік қажеттілікке байланысты қазіргі қолданылып жүрген қызмет түрлерін өзгертуге немесе азаматтардың тұрмыс сапасын жақсарту үшін жаңа қызмет түрлерін енгізуге құқылы. Демек, әкімшіліктің қызметі тиімді болуы үшін оның барлық іс-әрекеттері қызмет түрлерін тұтынушылардың (тұрғындардың) қажеттіліктерін қамтамасыз етуге бағытталуға тиіс, ал ол үшін осы қажеттіліктер туралы тұрақты түрде хабардар болып отыруы қажет.

Айтарлықтай жиі кездесетін жалпы кемшіліктер төмендегідей:

1. жергілікті бағдарламалар әрқашан қойылған мақсаттар мен міндеттер, жоспарланған іс-шаралар, шығындар, күтілетін нәтижелер туралы өзара тығыз байланысты ақпаратты қамтымайды, сондай-ақ оларды бақылау әдістері ескерілмейді;
2. жергілікті бағдарламаның бюджетінен қаржыландыру әрқашан нақты қандай міндеттердің шешілетінін, қандай нәтижелерге қол жеткізуге

- болатындығын және қандай қомақты нәтиже күтілетінін (мысалы, өткен жылмен салыстырғанда) бағалауға мүмкіндік бермейді;
3. әкімшіліктің қызметі үйлестірілмеген, соның салдарынан жасалатын қызметтен салааралық нәтижені анықтау және шығындарды азайту қиындыққа әкеледі;
  4. халық қаржыландырудың басымдықтарын анықтау процесіне тартылмайды және көрсетілетін қызметтердің саласын бағалауға қатыспайды;
  5. бюджеттік шығындардың орындалуы көрсетілетін қызмет түрлерінің сапасы және сол немесе басқа қызмет тұрғысынан қарағанда бақылауға жатпайды. Бақылау құралдары жоқ, бұл өз кезегінде қызмет ұсынушылардан талап етілетін сапа өлшемдерінің болмауына байланысты;
  6. келесі жылға жасалған бюджеттік жоспарлаудың ұзақ мерзімді жоспармен байланысы әлсіз;
  7. бюджеттің орындалуы туралы есепте қол жеткізілген нәтижелер туралы жан-жақты ақпарат берілмейді.

Осы көрсетілген мәселелердің ауқымды бөлігін бюджет шығыстарының нәтижелілігін бақылау арқылы шешуге болады.

## **Мониторингті қалай жүзеге асыруға болады?**

Жылына екі рет, яғни жарты жылдың және бір жылдың қорытындылары жайында келесі есепті кезеңнен кейінгі айдың 5-не дейін әкімнің аппараты жергілікті өзін-өзі басқарудың кіріс көздерін пайдалану нәтижелері туралы «Жергілікті маңызы бар мәселелерге бөлінген бюджеттік қаражаттардың жұмсалыуына және жергілікті өзін-өзі басқарудың кіріс көздеріне бақылау жүргізу әдістемесінің» қосымшасына сәйкес бекітілген форма бойынша есеп береді. Және ақша түсімдері мен шығыстарының бекітілген жоспары негізінде жергілікті өзін-өзі басқарудың кіріс көздерін қалай пайдаланатынына талдау жүргізеді.

Әкімнің аппараты келесі есепті кезеңнен кейінгі айдың 10-на дейін жергілікті қоғамдастық комиссиясының мүшелеріне жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу үшін бөлінген бюджеттік қаражаттарды және жергілікті

өзін-өзі басқарудың кіріс көздері пайдалану жайында есеп пен талдау нәтижелерін береді.

Жергілікті қоғамдастықтың комиссия мүшелері ұсынылған құжаттарды қарап, соның негізінде есепті кезеңнен кейінгі айдың 15-не дейін мониторингтің нәтижелері туралы есеп жасайды.

Мониторинг нәтижелері туралы есеп еркін түрде және төмендегі нақты көрсеткіштерді көрсетіп жасалады:

1. бюджеттік бағдарламаларды жүзеге асырудың жоспарлы және нақты шығындары, оның орындалмау себептерінің дәлелдемесі;
2. бюджеттік бағдарламалардың көрсеткіштерінің нәтижелеріне қол жеткізу жөніндегі ақпарат;
3. ақша түсімдері мен шығыстарының жоспары бойынша ақша түсімдері мен шығыстарының мөлшері, оның орындалмау себептерінің дәлелдемесі;
4. тиісті іс-шараларға бағытталған жергілікті өзін-өзі басқарудың кіріс көздерін пайдалану туралы ақпарат;
5. жүргізілген мониторинг нәтижелерінің қорытындылары.

Есепті кезеңнен кейінгі айдың 20-на дейін мониторингтің нәтижелері туралы жергілікті қоғамдастықтың комиссия мүшелері қол қойған есеп жергілікті қоғамдастықтың жиналысының талқылануына жіберіледі.

Жергілікті қоғамдастықтың жиналысы жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге бөлінген бюджет қаражаттарын және жергілікті өзін-өзі басқарудың кіріс көздерін тиімді пайдалану туралы ұсыныстар қабылдайды. Олар тиісті хаттамалармен рәсімделеді.

Хаттамаға жергілікті қоғамдастық жиналысының төрағасы мен хатшысының қолдары қойылып әкімге жіберіледі.

Әкім алынған ұсыныстарды қарап, олар бойынша дәлелдері келтірілген қорытынды дайындайды.

Есепті кезеңнен кейінгі айдың 25-не дейін әкімнің бақылау комиссиясының ұсыныстары туралы қорытындысы жергілікті қоғамдастықтың жиналысында қаралады.

Әкімнің қорытындыларын талқылаудың түпкілікті нәтижелері мен жергілікті қоғамдастың жиналыстарының берген ұсыныстары тиісті жергілікті бюджеттерді жасау мен оны анықтау барысында және ақшаның түсімдері мен шығындарының жоспарларын қабылдағанда есепке алынады.

Жергілікті қоғамдастықтың жиналысы мониторингтің есебін қараған соң жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге бөлінген бюджет қаражаттары шығынының тиімділігін арттыруға бағытталған ұсыныстар қабылдауға құқылы, ол хаттамада көрсетіледі. Әкім бұл ұсыныстарды қарауға міндетті және жергілікті қоғамдастықтың таяу арада өтетін жиналысында бұл жөнінде өз шешімін жария етеді. Егер әкім бұл ұсыныстарды қабылдамаған болса, онда ол өз ұстанымын дәлелдеу керек. Мақұлданған ұсыныстар тиісті бюджеттерді жасау және анықтау барысында ескеріледі.

Жиындар мен жиналыстарда қабылданған барлық шешімдер бұқаралық ақпарат көздері арқылы және басқадай жолдармен таратылады.

## **Қалалық өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестері**

Облыс орталықтарын басқарудағы қала тұрғындарының өкілеттік құқықтары аз, дегенмен заңдарда оң өзгерістер бар. 2016 жылдың басынан бастап қалаларда бірнеше көршілес учаскелердің шекараларында қала депутаттарын сайлау үшін өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестері құрылды.

Кеңестер қала әкімдігінің жанындағы консультативтік-кеңесші орган болып табылады. Олар қалалық мәслихаттың қала әкімінің халықпен бірлесе әрекет ету туралы шешіміне орай 5 жылға құрылады. Кеңестің жеке құрамын әкім тиісті аумақ тұрғындарының ішінен анықтайды. Кеңестердің құзіретіне кіретін негізгі мәселелер: тұрғын үй-коммуналдық шаруашылықтың жұмыс істеуі, аумақтардың санитарлық жағдайын дұрыс жолға қою және құқық бұзушылық фактілерінің алдын алу.

Кеңестердің өкілеттік құқықтары олардың қызметі туралы қабылданған Ережеде көрсетілген. Атап айтқанда олар мыналар: қала тұрғындарының пікірлерін зерттеу және есепке алу, мемлекеттік органдарға ұсыныстар беру (соның ішінде учаскелік инспекторлардың жұмысын жақсы жолға қою), жоғарыда көрсетілген мәселелер мен шұғылданатын ұйымдарға бару және олардан керекті ақпаратты сұратып алу.

Кеңестер қызмет атқару барысында азаматтарды қабылдайды және оларды аумақтық маңызы бар мәселелер жөнінде әкіммен және қалалық мәслихаттың депутаттарымен кездестіруді ұйымдастырады.

Сонымен, шешімдерді қабылдау тәртібін қарай отырып біз мынаны көреміз: әкім қандай да бір шешім қабылдаса да және ауылдық округтің дамуына жауапты бола тұрса да, ол ең маңызды саналатын шешімдерді жергілікті қоғамдастықтың өкілдеріне алдын ала түсіндіруге және олардың пікірлерін тыңдауға міндетті. Азаматтар өз пікірлерін жеткізу мүмкіндіктерін алды және оның еске алуын талап етті.

## **Азаматтарды жергілікті өзін-өзі басқару ісіне тарту туралы ұсыныстар**

1. Оқып түсінуге жеткілікті түрде дайындалған ауылдық округтің даму бағдарламасын талқылау, өйткені қатысу процесінің маңызы түпкілікті шешім қабылдағаннан анағұрлым жоғары тұрады.
2. Халықтың пікірін сауалнамалар мен фокус-топтар арқылы зерттеу.
3. Жергілікті маңызы бар өзекті мәселелер бойынша қоғамдық тыңдауларды ұйымдастыру.
4. Белгілі бір кезеңдегі азаматтардың өтініштері бойынша жүргізілген зерттеудің нәтижелерін көпшілік алдында талқылау.
5. Азаматтардың абаттандыру және басқа да жергілікті маңызы бар мәселелер жөніндегі бастамаларына қолдау көрсету.
6. Жергілікті қоғамдастықтың жиналыстары мен жиындарының мүшелерімен қажетті оқулар өткізу.
7. Әртүрлі ауылдық округтерінің өкілдерімен тәжірибе алмасу үшін жұмыс бабындағы кездесулерді ұйымдастырып тұру.
8. Азаматтарды әлеуметтік тапсырыстар мен гранттар арқылы жергілікті өзін-өзі басқару ісіне тарту турасындағы жобаларға қолдау көрсету.
9. Көп пәтерлі үйлердің басқару органдарының басшыларын тұрғындардың өкілдері ретінде жергілікті мәселелерді талқылауға тарту. Кімде кім көп пәтерлі үйді басқаруда келісілген шешім қабылдауға үйренген болса, ол шын мәнінде өз елді мекенінде өзін-өзі басқару ісіне дайын екендігін көрсете алады.

10. Ауылдық округтің көлемінде бюджеттік бағдарламалардың жүзеге асуын назарда ұстау үшін қоғамдық бақылауды дамыту.
11. Жергілікті маңызы бар мәселелерді талқылау үшін депутаттар мен жергілікті қоғамдастықтың жиыны мен жиналыстары мүшелерінің тұрақты кездесулерін ұйымдастыру.
12. Тұрғындардың білім алу бағдарламасын әзірлеу және бұқаралық ақпарат құралдары арқылы азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы құқықтары мен мүмкіндіктері туралы түсіндіру жұмыстарын жүргізу.

Өзара сенімсіздікті жеңіп шығу — жергілікті өзін-өзі басқарудың тиімділігіне қол жеткізудің және аумақтың дамуын қоғамдық іске қатысу ресурстары арқылы жүзеге асыра алатынының ең маңызды шарты болып табылады.



## **Азаматтардың жергілікті басқару ісіне араласуы және қатысуы Германия тәжірибесінің мысалында**

*Грегор Бендер*

### **Германияда азаматтардың қала деңгейінде шешім қабылдауға елеулі үлеспен қатысуының себебі неде?**

Кез келген қала мен кез келген әкімшілік үздіксіз даму, жетілу процесінде болады, оны адамдар, сондай-ақ әлеуметтік, экономикалық және саяси дамуы айқындайды, оған барлық қатысушылардың шешімдері әсер етеді. Жергілікті биліктің, яғни мемлекет, қала, ықшамауданның дамуы жалғаса ма, жалғасса, қандай сипат алады — бұл көптеген факторларға байланысты. Бұл факторларға, бір жағынан, қабылданған шешімнің: а) жалпы алғанда және б) тиімді және в) тиісті адамдардың мүдделеріне оң әсермен әрі қарай дамуына ықпал ете ала ма деген сұрақ кіреді.

Әр деңгейде әсер етуі мүмкін және мүмкін емес оқиғалар арасында түбегейлі айырмашылық болуы керек. Мемлекеттің әлеуметтік, саяси және экономикалық тұрғыдан дамуы туралы мәселеге мемлекеттік басқару жалғыз емес, бірақ та негізінде сол жауапты болып табылады.

Әрине, мұнда климаттық, саяси — мысалы, бүгінгі күні орын алып отырған дүниежүзілік денсаулық жағдайы сияқты ұлттық және үкіметаралық деңгейдегі шешімдерге әсер ететін факторлар бар.

Қалалық деңгейде, ең алдымен, осы деңгейдегі шешімдер арқылы қандай оқиғаларды тиімді басқаруға болатынын анықтап алу керек. Ол үшін қалалар деңгейінде шешілетін және қала тұрғындары үшін ерекше маңызы бар міндеттерді айқындап алған дұрыс болады.

### **1. Әкімшілік аумақтың бөлінуі**

Аудандар қаланы жалпы басқаруға қатысады, сондықтан олар қала аумағынан тысқары жерлерге жатпайтын барлық мәселелер үшін жауап береді және осы аймаққа әсер ететін барлық жалпы қалалық іс-шараларға қатысуы керек.

Тиімді басқарудың міндетті шарты — басқарылатын аумақтың (қалалық аймақтың) аудандарға немесе шағын аудандарға бөлінуі. Бұл әкімшілік бөлімдерге шешім қабылдауға, кеңестер жүргізуге және ұсыныстар жасауға заңды түрде міндеттелген құқықтар берілген. Аудандар бөлу елді мекендердің құрылымына, тұрғындардың қоныстануына және қоғамның даму мақсаттарына негізделген.

Жіктеу келесі өлшемдерге негізделуі керек:

### **1.1. Елдімекеннің құрамы**

Бөлу кезінде «жергілікті қауымдастықты» сипаттайтын құрылыс пен құрылымдық маңызды қатынастар ескерілуі керек. Мысалы, ескі және жаңа құрылыс жабдықтарынан туындайтын қатынастар.

### **1.2. Тұрғылықты халықтың қоныстану тәртібі**

Бөлу барысында бөлінген аудандар аумағындағы әлеуметтік, экономикалық және мәдени байланыстар ескерілуі керек. Белгілі бір тепе-теңдікті сақтай отырып ауданда жиналған халықтың жалпы базасын жасауды көздеу керек.

### **1.3. Қаланы дамыту мақсаттары**

Жалпы қаланы дамытуда белгілі мақсаттар ескерілуі керек. Шешуші рөлді ауданды бөлу кезіндегі жағдай ғана емес, сонымен бірге қаланы тұтас алғанда және жекелеген аудандарды дамыту перспективасы да анықтайды. Аудандарға бөлу қаланың ішкі құрылымындағы болашаққа жоспарланған өзгерістерге кедергі жасамауы керек.

### **1.4. Қаланың барлық аудандарының тең құқықта қатысуы**

Қала аудандарының жергілікті мәселелерді шешуге тең құқықта қатысуын қамтамасыз ету керек. Бұл дегеніміз, қалалық аудандар өз аумағы жағынан да, ішкі құрылымы жағынан да, тұрғындар жағынан да қойылған міндеттерді орындау үшін қажетті жағдайларды мүмкіндігінше қанағаттандыруы керек. Тиімділікпен қатар, тапсырмаларды орындауда жауапкершілік және тапсырманың көлемі арасындағы функционалды байланыс қамтамасыз етілуі керек.

## **2. Германиядағы қала аудандарының әкімшілік құрылымы**

Әр аудан үшін осы ауданның арнайы сайланған азаматтарынан және ауданның әкімшілік органы өкілдерінен құралған аудандық өкілдік (аудандық парламент) құрылуы керек. Міндеттерді аудан бойынша бөлу әр ауданға қатысты жергілікті міндеттерді сол аудан тұрғындарының мүддесін ескере отырып, қала мүдделеріне нұқсан келтірмейтіндей етіп орындауға бағытталған.

### **2.1. Аудандық өкілдіктер**

Аудандық өкілдіктің мүшелері 5 жыл мерзімге, ауданда тұратын азаматтардың тізіміне сәйкес сайланады.

#### **2.1.1. Аудандық өкілдіктерді сайлау**

Аудандық өкілдіктердің мүшелері жалпыға бірдей, тікелей, еркін, тең және жасырын дауыс беру арқылы бес жыл мерзімге сайланады. Аудандық өкілдіктерді сайлау қалалық кеңеске сайлаумен қатар өткізіледі. 18 жасқа толған және қала аудандарында тұратын, тиісті қала ауданының аудандық кеңесінде дауыс беру құқығы бар азамат сайлана алады. Кеңес сайлауына жауапты сайлау органдары аудан өкілдеріне сайлаулар өткізеді.

Аудан өкілдіктеріне сайлау пропорционалды өкілеттік қағидаттарына сәйкес, үміткерлердің аты-жөні жазылған сайлау тізімдері негізінде өткізіледі. Сайлаушы бір дауысқа ие, ол дауысын бір тізімге бере алады.

Тізімді партиялар мен сайлаушылар топтары бере алады. Сайлау тізімін партия немесе сайлау тобы арқылы емес, жекелеген азаматтар да бере алады, ол үшін сайлау туралы ұсыныста қолдау танытатын адамдардың қолы ең төменгі деңгейден асуы керек (халық санына байланысты, бірақ 50 адамнан аспайтын болса). Үміткер бір ғана сайлау тізімінде ұсыныла алады. Сайлау тізіміне тек осы мақсат үшін қала немесе қала ауданындағы мүшелер, өкілдер немесе сайлаушылар жиналысында сайланған адамдар көрсетіле алады.

Орындарды бөлу кезінде алдымен партияларға және сайлаушылар топтарына бөлінген сайлау тізімдері бойынша берілген дауыстар (жалпы дауыс саны) есептеледі.

Партиялар мен сайлаушылар топтары, сондай-ақ қолдау туралы өтініштердің негізінде жасалған, жалпы дауыс санының 2,5 пайызынан аз алған сайлау тізімдері аудандық өкілдікте орындар бөлінген кезде есепке алынбайды. Сайлау тізімдері үшін берілген дауыстарды шегеру арқылы жалпы дауыс санынан енді түзетілген жалпы дауыс саны бөлініп алынады, кейіннен орындарды бөлу кезінде осы сан шешуші болады.

### **2.1.2. Аудандық өкілдіктердің басшылығы**

Аудандық өкілдік өз мүшелерінің ішінен төрағаны және төрағаның орынбасарын сайлайды, олар өкілдіктің жиналыстарын басқарады және басқа аудандық өкілдермен бірге түрлі міндеттерді орындайды.

### **2.1.3. Аудандық өкілдіктердің құзыреттілігі**

Қаланың жергілікті өзін-өзі басқарудың барлық мәселелері бойынша қалалық парламенттің жан-жақты құзыреттіліктері бар. Негізгі жауапкершілік аудандық кеңестер мен аудан әкімшілігінің өкілеттіктерімен ішінара шектелген.

Аудандық өкілдіктердің міндеттері төмендегідей бөлінеді:

- шешімдер қабылдау құқығы;
- қала ауданына ерекше қатысты болатын мәселелерді қарастыру құқығы;
- муниципалды орталық органдарды муниципалитеттің нақты мәселелері мен сұрақтарын шешуге мәжбүр ететін кеңес пен ұсыныстар жасау құқығы.

Аудандық өкілдіктер аудан шегінен шықпайтын барлық мәселелерде құзырлы, олар қаланың мүдделерін ескере отырып, қала кеңесі шығаратын жалпы директивалар (құзырет және бюджеттік ресурстар) аясында әрекет етеді.

Бұл өзгермейтін өкілеттіктердің ішінде келесілерді атап көрсетуге болады:

- аудан аумағында орналасқан мектептер мен қоғамдық мекемелерді, мысалы, спорт алаңдары, қарттар үйі, зираттар, кітап дүкендері және сол сияқты әлеуметтік және мәдени нысандарға қолдау көрсету және жабдықтау;

- ескерткіштерді қорғау, қала ландшафтына күтім жасау және жасыл желекті сақтау мәселелері;
- жолдар салу, жолдарды қайта жөндеу және аудандық маңызы бар учаскелерді қайта құру, кеңейту және жөндеу бойынша жұмыстарды айқындау, оның ішінде көшелерді жарықтандыру, жол жүру қауіпсіздігін сақтау міндетіне байланысы жоқ бөлігінде жұмыстарды жүргізу;
- жергілікті клубтар, қауымдастықтар және басқа бірлестіктер мен аудандағы бастамаларға қамқорлық жасау және қолдау;
- ауданның мәдениет саласындағы мәселелер, оның ішінде көпшілік орындардағы өнер, ұлттық мұра мен салт-дәстүрлерді сақтау және қамқорлыққа алу;
- ауданға қатысты мәселелер бойынша ақпарат, құжаттама және ұсыныстар жасау.

Дәлірек егжей-тегжей мәселелер мен басқа да рұқсат-шектеулерді қалалық парламент барлық немесе әрбір аудан үшін жеке-жеке қолданыста болатын жарғыда белгілейді.

## **Шолу: Аудан өкілдіктерінің заңды құзыреттілігі**

Заңнамалық реттеуге сәйкес Германияда аудандық өкілдіктердің құзырына келесі мәселелер бойынша шешімдер қабылдау кіреді:

### **Аудан аумағында орналасқан қоғамдық маңызы бар нысандар үшін жауапкершілік**

Маңыздылық деңгейі қала ауданы аумағынан шамадан тыс шетке шығып кетпеген қоғамдық мекемелер сөз болып отыр. Бұл, мысалы, ауласының белгіленген аумағы мен орташа сыйымдылық мөлшері қала ауданынға сай келетін мектептер үшін қолданылады.

Мысалы, бастауыш мектептерді әдетте аудандық кеңес басқарады, ал гимназиялар мен жалпы білім беретін орта мектептерді қалалық кеңес басқарады.

Көлемі және қала үшін маңыздылығына байланысты жабық бассейндер, жастар орталықтары мен демалыс орындары, балалардың ойын алаңдары, спорт залдар, қарттарға арналған күндізгі емдеу орталықтары, ересектерге арналған білім беру орталықтары, т.б. қалалық кеңеске кіреді.

Іс жүзінде техникалық қызмет көрсету және жабдықтау ең алдымен құрылымдарды, яғни ғимараттарды күту деп түсініледі. Оған аудандық жауапкершілікті көздемейтін жаңа ғимараттар сатып алу және салу кірмейді.

### **Ескерткіштерді қорғау, қала ландшафтына күтім жасау және жасыл желекті сақтау мәселелері**

Қала ауданының аумағында орналасқан ескерткіштерді қорғау және сәулет ғимараттарын ескерткіштер тізіміне енгізу туралы шешімдер аудан өкілдіктерінің міндеттер тізіміне енгізілуі мүмкін. Ол үшін олар аудан аумағында орналасуы және ескерткіш ретіндегі маңызы қалалық аудан шегінен айтарлықтай асып кетпеуі керек.

Іс жүзінде аудандық кеңестердің қалалық ландшафтқа күтім жасау және жасыл алаңдар мен саябақтарды жобалаудағы белсенділік дәрежесі қалалық кеңестің осы мақсатқа бөлетін бюджетіне байланысты. Осыған байланысты Кеңестің аудандық кеңестерге бюджет бөлуде шешім қабылдауда мүмкіндігі үлкен.

### **Көшелер, жолдар мен алаңдар**

Бюджет ресурстары мұнда да басты фактор болады. Көшенің немесе жолдың аудан мен қаланың байланыстырушысы ретінде бөлінуі, әдетте, оның маңыздылығы қалалық аудан аумағынан шығып кеткенін және қажет болған жағдайда аудандық өкілдіктердің пікірін білдіруге құқылы екенін көрсетеді.

### **Жергілікті қауымдастықтарға бақылау жасау және қолдау**

Осы жарлықпен заң шығарушы қаржылай қолдау мен басқа да көмек көрсету арқылы тек қалалық ауданмен шектелген қауымдастықтардың, федерациялардың, қоғамдардың және бастамалардың іс-әрекет бостандығын аудандық өкілдердің қолына беру мүмкіндігін қамтамасыз етуге тырысты. Әрине, бұл Кеңес немесе Кеңестің құзыретті комитеті осындай клубтар мен бірлестіктердің мәселелерімен де айналысуы мүмкін екенін жоққа шығармайды.

### **Мәдениетке қатысты мәселелер**

Қала ауданындағы ұлттық мұра мен әдет-ғұрыпты сақтауға байланысты мәселелерге қаланың және үшінші тараптардың іс-шаралары да жатады:

жәрмеңкелер, кинофильмдер көрсету, жергілікті фестивальдар, сонымен қатар музыкалық және театрландырылған іс-шаралар, қоғамдық орындарда көрмелер ұйымдастыру. Аудандық өкілдіктің бастамалары қолда бар бюджет аясында ғана іске асады деген қағида бар.

### **Ақпарат, құжаттама, өкілдік**

Мысалы, ақпарат осы аудандағы спорттық немесе мәдени іс-шаралар туралы хабарлауды қамтиды.

Құжаттама дегеніміз — ауданда құрылымдық деректерді жинау, мысалы экономикалық даму агенттігіне деректерді беру мақсатында немесе соған ұқсас басқа да мақсатта деректерді жинау.

Қалалық аудан мәселелеріне қатысты өкілдік ету — жалпы аудандық кеңестің немесе оның төрағасының міндеті, яғни өкілдік ету аудан әкімшілігінің немесе оның басшылығының міндеті емес.

#### **2.1.4. Аудандық өкілдіктердің бюджеттік ресурстары**

Аудандық өкілдіктер өздеріне жүктелген міндеттерді қалалық кеңес бөлетін бюджет қаражатына байланысты орындайды. Өз құзыреті шегінде аудандық өкілдіктер қаражаттың бір бөлігін өз бетінше пайдалану туралы шешім қабылдауы мүмкін. Аудандық бюджеттің қаражаттары қаланың жалпы шығындары мен жалпы төлемдерін, сондай-ақ қала округінде орналасқан қаражат пен құрал-жабдықтар көлемін, алға қойылған міндеттерді ескере отырып айқындалады және белгіленеді.

Аудан өкілдіктері қала бюджетін талқылауға қатысады. Оларға ауданға және аудан міндеттеріне әсер ететін барлық бюджеттік тарамдар бойынша кеңес беріледі, олар ұсыныстар мен бастамалар жасай алады.

Яғни, аудандық кеңестердің бюджетті бекітуге жеке құқықтары жоқ және қолжетімді қаражаттар қалалық кеңестің, тапсырмалар кешеніне сәйкес, негізгі бюджетті бекіту құқығын есепке ала отырып бөлінеді. Алайда, қалалық кеңес міндетті тапсырмаларды орындауға бөлінген қаражаттан басқа, аудандық кеңестерге бюджеттік қаражат бөле алады, ол қаражатты жұмсау мақсаттарын өздері біріге шешеді.

Сонымен қатар, аудандардағы тиісті үй-жайлар мен жабдықтардың көлемін ескере отырып, қаланың жалпы шығындарына сәйкес аудандық бюджеттен бөлінген қаражатты жаңарту міндеттемесі бар.

Аудандық кеңестер бюджетті талқылау кезінде бюджеттік сметалар бойынша ұсыныстар жасап, бастамалар енгізе алады. «Бюджет жарғысын талқылауға» қатысу жай тыңдауды ғана білдірмейді. Іс жүзінде, аудандық бөлімдер өз аудандарына және олардың міндеттеріне байланысты барлық бюджеттік сметаларды ертерек мерзімде ұсынуы керек, осылайша оларды талқылап, қажет болған жағдайда кеңес беріп ұсыныстар жасай алады.

Кеңес түпкілікті шешім қабылдауға құқылы болса да, ол ұсынылған ұсыныстар мен ескертулерді мұқият қарастыруы керек.

Сондай-ақ, аудандық бюджеттің сметалары аудандар үшін арнайы бюджетте бөлек көрсетілуі керек. Бұл ашықтық пен айқындықты қамтамасыз ету мақсатына қызмет етеді.

Қаражат бөлген кезде қалалық кеңес белгілі бір ауданда қай мемлекеттік мекемелер орналасқанын, қандай ауданда қандай міндеттер өз құзыреттіліктері шегінде орындалуы керек екенін және қала деңгейінде осыған ұқсас міндеттерге бюджеттің қанша мөлшері жұмсалатындығын есепке алуы керек.

### **2.1.5. Аудан өкілдіктерінің тыңдауға және қатысуға құқықтары**

Ауданға қатысты барлық маңызды мәселелер бойынша аудандық өкілдіктің көзқарасын тыңдау керек. Атап айтқанда, аудан өкілдері аудан аумағында түрлі жобаларды жоспарлау және инвестициялау, ауданды дамыту туралы пікірлерін осы мәселелер бойынша Кеңес шешім қабылдағанға дейін білдіре алады.

Алайда, заңда қалалық парламенттің үстемдігі қарастырылған, сондықтан құзырет негізінен қалалық аудан аумағынан тыс мәселелермен шектеледі, бюджеттік ресурстарды қалалық кеңес береді және аудан өз шешімдерінде әрқашан бүкіл қаланың мүдделерін ескеруі керек.

Бұл ескертпелер қалалық кеңестің барлық азаматтардың мүдделері үшін жауапкершілігін сақтап қалуға, сонымен бірге биліктің орталықсыздануына және аудандардың мүдделері үшін шешім қабылдауға мүмкіндік береді. Өкілеттіліктің бөлінбеуі әрбір жағдайда жергілікті меншікті қамтамасыз



етуге және жылжытуға, бірақ жалпы қала құрылысының біркелкілігіне кедергі келтірмеуге шақырады.

## **2.2. Ауданның әкімшілік органдары**

Аудан әкімшілігінің кеңселері, бір жағынан, аудандық парламентке (аудандық өкілдік) қатысты қалалық әкімшіліктің ақпараттық кеңес беру орталықтары, екінші жағынан, облыс азаматтарының байланыс пункттері ретінде қызмет етеді. Әкімшіліктің аудандық бөлімшелері — қалалық әкімшіліктің аудандық бөлімшелері

### **2.2.1. Аудандық әкімшілік органдарының бюджеттік ресурстары**

Аудандық әкімшіліктер қалалық бюджеттен қаржыландырылатын өз бюджеттерін басқарады. Аудандық әкімшіліктердің қаржылық ресурстары аудандық және қалалық бөлімдер өздерінің бюджеттерін үнемді басқара алатындай етіп жасақталған, бұл оларға ауданның төңірегінде әкімшілік міндеттерді орындауға мүмкіндік беруі керек.

### **2.2.2. Аудандық әкімшілік кеңселердің саны мен құзыреті**

Осы аудандық әкімшіліктер үшін қатаң ережелер жоқ, бірақ келесі нұсқалар заңды түрде рұқсат етілген. Қандай нұсқа таңдалатынын нақты жергілікті жағдайға байланысты қалалық парламент шешеді.

1. Әр ауданда өзінің аудандық әкімшілік бөлімі орналасқан.
2. Аудандарда аудан әкімшілігінің міндеттерін сонда орналасқан қалалық мекемелер орындайды.
3. Әр ауданда әкімшілік органы құрылмайды (бұл, ең алдымен, қаланың ішкі аумағына қатысты, аумақтары әр түрлі елді мекендерге айтарлықтай қатысы жоқ).

Әр ауданда аудан әкімшілігін құру міндеті бұл мекемелерде қала әкімшілігінің барлық бөлімдері болуы керек дегенді білдірмейді, бірақ қызметкерлер мен жабдықтар қала парламенті жүктеген тиісті аудан әкімшілігінің міндеттеріне және уәкілеттілігіне байланысты болады.

## **Шолу — Тәжірибе жүзінде аудандық әкімшілік кеңселерін ұйымдастырудың түрлері мен міндеттері**

Қалалар іс жүзінде қолданыстағы құқықтық нормалармен қарастырылған заңнамалық негізді үш түрлі жағдайда нақты қолданады:

**1-тип:** Орталықтан орындалмайтын барлық әкімшілік міндеттер түпкілікті белгілі бір істі қарастыру және шешімдер қабылдау үшін аудандық әкімшілік кеңселеріне жүктеледі.

**2-тип:** Аудан әкімшілігіне азаматтарға қатысты мәселелерді қарқынды түрде шешуге және шешім қабылдауға байланысты мәселелер жүктеледі — басқа жағдайда орталық қалалық әкімшілік жауап береді.

**3-тип:** Аудан әкімшілігінің кеңсесі азаматтарға кеңестер берумен және өтініштерді қабылдаумен шектеледі. Істі қарастыру мен шешім әдетте орталық қалалық әкімшілікте немесе орталық аппараттың нұсқауы бойынша қабылданады.

Жауапкершіліктің әр түрлі салаларының мұндай кең ауқымы әдетте шектеулермен немесе аудандардың бөлінуімен байланысты болады. Егер қалада тұрғындар саны өте көп үлкен аудандар және өте кіші аудандар болса, функциялар мен міндеттерді әртүрлі бағынышты мекемелерге бөліп беру қиынға соғуы мүмкін, өйткені шағын аудандарда кадрлар толықтай пайдаланылмайды, бұл жұмыс орындарының қажетсіз өсуіне әкеледі. Бұл жерде аудандардың бөлінуі муниципалды міндеттерді орындауға тең қатысуға негізделуі керек екендігі айқын болады, өйткені бұл аудан әкімдіктерін материалдық және кадрлық ресурстармен қамтамасыз ету үшін қажет.

### **2.2.3. Аудандық әкімшілік органдар және жалпы басқару**

Аудандық басқармалар жалпы қалалық басқарманың құрамына кіретін басшыны және басшының орынбасарларын тағайындауы керек. Олар қалалық әкімшіліктің қарамағында және бақылауында болады.

Аудан әкімшілігінің менеджерін тағайындауды аудандық кеңсенің пікірін тыңдағаннан кейін қала әкімшілігі жүзеге асырады.

Аудандық әкімшілік бөлімдерге орталық деңгейінде жүзеге асырылмайтын міндеттерді қарастыру және шешім қабылдау жүктелуі мүмкін, сондай-ақ

аудандық әкімшілік аппараты басшысына жұмыстың тиісті түрде дамуын қамтамасыз ету үшін осы саладағы қызметтерді қадағалауды жүктеуге болады. Сонымен қатар, кәсіби жауапкершілікті сезінетін қалалық орталық бөлімдер тиісті аймаққа кәсіби нұсқаулықтар беруді жалғастыра алуы керек. Бұл әсіресе жастармен жұмыс жөніндегі бөлім немесе денсаулық сақтау басқармасы сияқты бөлімдерге қатысты. Қаладағы жалпы қалалық міндеттердің орындалуына аудан өкілдері ықпал етпейді.

### **3. Қысқаша қорытындылар**

Жалпы қалалық әкімшілік деңгейінен төмен басқару құрылымын құру, әсіресе халқы 100000 адамнан асатын ірі қалаларда алдымен жаңа аудандарды бөлу критерийлері мен аудандардың мақсатты өлшемдерін анықтауды талап етеді. Жоғарыда айтылғандай, аудандарды бөлу бір уақытта бірнеше түрлі өлшемге негізделуі керек.

Микроқұрылымдарда орталықтандырылмаған басқарудың артықшылығы — қаражатты тиімдірек пайдалану, тұрғындардың нақты өмір сүру ортасын жобалаумен тығыз байланыс және жергілікті және әлеуметтік даму үшін жауапкершілік сезімін арттыру болып табылады.

Табысқа жетудің шешуші факторы — бұл аудан әкімшілігінің міндеттері мен нақты іске асырылған міндеттер арасындағы айқын айырмашылық. Әйтпесе қойылған мақсатқа қол жеткізілмейді және оқиғалар мақсатқа сай емес, қарама-қарсы дамуы мүмкін.

Сондықтан азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару ісіне саналы түрде қатысуы нақты белгіленген міндеттер мен өкілеттіктерді бөлу негізінде, әсіресе халық тарапынан қолдауды есепке ала отырып жүзеге асуы тиіс. Кімнің не үшін жауапты екені нақты, анық болуы керек.

Қала әкімшілігі мен аудандардың әкімшіліктерінің іс-әрекеті біртұтас болуына жалпықалалық ереже (жарғы) кепілдік ете алады, онда аудандардың шекарасы, көлемі, міндеттері және олардың міндеттеріне қатысты құзыреттіліктерінің шегі анық айқындалады.



## 2-тарау.

### **Бюджет саясаты және қаржы. Қаржылық бақылау мәселелері**

#### **Қазақстандағы жергілікті өзін-өзін басқарудың жекелеген мәселелері**

*Рахым Ошақбаев*

Қазақстан билігі жоғары дәрежеде орталықтандырылған унитарлық мемлекет болып табылады. Дегенмен де елде жергілікті өзін-өзін басқару органдары мүлдем жоқ деу орынсыздау болар еді. Аймақтар мен жекелеген елдімекендерде жергілікті өкілетті органдар — мәслихаттар жұмыс істейді, алайда аймақтардың мүддесін көрсетудегі олардың мүмкіндіктері шектеулі. Сонымен бірге, Қазақстандағы жергілікті өзін-өзін басқару жөніндегі тақырыпты кеңейту жайы, ара-тұра болса да, түрлі талқылауларда көрініс беретініне біраз жыл болды, сондықтан біз бұл мақаламызда осы мәселенің жекелеген аспектілерін қарастырамыз.

#### **Жергілікті билік органдары мен өзін-өзін басқарудың иерархиясы**

Қазақстандағы аумақтық бөліністердің басшылары — әкімдер. Қазақстан заңнамасында «әкім» ұғымының функционалдық анықтамасы берілген: «Әкім — жергілікті атқарушы органды (ол құрылған жағдайда) басқаратын және тиісті аумақта мемлекеттік саясаттың жүргізілуін, Қазақстан Республикасы орталық мемлекеттік органдарының барлық аумақтық бөлімшелерінің үйлесімді қызмет істеуін, тиісті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдарға басшылықты қамтамасыз ететін, Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес жергілікті мемлекеттік басқару өкілеттігі және өзін-өзі басқару функциялары берілген, тиісті аумақтың әлеуметтік-экономикалық дамуының жай-күйіне жауапты Қазақстан Республикасының

Президенті мен Үкіметінің өкілі».<sup>1</sup> Сондықтан қазақстандық заңнаманың тұрғысынан қарағанда, әкім биліктің жергілікті жердегі өкілі және оның саясатын таратушы болып табылады. Оның үстіне, әкімнің<sup>2</sup> міндеттері мен аппараттарының<sup>3</sup> функциясы жазылған өте көлемді тізімде олардың өздері басқарып отырған аймақ тұрғындарының мүдделерін көрсетуге байланысты міндеттер мен функциялар жоқ.

Жергілікті жерлердегі биліктің өкілді органдары — әр деңгейдегі (қалалық, аудандық) мәслихаттар. Олардың функцияларында бақылау-қадағалау және мониторинг жүргізу міндеттері басымдыққа ие. Сондай-ақ олар өздері жұмыс істейтін аймақтарда аумақтық бөліністердің ішкі басқару ісіне байланысты бірқатар мәселелер бойынша шешімдер қабылдайды.<sup>4</sup> Дегенмен, мәслихаттар тұрақты түрде қызмет істейтін органдар емес: олар өз жұмыстарын бір жыл ішінде кем дегенде бір рет өтіп тұратын сессиялар шеңберінде жүргізеді. Атқарушы билік мәслихаттардың сессияларын өткізуге белсенді түрде қатысады. Мысалы, сессиялар әдетте әкімшілік белгілеген орындарда өткізіледі. Жұмыстың мұндай үлгісі олардың атқарушы биліктің қызметіне мониторинг пен бақылау жасаудағы функцияларын толыққанды орындау мүмкіндіктеріне айтарлықтай күмән тудыруға себеп болады.

2015 жылы Қазақстанда қоғамдық кеңес институты пайда болды, олар биліктің орталық және жергілікті өкілді органдарының бірқатар функцияларын өзіне алды. Атап айтқанда, қазіргі кезде қоғамдық кеңестердің құзыретіне бақылау және мониторингтік функциялардың бірқатары енді, сондай-ақ олар әр түрлі бюджеттік бағдарламалар мен жергілікті бюджеттердің жобаларын қарастырады.<sup>5</sup> Берілген функциялар мен құзыреттер тұрғысынан қарағанда, жергілікті атқарушы органдардың жанынан құрылған қоғамдық кеңестер көбінесе мәслихаттардың жұмысын қайталайды, бұл мәслихаттар азаматтардың мүдделерін көрсету кезінде функционалдық дефолтқа түскендігін жанама түрде куәландырып тұр дегенді білдіреді. Іс жүзінде қоғамдық кеңестердің қызметі, мәслихаттармен

---

<sup>1</sup> Қазақстан Республикасының 2001 ж. 23 қаңтардағы «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңының 1-бабы.

<sup>2</sup> Осы Заңының 29-бабы

<sup>3</sup> Осы Заңының 27-бабы.

<sup>4</sup> Осы Заңының 6-бабы.

<sup>5</sup> Қазақстан Республикасының 2015 ж. 2 қарашадағы «Қоғамдық кеңестер туралы» Заңының 5-бабы.

салыстырғанда, әдеттегідей анағұрлым көп жариялы, ал мәслихаттар өз сайлаушыларының мүдделерін көрсетуде қызметтерін үнемі немқұрайлы орындайды. Бәлкім, атқарушы билік органдары жанындағы қоғамдық кеңестер қоғаммен кері байланыс орнатуға көмектесетін құрал ретінде құрылған болуы керек, себебі бұл функцияны мәслихаттар өз қарым-қабілеттерінің шектеулігіне байланысты орындай алмады. Сонымен қатар, қоғамдық кеңестер атқарушы билік органдарына қатты тәуелді, өйткені олардың дербес құрамына атқарушы органдардың бірінші басшыларының басқаруындағы жұмыс топтары кіреді.<sup>6</sup>

Облыстар мен республикалық маңызы бар қалалардың мәслихаттары ауқымды толыққанды саяси өкілеттіктерге тек формальды түрде ғана ие. Сонымен олардың функцияларына мыналар кіреді:

- Жасырын және ашық дауыс беру арқылы аумақтық және учаскелік сайлау комиссияларының мүшелерін сайлау;
- Президенттің ұсынысы бойынша облыстық және республикалық маңызы бар қалалардың әкімдерінің тағайындалуына келісім беру;
- Облыстың және республикалық маңызы бар қалалардың атынан Сенат депутаттарын сайлау;
- Заң шеңберінде белгіленген рәсім бойынша, қабылданған тиісті алқалық шешімге орай, өздері сайлаған Сенат депутаттарының өкілеттігін тоқтату.<sup>7</sup>

Бұдан бөлек қалалық, облыстық және республикалық маңызы бар мәслихаттардың әкімге сенімсіздік вотумын білдіруге және оны жоғары әкімнің немесе Президенттің қарауына жіберуге құқығы бар.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Қазақстан Республикасының 2015 ж. 2 қарашадағы «Қоғамдық кеңестер туралы Заңының 8-бабы».

<sup>7</sup> Қазақстан Республикасының 2001 ж. 23 қаңтардағы «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы Заңының 6, 23-1, 24-1 баптары және Қазақстан Республикасының 1995 ж. 28 қыркүйекте «Қазақстан Республикасындағы сайлау» туралы Конституциялық Заңының 7-бабы.

<sup>8</sup> Қазақстан Республикасының 2001 ж. 23 қаңтардағы «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы Заңының 24-бабы.

2009 жылдың басында жергілікті өзін-өзі басқару мәселелеріне қатысты Қазақстан заңдары бірқатар ережелермен толықтырылды.<sup>9</sup> Атап айтқанда, заңдарға төмендегідей түсініктер кіргізілді: «Жергілікті қоғамдастық», «жергілікті қоғамдастықтың жиыны» және «жергілікті қоғамдастықтың жиналысы». Заңдарға сүйене айтар болсақ, «жергілікті қоғамдастық» дегеніміз — тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің аумағында тұратын тұрғындардың жиынтығы, «Жергілікті қоғамдастықтың жиыны» деген түсінік «тұрғындардың жергілікті маңызы бар аса қажетті мәселелерді шешуге қатысуы» дегенді білдіреді, ал «жергілікті қоғамдастықтың жиналысы» болса, ол — «жергілікті қоғамдастық жиынынан өкілеттік алған жергілікті қоғамдастық өкілдерінің жергілікті маңызы бар ағымдағы мәселелерді шешуге қатысуы».<sup>10</sup>

Жергілікті қоғамдастықтың жиыны тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің әкімнің жеке бастамасымен шақырылуы мүмкін немесе жергілікті қоғамдастықтың 10%-тен кем түспейтін тұрғындарының құжаттандырылған бастамасы бойынша шақырылады. Бірақ олардың бастамасымен жиын шақыруға бәрібір әкімнің келісімі қажет. Бұл жағдайда жиынды бірден шақыру тәртібі заңнамалық норманың маңызын жоққа шығарады, өйткені бұл норма бойынша жергілікті қоғамдастық өзін-өзі басқару институты арқылы әкімді қызметінен босату үшін бастама көтере алар еді. Жалпы алғанда, жергілікті қоғамдастықтың жиындары мен жиналыстарының функцияларының мәнісі көбінесе биліктің жергілікті органдарының есептерін «тыңдау мен талқылауға» және әр түрлі мәселелер бойынша ұсыныстар шығаруға әкеліп тіреледі.<sup>11</sup>

Сонымен, іс жүзінде біз құрылымдардың үш түрін көріп отырмыз, олардың әрқайсысын белгілі бір дәрежеде биліктің өкілді тармағына жатқызуға болады, олар — мәслихаттар, қоғамдық кеңестер, сондай-ақ жергілікті қоғамдастықтардың жиындары мен жиналыстары. Осы аталған құрылымдардың функциялары әжептәуір шиырласып кеткен және бірін-бірі

---

<sup>9</sup> Қазақстан Республикасының 2001 ж. 23 қаңтардағы «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы Заңы 3–1 тараумен толықтырылды, ол жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мәселесіне толықтай арналған.

<sup>10</sup> Қазақстан Республикасының 2001 ж. 23 қаңтардағы «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы Заңының 1-бабы.

<sup>11</sup> Қазақстан Республикасының 2001 ж. 23 қаңтардағы «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы Заңының 39–3 бабы.



қайталайды, ал атқарушы билік олардың құрамының құрылуы мен жалпы қызметтерінің орындалуына қатты әсер етуі мүмкін.

Атап көрсетуіміз керек, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудағы мақсаттар жөнінде бірнеше рет жоғары мемлекеттік деңгейде сөз болды. Мысалға айтар болсақ, 2012 ж. өзінде Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың Тұжырымдамасы қабылданды,<sup>12</sup> оның тұжырымдары жергілікті өзін-өзі басқару институттарының дамуын кезең-кезеңмен 2020 жылға дейін іске асыратын шаралардың жиынтығын қарастырады. Бұл құжаттың көп тұжырымдары орындалмаған күйде қалды. Соның ішінде, Тұжырымдама аудандық маңызы бар қалалардың, ауыл округтерінің және ауыл округтеріне кірмейтін ауылдардың әкімдерінің сайлауын енгізуді қарастырған болатын және оның 2013 жылғы тиісті деңгейдегі мәслихаттарда сайлау өткізу арқылы жүзеге асатыны көзделген еді, алайда осы уақытқа дейін бұл мақсат жүзеге аспады. Бұдан бөлек, 2018 ж. Қазақстан Республикасының Әділет министрлігі қазақстандық заңдарға түзетулер ұсынған болатын, осыған сәйкес ауылдық әкімдерді төте сайлау қарастырылған еді, өкінішке қарай бұл түзетулерді Парламент өткізбеді. Сайып келгенде, атап айтуымыз керек, Қазақстан Республикасының Ұлттық экономика министрлігі бұл мәселеден тыс қалды. Өйткені ол қазіргі кезде өзінің құзыретіне жергілікті өзін-өзі басқарудың даму мәселесі кіретін орган болып табылады, солай бола тұрса да, осы саланың жағдайы туралы есепті жарияламайды және жалпы осы қызметтің бағытын ақпараттық кеңістікте көтермейді.

## **Жергілікті биліктің қаржылық деңгейінің дербестігі**

Сонымен қатар, Қазақстандағы жергілікті биліктің дербестігінің деңгейі шын мәнінде тек биліктің жергілікті өкілді және атқарушы органдарының заңнамалық мандаттарымен ғана шектелмейді, сондай-ақ оған елдегі қолданыстағы бюджеттік қатынастардың принциптері де тосқауыл болады. Мысалы, ең маңызды салықтар — КТС, ҚҚС, т.б. — республикалық бюджетке түседі, ал мұнай өндіруші компаниялардың төлейтін салықтарының көпшілігі Ұлттық қорға барады. Сол бір уақытта облыстардың және республикалық маңызы бар қалалардың бюджеттеріне түсетін салықтардың саны тым шектеулі және де, Бюджеттік кодекстің нормаларына сәйкес,

---

<sup>12</sup> Қазақстан Республикасы Президентінің 2012 ж. 28 қарашадағы № 438 Жарлығымен бекітілген.

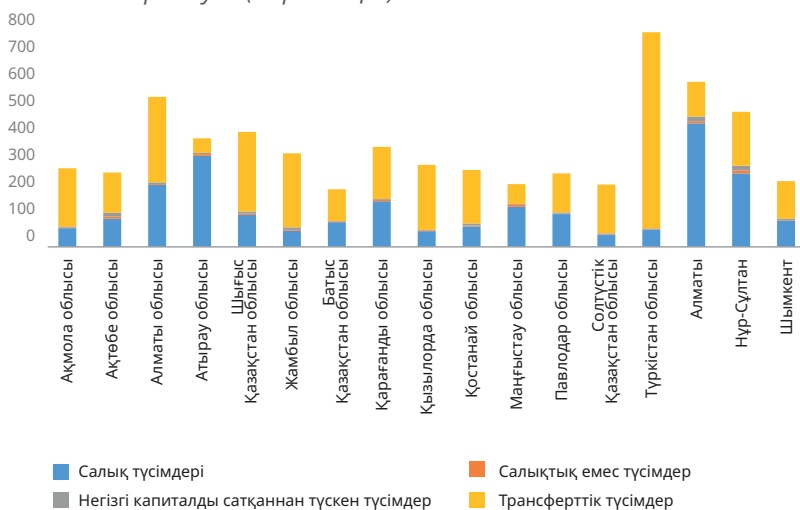
Республикалық маңызы бар қалалар облыстармен салыстырғанда біршама қолайлы позицияда тұр.<sup>13</sup>

Сонымен, жиналған салықтардың аса ауқымды бөлігі республикалық бюджетке түседі, ол жақтан олар қайтадан трансферттік түрде аймақтарға бөлінеді. Бірде-бір аймақтық бюджет салық және салықтық емес төлемдер есебінен толтырылмайды, ал бұл төлемдер аймақтардың қарауына бюджеттік заңдардың ережелеріне сәйкес түседі. Мысалы, 2019 жылдың қорытындысы бойынша жергілікті бюджеттердің жиынтық кірістерінің 60,57%-ы трансферттік түсімдерінің есебінен құрылған.

Сонымен бірге ел аймақтарының «бюджеттік өз-өзін қамту» дәрежесі әр қилы. Егер Атырау облысы мен Алматы қаласының жергілікті бюджеттеріндегі трансферттердің үлесі қорытындыларға сәйкес тиісінше 13,5% және 21,14% қана болса, оның мөлшері Түркістан облысында 90%-тен асып кеткен (төмендегі графикті қараңыз)

1-график. 2019 жылдың қорытындысы бойынша аймақтық бюджет кірістерінің құрылымы.

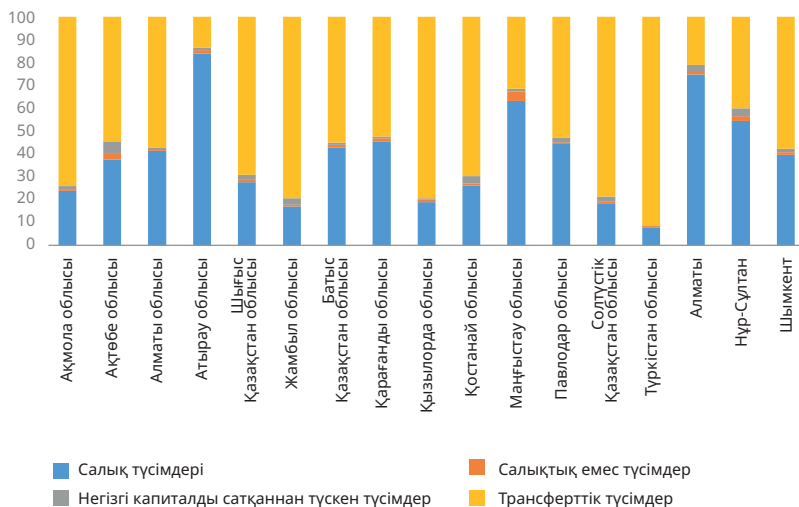
Абсолюттік көрсетуде (млрд теңге)



<sup>13</sup> Қазақстан Республикасының 2008 ж. 4 қаңтардағы Бюджеттік Кодексінің 49–52–1 баптары.

2-график. 2019 жылдың қорытындысы бойынша аймақтық бюджет кірістерінің құрылымы.

Салыстырмалы көрсетуде (қорытындыға % пен алғанда)



Төртінші деңгейдегі деп аталатын бюджеттерге қатысты мынаны айтуға болады: бұл аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кент немесе ауылдық округ бюджеттері. Мұндағы салық түсімдері түрлерінің саны бес позициямен шектеледі: жеке кіріс салығы, жеке тұлғалардың мүлік салығы, көлік салығы, жер салығы және сыртқы жарнама орналастырудың төлемі. Соның өзінде елдімекеннің бюджетіне жиналған салықтардың тек бір бөлігі ғана түседі, бұл облыстық билік органдары бекіткен бөлудің нормаларына сәйкес жүзеге асады.<sup>14</sup>

Қаржы министрлігі мен биліктің басқа органдары төртінші деңгейдегі бюджеттердің орындалғаны туралы және қолданыстағы аймақтық билік бекіткен салық түсімдерін бөлу нормалары жөніндегі ақпаратты жарияламайды. Солай бола тұра, аймақтық бюджеттердің толтырылуы орталық биліктің шешіміне қалай тәуелді болса, аудан орталықтары мен ауыл бюджеттерін толтыру да облыстық биліктегілерге солай тәуелді болатыны анық.

Аймақтар мен жекелеген елдімекендердің дамуына бағытталған экономикалық саясатты жүргізу саласындағы орын алып отырған осы жағдай,

<sup>14</sup> Қазақстан Республикасының 2008 ж. 4 желтоқсандағы Бюджеттік Кодексінің 52-1 бабы.

яғни кірістің бөлуіне жоғарыдағы айтылған тұрғыдан қарау көбінесе жергілікті биліктегілердің белсенділігін ынталандырмайды. Аймақтың бизнес белсенділігін ынталандыруға жергілікті биліктегілердің құлшынысы аз, өйткені бәрібір жергілікті қазынаға одан келер түсімдер көбеймейді. Сонымен қатар, қолданыстағы бюджеттік саясат аймақтағы зиялылардың жасырын наразылығын тудырмай тұра алмайды, өйткені олардың аумақтарында салық төлемдері өте көп көлемде жиналады. Екінші жағынан, «бөлу» жүйесінен бас тарту әртүрлі аймақтар арасындағы экономикалық және әлеуметтік теңсіздіктердің деңгейін арттыруға әкеліп соғуы мүмкін.

Коронавирус пандемиясы да жергілікті бюджеттердің толтырылуына өте жағымсыз әсер етеді. Карантиндік шаралар жүргізілуінің салдарынан шағын және орта бизнес өкілдері төлейтін салықтар мен жеке табыс салықтарының түсім деңгейі қатты төмендеп кетті, ал олар жергілікті бюджеттерге түсетін салықтардың аса көп мөлшерін құрайды. Бәлкім, ағымдағы жағдайда аймақтардағы салықтардың көп бөлігін олардың өздеріне қалдыру мақсатында бюджеттік жүйені өзгерту керек шығар. Бұл жергілікті биліктегілерді ынталандырып, өз кезегінде олар өздеріне сеніп тапсырылған аумақтардың экономикасына дамытуға күш салған болар еді.

## Муниципалдық бюджет

*Йохен-Конрад Фромме*

### 1. Бюджеттің функциясы

Германияда бюджетті бекіту құқығы жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі шарты болып табылады. Жеткілікті қаражаты барлар мен оны өз бетінше жарату құқығын иеленгендер ғана өз еркімен әрекет ете алады. Жергілікті өзін-өзі басқару дегеніміз орталықтан басқарылмай, өздігінен шешім қабылдай алатынын, яғни аталған басқару түрі қаржы саласында тәуелсіз екенін білдіреді.

Бюджет — муниципалитет тәуелсіздігінің маңызды элементі. Қаржы ресурстарынсыз ештеңе істеу мүмкін емес. Ол елдімекен әкімшілігінің басшысына ағымдағы жұмысты басқаруға және материалдық қаражаттарды сатып алуға және қажетті төлемдер жүргізуге мүмкіндік береді.

Демократия тұрғысынан бюджет жоғарғы орган — кеңестің жергілікті билік органдарының сатысына сәйкес және өз өкілеттіктері шегінде әкімшілік басшысының шешімдеріне ықпал ету саясатын іске асыруына мүмкіндік береді.

Сондай-ақ, құқықтық мемлекетте мемлекет қаражатын жаратуға қатысты бюджеттің ашықтығы көзделеді. Мемлекет салықтарды пайдаланғаны үшін азаматтарға есеп беруі тиіс. Бюджеттің баршаға ашық болуы – қажетті транспаренттілігін қамтамасыз етудің маңызды инструменті.

### 2. Бюджетті құру тәртібі

Бюджет туралы шешімді Кеңес қабылдайды. Кеңес бірнеше адамнан құралған алқалы орган болып табылады. Бюджет жобасын дайындау және оны Кеңестің талқылауына ұсыну үшін әкімшілік басшысы жауап береді. Ол мұны өзінің әкімшілік ресурстарына, біліміне және техникалық мүмкіндіктеріне сүйене отырып жүзеге асырады. Кеңес мүшелерінің көпшілігі қандай да бір қажеттілік немесе ұсыныстар болған жағдайда ғана кеңес бере алады. Талқылау аяқталғаннан кейін кеңес дайын болған шешім негізінде өз еркін білдіре алады.

1-сурет. Бюджетті әзірлеу жұмысына шолу



Бюджетті дайындау жұмысының қағидаты бойынша, алдымен муниципалитет жұмысындағы басымдықтар белгіленеді. Бұл үшін белгілі бір күнге дейін кіріс бөлігін қалыптастыру үшін қажетті мәліметтер жинақталады. Осының негізінде бюджеттің алғашқы тұжырымдамасы бұл тұжырымдаманың негізінде қолда бар табыстың барлық шығындарды қаржыландыруға жететін-жетпейтінін анықтау қажет. Қажет болған жағдайда, теңгерімге қол жеткізу үшін өзгерістер енгізіледі.

Кеңеске ұсынылатын бюджет жобасы теңгерімделген болуы тиіс. Шығыстар кірістерден аспауы тиіс. Егер табыстар көп болса, онда «профицит» бюджетті теңестіру үшін резервке орналастырылуы мүмкін. Егер табыстар шығыстарға қарағанда аз болса, бюджет дефициті проблемасы туындайды. Бұл жағдайда қысқартулардың есебінен теңестіру мүмкін болмай қалады, сондықтан теңгерімді өтімді қаражаттарды толықтыру үшін қысқа мерзімді кредиттер есебінен қалпына келтіру мүмкіндігі қарастырылуы қажет. Инвестицияларды қаржыландыру үшін несиелер алынуы мүмкін. Алайда, мұнда ерекше шектеулер бар.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Төменде. VIII 2 Несиелерді қараңыз

Федералдық жер ретінде көрсетілген мемлекет, мысалы Төменгі Саксония, жеткілікті муниципалдық қаржыландыруға жауап беретіндіктен, ол бюджет қаражаттарын үнемді пайдалануды қамтамасыз ететін жағдайда болуы тиіс. Жергілікті бюджет үшін жауапкершілік жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жүктелсе де, мемлекет, мемлекеттік ынтымақты жауапкершілікке сәйкес, бюджет саясатының бақылаудан шығып кетпеуін қадағалауы тиіс. Осы себептен мемлекеттің бюджетті қалыптастыруға қатысуы оның муниципалитеттің қаржы-экономикалық жұмысын қадағалауы және қажет болған жағдайда, оған араласып, түзетулер енгізуі түрінде көрінеді. Бақылау муниципалдық қадағалау түрінде іске асырылады, бюджет орындалуы басталғанға дейін федералдық жер әкімшілігінің тексеруіне ұсынылады.

Мұнда теңгерімді сақтау маңызды, ол, бір жағынан, жергілікті өзін-өзі басқарудың ықпал ету мүмкіндіктері мен жергілікті қажеттіліктерді түсінуін жеңілдетеді, екінші жағынан, муниципалитеттер орындалуы мүмкін емес қаржы талаптарымен мемлекетке жүктеме түсірмейді. Германияда бұл мәселе келешекте қабылдануы тиіс, алдағы жыл бюджетінің, және, әсіресе, заң шығару органдарының өкілеттіктері мерзімінің шегінен шығып кететін шешімдер муниципалдық қадағалау органының рұқсатын қажет ететіндей реттелген. Оларға атап айтқанда, болжанбаған тәуекелдермен бизнес ашу және өтімді қаражаттарды толықтыруға ұсынылатын қысқа мерзімді несиелер түрінде қарыз алу, ұзақ мерзімді міндеттемелер жатады. Келешекте бюджетті игерген кезде қаржы проблемалары туындайды деп есептеуге негіз болса, федералдық жер де қосымша міндеттемелерді жүктеуі мүмкін (бюджет қауіпсіздігі тұжырымдамасы). Басқа барлық мәселелерге қатысты мемлекет муниципалитет құқықбұзушылық жасаған жағдайда ғана араласа алады және араласуы тиіс. Мұндай сатылы тұжырымдама, бір жағынан, муниципалитеттердің жергілікті қажеттіліктерді қанағаттандыру мүмкіндігін, екінші жағынан, қысқа мерзімді және ұзақ мерзімді міндеттерді тиісті түрде орындауын қамтамасыз етеді.

Германияда муниципалдық бюджеттердің аудитін жүргізуде Қадағалау органы өз міндеттерін тиімді атқара алуы үшін төрт апта мерзім беріледі. Бюджет жобасын муниципалдық қадағалау органы 30 қарашадан кешіктірмей алады, себебі жобаны өңдеу үшін жеткілікті уақыт болуы керек. Бюджеттердің жобаларында рұқсаттама беруге қайшы келетін фактілер жоқ болса, белгіленген төрт апта ішінде рұқсаттама беріледі.

Сондықтан бюджет жобалары алдын ала әзірленіп, белгіленген мерзімде муниципалдық қадағалау органына тапсырылуы тиіс.

Әкімшіліктің жұмыс істеуі үшін бюджет заңды түрде бекітілуі тиіс болғандықтан, оны әзірлеу және бекіту рәсімі белгіленген мерзімде өтуі тиіс. Сонда 1 қаңтар күні заңды тәртіппен бекітілген негізгі қаржылық құжат әкімшіліктің қолында болады. Сондықтан уәкілетті ведомствоның тексеруіне төрт апта уақыт болуы үшін бюджетті талқылау күзде аяқталуы тиіс. Бюджет жобасын Кеңес тиісті түрде талқылай алуы үшін, әкімшілік басшысы да оны уақытылы тапсыруы тиіс. Осы мақсатта бюджетті талқылаулардың көбісі жазғы демалыстардан кейін өтеді. Бұл, өз кезегінде, әкімшілік басшысы осы уақытқа қарай дайындық жұмысын аяқтауы тиіс екенін білдіреді. Сондықтан әкімшілік басшысының келесі жылдың бюджетін дайындау жұмысы ағымдағы жылдың көктемінде басталады.

Осылайша бюджетті қалыптастыру кезеңдеріне мыналар кіреді:

- әкімшілік басшысының бюджетті дайындауы;
- бюджет жобасын кеңеске ұсыну;
- кеңестің шешім қабылдауы;
- муниципалдық бақылау органының қарастыруы;
- бюджеттің жарияланғаннан кейін күшіне енуі.

Кеңестің шешімі жарғы нысанында іске асырылады. Бюджеттің барлық қалған бөліктері осы жарғының қосымшалары болып табылады. Қоғамдық мөлдірлікті қамтамасыз ету үшін бюджет ашық отырыста қабылданатын және әдетте оны муниципалитет Интернетке орналастырады.

Бірақ бұл жұмыстың аяқталғанын білдірмейді. Қаржы жылы тиісті түрде жабылуы тиіс. Сондықтан қаржы жылының соңында әкімшілік қызметшісі жылдық есепті әзірлеп, оны қарау және жылдық нәтижесін пайдалануға қатысты шешім қабылдау үшін Кеңеске табыстауы тиіс. Кеңес, өз кезегінде, жылдық есептерді қоса алғанда, бюджетті басқарудың тиісті түрде іске асырылып жатқанын анықтауға не болмаса әкімшілік басшысы жоюға міндетті нақты қарсылықтарын айтуға міндетті.

Бұдан соң жылдық теңгерім тәуелсіз аудиторлардың бағалауына беріледі.<sup>2</sup> Жергілікті аудит секілді, сыртқы аудит те жылдық теңгерім және өткен

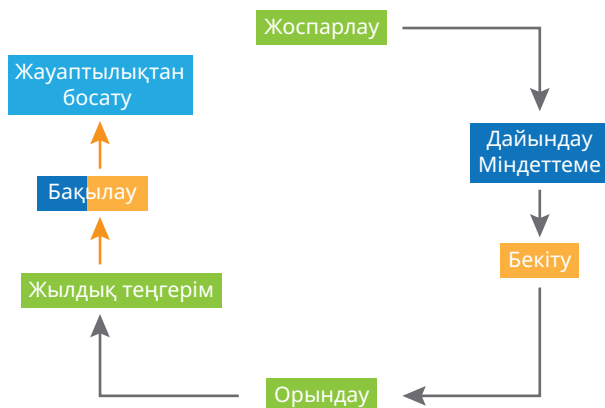
---

<sup>2</sup> Төменде VI 2 Аудит қараңыз



жылғы бухгалтерлік есеп туралы өз қорытындыларын береді. Егер бәрі дұрыс деп анықталса, Кеңес әкімшілік басшысына өзінің «жауаптылықтан босату» беретін-бермейтіні туралы шешім қабылдауы тиіс. Жауаптылықтан босату — бұл Кеңестің әкімшілік басшысының жүргізетін бюджет саясатымен келісетіні немесе онымен келіспейтіні және жауаптылықтан босату бермейтіні туралы мәлімдеме. Мұның бәрі жауаптылықтан босату әкімшілік басшысын сол сәтке мәлім барлық фактілерге қатысты іс-әрекеттерден босатады деген мәндегі жауапкершілік тұрғысында салдарларға әкеп соғады.

2-сурет. Муниципалды бюджетті қалыптастыру кезеңдері



### 3. Бюджет жүйесі

Муниципалдық бюджет — бұл бүкіл жыл ішіндегі мүлік пен капитал қозғалысының жиынтық теңгерімі. Бастапқы және ақырғы теңгерім тиісті сәтке қарай «тоқтау салынған» бюджет болып табылады.

#### 3.1. Кіріспе

Бюджеттердің салыстырмалы болуын және кез келген хабардар азаматтың оқи алуын қамтамасыз ету үшін бірыңғай жүйе қолданылады. Ол

пайдаланушылық мақсаттар үшін соншалықты қажетті емес. Алайда бюджеттік әзірленімдерді бақылау және бір-бірімен салыстыру мүмкіндігін қамтамасыз ету үшін қолданылатын терминдер мен жүйелерді стандарттау қажет.

Құрылым екі элементтен құралады: бір жағынан, біз міндеттерді нақты орындауды, екінші жағынан шығыстар түрін басшылыққа аламыз. Жеке-леген міндеттер бойынша бөлу Төменгі Саксонияда «өнімдер» деп аталады, бұлар өнім құрылымынан туындайды.<sup>3</sup> Жекелеген табыстар мен шығыстар түрлері бойынша құрылымдау есептер жоспарынан туындайды, ол да міндетті болып табылады.<sup>4</sup>

Аталған құрылым бір мезгілде жалпы экономикалық статистика үшін мәліметтер дайындауға қызмет етеді. Бұл да стандарттауды анықтайды. Бұл да бір қарағанда қисынсыз болып көрінетін кейбір сәттерді түсіндіреді. Экономикалық статистика қоғамның дамуын қадағалау, атап айтқанда, әлеуметтік саясатты бақылау мүмкіндігі болуы үшін болжамдар әзірлеу үшін қажет. Ол халықаралық деңгейде стандартталған және сондықтан егжей-тегжейіне дейін «екшелген». Муниципалдық тұрғыда мұндай егжей-тегжейлі құрылымға көбінесе қажеттік жоқ, бірақ бұл мәліметтерді түрлі тәсілдермен пайдалану үшін қажетті шара.

---

<sup>3</sup> Қара. Төменгі Саксонияға арналған міндетті өнім шектегі 2020 дереккөз: [https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/finanzen\\_steuern\\_personal/kommunale\\_haushaltssystematik\\_und\\_doppik\\_in\\_niedersachsen/themenbereich-finanzen-steuern-personal-87725.html](https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/finanzen_steuern_personal/kommunale_haushaltssystematik_und_doppik_in_niedersachsen/themenbereich-finanzen-steuern-personal-87725.html)

<sup>4</sup> Мәселен, Төменгі Саксонияға арналған шоттардың міндетті номенклатурасы 2017 дереккөз: [https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/finanzen\\_steuern\\_personal/kommunale\\_haushaltssystematik\\_und\\_doppik\\_in\\_niedersachsen/themenbereich-finanzen-steuern-personal-87725.html](https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/finanzen_steuern_personal/kommunale_haushaltssystematik_und_doppik_in_niedersachsen/themenbereich-finanzen-steuern-personal-87725.html)

### 3.2. Муниципалды бюджет құрылымындағы «өнім» мысалдары

*Өнімдерге сәйкес құрылымдардың үлгілері*

*Шығасылар бағыттарының мысалдары*

1111	Муниципалдық органдар, саяси органдар
1113	Қаржы басқармасы
362	Жастармен жұмыс

*Шығасылар түрлерінің үлгілері*

571	Экономиканың дамуын ынталандыру
3011	А жер салығы
31611	Арнайы резервтерді жою салдарынан табыс
3511	Концессиялық төлемдер
3411	Жалға беруден табыс
42813	Электр энергиясы шығыстары
4251	Көлік құралдарын күтіп ұстау
47113	Фимараттардың тозуы

### 3.3. Өнім шоты

Шоттар бухгалтерлік есеп тұрғысынан жекелеген бюджеттік операцияларды ұсыну мүмкіндігі болатындай етіп басқарылады. Олардың таңбаланымы құрылым мен шығасылар түрінің құрамасынан туындайды. Сандардың бірінші тобы өнім шегінен алынады және қандай міндет туралы сөз болғанын түсіндіреді. Сандардың екінші тобы шығасылардың түрін белгілейді.

*Мысал: Муниципалитет қызметкерінің құрылыс алаңындағы еңбекақысы*

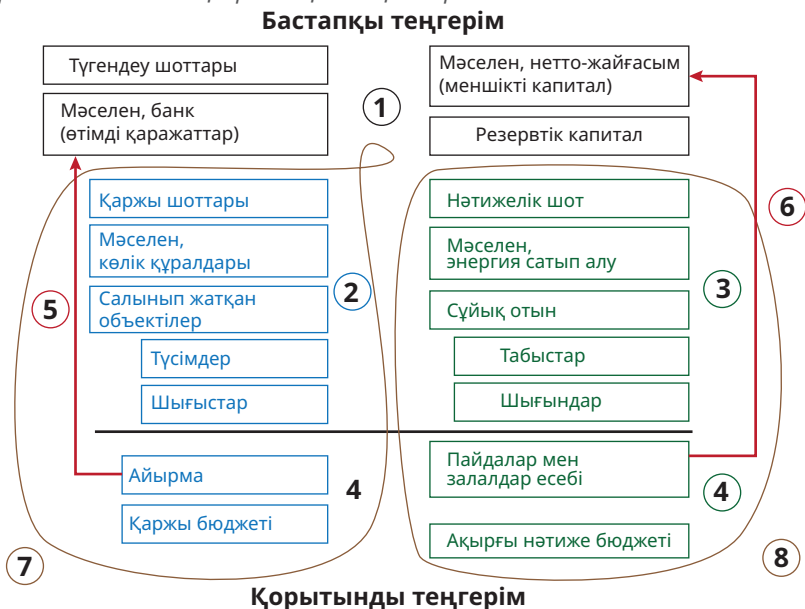
Құрылыс алаңы	Еңбекақылар
57310	401200

Бұл шотқа құрылыс алаңының жұмыскерлерінің еңбекақылары аударылады.

### 3.4. Теңгерім оқиғаларының дамуы

Бюджет бастапқы теңгерімнен бастап қорытынды теңгерім түріндегі жылдық мақсатқа қалайша қол жеткізілуі тиіс екенін сипаттайды. Муниципалды шоттар бюджетті бастапқы теңгерім мен қорытынды теңгерім арасындағы көпір ретінде қарастырады.

3-сурет. Бюджет теңгерімінің позициялары



Муниципалды шоттар — бюджеттің есепті кезең ішіндегі шоттары. Бұл ретте қолма-қол қаражаттар, несиелер, ғимараттар мен көлік құралдары және т.т. секілді қорлар көрсетілген тауарлық шоттар тікелей теңгерімнен шығарылады.

Сонымен бірге, «нәтижелі шоттар» деп аталатын шоттар да бар, онда мүлік жағдайындағы өзгерістер бейнеленеді. Олар «0» қалдықтан бастап әр қаржы жылына ашылады.

Қаржы шоттарының нәтижесі бастапқы және ақырғы теңгерімнің арасындағы қассаның және банктің өтімді қаражаттарының айырмасына сәйкес келеді.

Нәтижелі шоттар сомасы жылдың соңында теңгерімдегі нетто-жайғасымға (меншікті капитал) жинақталады. Бұл шоттардың сомасын коммерциялық бухгалтерлік есептегі пайдалар мен залалдар есебімен салыстырылатын нәтижелі шот ретінде таңбалауға болады.

### **3.5. Бөлек циклдар**

Муниципалдық есепте, коммерциялық сектордағыдай, екі есеп циклы болады.

Олардың біріншісі тек мүліктік жайғасымдармен, касса, көлік құралдары, ғимараттар және т. т. секілді қормен ғана шұғылданады. Мұнда сөз активтермен операциялар туралы болып отыр, мысалы, автокөлік сатып алу секілді — мұнда ақша автокөлікке айырбасталады. Бірақ мәніне қарасақ, муниципалитеттердің активтерінде ешқандай өзгерістер болмайды. Бұл да активтердің/пассивтердің ұлғаюы, мәселен, көлік құралын несиеге сатып алу, немесе, мәселен, несиені өтеу арқылы активтердің/пассивтердің қысқаруы болуы мүмкін. Бұл тек қаржы циклында ғана болады (қаржы бюджеті немесе қаржы жоспары).

Басқа цикл персоналдың шығыстары, амортизация, энергия шығындары және т. т. секілді активтердегі өзгерістермен, яғни активтердің азаюымен немесе ұлғаюымен шұғылданады. Өзгерістер тек табыстар аймағында ғана болады (табыстар бюджеті немесе табыстар жоспары).

Айырмасы автокөлік мысалында былайша көрсетіледі: Автокөлік сатып алған жағдайда муниципалитеттің таза активтер жөніндегі жайғасымы өзгермейді, өйткені тек ақша қаражаттары беріледі, ал орнына көлік құралдары сатып алынады. Алайда, егер бұл автокөлік пайдаланылса, ол өзінің құнын жоғалтады. Онда муниципалитеттің активтері қысқарады. Бұл тек табыстар циклында ғана көрсетілетін амортизация түрінде көрсетіледі.

Бұл екі циклдың түрлі функциялары болады. Қаржы бюджеті немесе қаржы жоспары муниципалитеттің өтімпаздығымен жағдайды көрсетеді. Ол муниципалитеттің төлем жүргізуге қабілетті болып табылатын-табылмайтынын көрсетеді. Екінші жағынан, табыс циклы немесе табыстар жоспары муниципалитеттің активтерден айырылған-айырылмағанын немесе қаржы жылы ішінде активтер сатып алған-алмағаны туралы жағдайды көрсетеді. Басқа сөзбен айтқанда, ол муниципалитеттің өзінің ағымдағы табыстары есебінен ағымдағы шығыстарын қаржыландыра алатын-алмайтынын көрсетеді. Негізінде, муниципалитеттің азғантай профицит жинақтағаны жақсы болар еді.

Муниципалитет өз активтерін сақтауға міндетті. Бірақ коммерциялық кәсіпорындардан айырмасы, ол мүліктің өсуіне бағытталған қызметпен

шұғылданбауы тиіс. Қосымша пайда ретінде бұл залалсыз, бірақ бұл муниципалитет жұмысы мен іс-қимылдарының ақырғы мақсаты болмайды. Сондықтан біз экономикалық саладағыдай пайдалар мен залалдар есебі емес, табыстар жоспары немесе табысты есепке алу туралы айтамыз.

### **3.6. Қаржы ағындары**

Құнның әртүрлі қозғалыстары болады. Бұл қаражаттардың ағылуы мен жылыстауы, сондай-ақ онымен байланысты қандай да бір ақша ағындарынсыз құндағы өзгерістер болатын және болмайтын қозғалыстар.

#### **3.6.1. Кіріс**

Кіріс активтердің жинақталуымен байланысты емес түрде жүргізілуі мүмкін. Кіріс «табыс» болып та белгіленеді. Бұл, мәселен, ұсталған автокөліктер немесе заттар сатудан түскен түсім. Немесе біржолғы мүлік салығы.

Кіріс те активтердің ұлғаюына байланысты болуы мүмкін, мәселен, салық түсімдері арқылы. Мұнда қаражаттар ағыны активтердің ұлғаюына байланысты. Бұл «табыс» да ретінде есепке алынады.

#### **3.6.2. Жылыстау**

Жылыстауға байланысты жағдай кірістерге қарама-қарсы болады. Олар активтерді жоғалтуға байланысты болуы мүмкін, бірақ қаражаттардың жылыстауына әкелмейтін активтер де бар, мәселен, есептен шығару. Бұл позиция «шығындар» ретінде таңбаланады.

### **3.7. Инвестициялар**

Инвестициялар — бұл бастапқыда қаржы жағдайына әсер етпейтін жылыстаулар. Олардың ерекшелігі бір есептік кезеңнен артық мерзім ішінде пайдаланылатын тауарлар сатып алумен байланысты екендігінде. Классикалық үлгі ретінде ғимараттар мен көлік құралдарын айтуға болады. Бұл — активтерді айырбастау немесе егер олар несие есебінен қаржыландырылса, активтерді/пассивтерді ұлғайту.

Сатып алу өздігінен активтердің өзгеруіне әкелмейді, өйткені бұл бар болғаны ақшаны материалдық тауарларға айырбастау. Активтерді өзгерту объектілер пайдалану салдарынан құнын жоғалтқан кезде ғана болады. Бұл процесс тіпті ол ақша ағындарына байланысты болмаса да, есепке

алу жүйесінде көрсетілуі тиіс. Активтердің құнсыздануынан болған залал актив өзінің бүкіл қызметі мерзіміне бөлінетін жыл сайынғы төлемдермен амортизация түрінде есепке енгізілген жағдайда ғана көрсетіледі.

Егер инвестициялар аса ұзақ мерзімге бөлінсе және затты пайдалану шығындар жасалған жылы басталмаса, онда өндіріс кезеңі үшін арнаулы шот құрылады. Бұл жағдайда сөз мәселен, «құрылыс кезеңіндегі активтер» туралы болып отыр. Құрылыс аяқталғаннан және активті пайдалану басталғаннан кейін ол активтің тиісті шотына «активтен құрылыс кезеңіне» аударылады. Бұл активті құруға байланысты туындайтын кірістер мен шығыстардың теңгерімде болуына кепілдік береді.

### **3.8. Басы артық және жоспардан тыс шығыстар**

Бюджет өткен жылғы жаздың басында әзірленіп, ағымдағы жыл ішінде жүзеге асса, демек реттеу және орындаудың арасында бір жылдан астам уақыт өтуі мүмкін. Бұл іс жүзінде жоспарлар бастапқыда болжанғаннан өзгеше дамуы мүмкін екенін білдіреді. Сайып келгенде, ауытқулар болуы мүмкін, оларды бюджетте есепке алған жөн.

Бүкіл құрылымды шайқалтуға әкеп соқпайтын аздаған ауытқуларға қатысты қосымша шығындар болуы ықтимал.

#### **3.8.1. Жоспардан тыс шығыстар**

Егер бюджет қандай да бір жобаға жеткіліксіз болса, қаржыландыру шамасын ұлғайту оны қамсыздандыруға кепілдік берілген жағдайда жеңілдетілген рәсіммен іске асырылуы мүмкін. Мәселен, басқа бап бойынша сәйкесінше үнем жасалатын болса. Типтік мысал ретінде жоспарланған нысан құрылысының жұмыс көлемінің болжанбаған ұлғаюын келтіруге болады. Дефицитті болдырмау үшін, бұл жағдайда, мысалы, құрылыс саласындағы басқа өзектілігі төмендеу баптарынан үнем жасауға болады.

#### **3.8.2. Бюджеттен тыс шығыстар**

Бюджетті әзірлеген кезде барлық шығыстарды көздеу мүмкін болмаған жағдайларда, жаңа қаражаттар бүкіл құрылымға қатер төндірмейтін және оларды қамтамасыз етуге кепілдік берілген жағдайда жеңілдетілген рәсіммен ендірілуі мүмкін.

### **3.8.3. Кеңестің құқығына араласу**

Бюджеттік құқық муниципалитеттің басты органы ретінде Кеңес үшін міндетті болып табылады. Жоспардан тыс шығыстарға қатысты «шағын» түзету шаралары үшін жауапкершілік әкімшілік басшысында болады. Қосарлы бақылау қағидатын сақтау үшін оның орынбасарының қатысуы міндетті болып табылады. Бұл Кеңестің шешімі өзгеруі мүмкін деген фактіні өзгертпейді. Осындай жағдайда Кеңес еркіне нұқсан келтірмеу үшін бұл өкілеттік іс жүзінде тек болмашы түзетулермен ғана шектеледі.

Кез келген жағдайда мәселенің екі жағы болатынын есте сақтаған жөн: бір жағынан, жоспарланбаған шығыстар, екінші жағынан — оларды қамтамасыз ету. Соңғысы қандай да бір сәтте қандай да бір бап бойынша Кеңес шешім еткеннен де кем шығын жұмсалатынын білдіреді. Бұл Кеңестің еркін өзгертпей, шаруашылық шарасы ретінде жүргізілуі мүмкін. Алайда оны Кеңес жоспарлаған шығыстарды болдырмау үшін де пайдалануға болады. Бұл Кеңестің еркіне қарсы шығуды білдірген болар еді. Дәл сондықтан да Кеңес жоспарланбаған шығыстар туралы хабардар болуы тиіс. Бұл оған қажет болған жағдайда араласу мүмкіндігін беруі тиіс.

### **3.9. Қосымша бюджет**

Егер қаржы жылының бойында жоспардан тыс шығыстардың есебінен реттелмеген айтарлықтай ауытқылар туындаса, онда қосымша бюджет қабылдануы тиіс. Оған негізгі бюджеттегі секілді қағидалар таралады. Жалғыз айырма оның түзетуді қажет ететін бөліктерімен шектелетіндігінде. Сондықтан онда тек түзетуді және қорытуды қажет ететін бөліктері ғана болуы тиіс.

### **3.10. Қаржы жылының соңы**

Есептік кезеңнің аяғында, 31 желтоқсанда қаржы есебі дайындалуы тиіс. Қорытынды жұмыстар шегінде резервтер құрылып, беруге өкілеттіктер ресімделуі тиіс және т. т. Резервтік қорлар бюджетке есептеліп жазылады.



## 2-кесте. Бюджеттегі резервтік қорларды ресімдеу үлгісі

Өнімнің шоты	Тақбалануы	2018 ж. резервтік қорлар (2019 ж. шығындар жасауға өкілеттіктерді іске асыру үшін)	Ескертпе
<b>Толық емес жұмыс күні зейнет алдындағы кезеңде жұмыс істейтіндерге және ұқсас іс-шараларға арналған резервтік қорлар</b>			
57310.282100	Пайдаланылмаған демалысқа арналған резервтік қорлар	3.023,22 €	---
57310.282200	Үстеме сағаттарға арналған резервтік қорлар	2.567,31€	---
<b>Жүргізілмеген техникалық қызмет көрсетуге арналған резервтік қорлар</b>			
54110.283100		357,00 €	Тұрақтылық коэффициентін сараптамалық бағалауға арналған резервтік қор
			Көше жарығы, дала жолы
57310.283100	Техникалық қызмет көрсетуге арналған резервтік қорлар	41,65 €	Стационарлық электр аспаптарын тексеруге арналған резервтік қор
57320.283100		5.358,49 €	ДГХ Хаферла сыртқы баспалдағын санациялауға (5.000 €) және стационарлы электр аспаптарын тексеруге арналған резервтік қор (358,49 €)
<b>Басқа резервтік қорлар</b>			
11130.289100	Басқа резервтік қорлар	1.700,00 €	2018 жылғы жылдық есепті тексеруге арналған резервтік қор.
54110.289100		1.015,44 €	Тұндырғыларды тазалауға арналған резервтік қор
<b>Барлығы</b>		<b>14.063,11 €</b>	

Өкілеттіктерді беру және қалдықтар тек бюджетті нақты басқару үшін ғана есепке алынады және шоттар бойынша жүргізілмейді. Алайда олар аудитті түсіндірме есебінде негізделуі тиіс.

Олар қаражаттарды жұмсауға қосымша рұқсаттамалар ретінде келесі қаржы жылында расталатындай дәрежеде өңделеді. Оларды қамсыздандыру жылдық қаржы есептемесі шегінде қамтамасыз етілгендіктен, бұл арнайы растауды қажет етпейді.

## 3-кесте. Бюджет қалдықтарын ресімдеу және өкілеттіктерді тапсыру үлгісі

Өнімнің шоты	Таңбалануы	Бюджеттің 2018 ж. қалдығы -€-	Ескертпе
36610.421100	Жер телімдері мен құрылыс объектілерін түзік күйде күтіп ұстау	10.000,00	Болцплатц Хаферл санациясы
51110.427109	Ауылдардағы жөндеуді жоспарлау	34.555,64	Ауылдарды дамытуды жоспарлау
57320.421100	Жер телімдері мен құрылыс объектілерін түзік күйде күтіп ұстау	2.100,00	Сымсыз қатынау нүктесі
<b>Барлығы</b>		<b>46.655,64</b>	

Қаржы бюджеті: Бюджеттің қалдықтары (өкілеттіктерді беру) — ағымдағы

Өнімнің шоты	Таңбаланымы	Бюджеттің 2018 ж. қалдығы -€-	Ескертпе
11130.743107	Қаржыны басқару	1.700,00	2018 ж. жылдық қаржы есепте-месін тексеру үшін резервтік қор құру негізінде қаржы қаражатта-рын беру
36610.721100	Жер телімдері мен құрылыс объ-ектілерін түзік күйде күтіп ұстау	10.000,00	Қаржы қаражаттарын беру/ Болцплатц Хаферл санациясын жалғастыру
51110.727109	Ауылдарда жөндеуді жоспарлау	34.555,64	Ауылдарды жөндеу жоспарына қаржы қаражаттарын беру
54110.721200	Күтіп ұстау шығындары	1.372,44	Резервтік қор құру негізінде қаржы қаражаттарын беру, тұндырғыны тазалау (1.015,44 €) және көше жарығының, дала жол-дарының тұрақтылық коэффициентінің сараптамасы (357€)
57310.721100	Жер телімдері мен құрылыс объ-ектілерін түзік күйде күтіп ұстау	41,65	Резервтік қор құру негізінде қаржы қаражаттарын беру / құры-лыс алаңындағы стационарлық электр аспаптарын тексеру
57320.721100	Жер телімдері мен құрылыс объ-ектілерін түзік күйде күтіп ұстау	7.458,49	Резервтік қор құру негізінде қаржы қаражаттарын беру: сыртқы баспалдақты ДГХ Хаферл санациялауы (5.000 €), электрлы стационарлық аспаптарды тек-серу (358,49 €) және сымсыз қаты-нау нүктесін монтаждау (2.100 €)
Әртүрлі	Әртүрлі	6.094,69	Алдын ала өтінімдерден бюджет қалдықтарын қалыптастыру
<b>Барлығы</b>		<b>61.222,91</b>	

*Қаржы бюджеті: Бюджеттің қалдықтары (өкілеттіктерді тапсыру) — инвестициялық*

<b>Өнімнің шоты</b>	<b>Таңбалануы</b>	<b>Бюджеттің 2018 ж. қалдығы -€-</b>	<b>Ескертпе</b>
27210.783110	Құны 1.000 € астам активтерді сатып алуға арналған төлемдер	5.634,43	«Хаферла кітапханасына арналған кітап сөрелері мен тіреулерін сатып алу» жобасын жалғастыру
29110.781800	Шіркеулердің мұқтажына инвестиция жұмсау	3.000,00	Хаферлада бау арқылы жол салу үшін шіркеуге қаражат аудару
54110.787200	Жер асты үймереттерінің құрылысы	43.960,77	ОТ Хаферла «Бұрыштық тірек қабырғасы» жобасын жалғастыру
57320.787100	Биіктікте құрылыс жүргізу	14.272,69	«ДГХ Хаферла қайта жаңғыртуы» жобасын жалғастыру
<b>Барлығы</b>		<b>66.867,89</b>	

Іс жүзінде бұл мәліметтер келесі жылдың 31 наурызынан кешікпей қолжетімді болады, өйткені жылдық есептеме осы күнге қарай әзірленеді. Көптеген муниципалитеттерде жылдық есеп кеңеске аудиттің нәтижелері алынғанға дейін кеңеске ұсынылмайды. Әдетте бұл көп уақытты алады. Қалыптасқан қалдықтар мен қайта берулер қаржыландырылуы тиіс болуына байланысты, олар жылдың 01.01. бар өтімді қаражаттарды пайдалануды шектейді. Сондықтан әкімшілік басшысы Кеңеске сәуірдің басында қаражат резервтері, қалдықтары мен басқаға берулері туралы хабарлануы тиіс.

Қорытынды есептеу қаржы кезеңінің ішіндегі табыстар мен шығыстар бір-біріне сәйкес келетін-келмейтінін көрсетуі тиіс. Сондықтан муниципалитеттің сәйкес қаржыландыру алған-алмағанын анықтау қажет. Бұл қаржы есептемесіне тек қаржы кезеңіне жататын операциялардың ғана кіруі тиіс екенін білдіреді. Басқа есептік кезеңге жататын барлық оқиғалар алынып тасталуы тиіс. Бұл есептік кезеңге жатпайтынның барлығын «болжамдалмаған» шот-фактураға орналастыру жолымен жасалады. Бұл «тиісті нәтиже» есептік кезеңмен шектелуіне кепілдік береді. Болжанбаған нәтижелер қаралмауы мүмкін болғандықтан, олар тек бюджеттің есебінде ғана емес, бюджет жобасында да көрсетілуі тиіс.

Есептер ұсынылғаннан кейін Кеңес бюджет қаражаттарын пайдалану туралы шешім қабылдайды. Егер түсімдер шығыстардан асып түсетін болса, онда оларды акционерлік капиталға немесе резервтік қорға бағыттаудың орынды-орынсыздығы туралы шешім қабылданады. Резервтік

қордың да капитал сипаты болады, бірақ ол негізінен өткен жылдардың залалдарын жабуға пайдаланылады.

Бюджетті 100% алдын ала болжау мүмкін болмайтындықтан, табиғи ауытқуларды күткен жөн. Егер ақылға қонымды шектерде болса, мұндай ауытқуларға қарсылық жоқ. Бюджет ақылмен басқарылса, табыстарды барынша мүмкін төменгі шекте бағалау және шығыстар үшін беріктіктің белгілі бір қорын қамтамасыз ету үрдісі болады. Бюджетті осылай басқару, әдетте, жыл сайынғы профицитке әкелуі тиіс. Профициттер өзгерістердің қалыпты ауқымы шегінде болжанбаған жағдайларда пайдалану үшін резервтік қорға аудырылады. Өзгерістер резервтік қор есебінен жабылады.

Жыл қорытындысында елеулі шығындар туындаған жағдайда, оны жабуға резервтік қор болмаса, бұл шығынның орны кейінгі екі жылдың ішінде жабылуы тиіс.

Шығынның орнын жабу өтімді қаражаттарды толықтыруға арналған қысқа мерзімді несиелер есебінен іске асырылады. Ерекше жағдайларда ғана олар есептік жылдың 31 желтоқсанынан кейін пайдаланылуы мүмкін. Егер шығындар екі жылдың ішінде жабылса, мұндай жағдай проблема әкелмейді. Онда бұл қысқа мерзімді несиелер осы шектерде өтеледі. Егер екі жылдың ішінде теңестіру мүмкін болмаса, орта мерзімді бюджетті теңестіруді қамтамасыз ету үшін арнайы шаралар қажет етіледі. Бұл процесс «фискалдық шоғырланым» деп аталады.

## **4. Жылдық цикл қағидаты**

### **4.1. Негізгі ереже**

Жылдық цикл қағидаты мемлекеттік секторға қатысты қолданылады, яғни шот-фактура немесе шаруашылық-экономикалық қызмет бір күнтізбелік жылды қамтиды. Әдетте, бұл 1 қаңтардан 31 желтоқсанға дейін.

### **4.2. Құқықтарды берудің дұрыстығы**

Жылдық цикл қағидаты қолайлы болмайтын жағдайлар бар. Аса ірі зауыттарға немесе ғимараттарға инвестициялар әдетте көп уақытты алады. Жоспарлаудан және келісім-шарттарды жасаудан бастап іске асырғанға және жабдықты іске қосқанға дейін әдетте бір жылдан астам және бір есеп кезеңінен көп уақыт қажет болады. Бюджетті әзірлеу біршама ұзақ

уақыт алатындықтан, мәселен екінші жылы жаңа нарықтама әзірлеген орынсыз болар еді. Сондықтан ГФР-де «құқықтарды берудің дұрыстығы» деген бар. Бұл осы бюджет қаражаттарының бір есептік кезеңнен астам иелігінде болатынын білдіреді. Инвестициялық шығыстар жағдайында олардың жұмыстар аяқталғаннан кейін бір жылдың ішінде қолжетімді болып қалатынын көрсетеді. Қаржылық қамсыздандыру тұрғысынан қарасақ, бұл рөл атқармайды, өйткені бюджетті әзірлеуге байланысты игерілмеген қаражаттардың алдағы уақытта да иелікте қала беретіндігі регламенттелген және қамтамасыз етілген болуы тиіс.

#### **4.3. Бюджеттік қалдықтар**

Басқа жағдай — бұл шығыстар заңды түрде ресімделіп, міндетті болған, бірақ қызметтер әлі көрсетілмегендіктен, ақысын төлеу жүргізіле алмайтын жағдай. Егер, мәселен, көлік құралына тамыз айында тапсырыс беріліп, жеті айлық жеткізілім мерзімінен ол тек келесі қаржы жылында жеткізілсе, ақысы тиісінше тек келесі қаржы жылында ғана жүргізілетін болады. Бұл үшін егер ерекшелік жасалмаса, қайталама нарықтама әзірлеу қажет. Сондықтан осы мәселелерді нақты шешу үшін «қалдықтарды» қалыптастыру қажет. Егер ағымдағы қаржы жылында міндеттеме қандай көлемде ресімделетіні анық болса, онда ақысын төлеу әлі жүргізіле алмайды, онда осы нақты шығыстар мақсатында қалдық жасақталуы мүмкін.

#### **4.4. Резервтік қорлар**

Егер ағымдағы қаржы жылында экономикалық міндеттеме туындаса, бірақ оны орындау мерзімдері де, дәл сомасы да мәлім болмаса, онда резервтік қор құрылуы мүмкін. Бұл ағымдағы бюджеттің қаражаттары келесі қаржы жылдарында осы белгіленген тар міндет үшін жұмсалуды мүмкін екенін білдіреді. Әлбетте, бұл сома тиісті бюджеттен асып кетуін болдырмау үшін ағымдағы қаржы жылында резервтелуі тиіс.

#### **4.5. Бөлінген қаражаттар (Ассигнациялау)**

Жылдық цикл қағидатынан ауытқудың тағы бір жағдайы «бөлінген қаражаттар» боып табылады. Ұзақ мерзімді жобалар жағдайында шығыстар, келісімшарт мен орындау күні жөнінде заңды міндеттеменің арасында келесі қаржы кезеңіне түсуі мүмкін ұзақ уақыт кезеңі өтуі мүмкін. Бұл — жеткізілім немесе мәселен, дәл мерзімін қандай да бір дәлдік дәрежесімен

алдын ала айту мүмкін болмайтын инвестициялау мерзімін аса ұзақ бөлу. Тапсырысты орналастырған сәтте және міндеттемелерді орындау мерзімі басталған сәтте оларды іске асырудың құқықтық шарттары болуын қамтамасыз ету үшін бөлінген қаражаттар арқылы келешек қаржы жылдарына шығыстарды алдын ала бағдарламалауға болады. Олар бюджетте бөлек көрсетілген. Келесі қаржы жылдарында оларды қаржыландыруға кепілдік берілуі тиіс. Олар келешекте қаржы ауыртпалығын жасайды, сондықтан бекітілуі тиіс. Бұл жағдайда муниципалитет те міндеттемелер алынған қаржы жылына тиісті бюджеттік сметаны ұсынуға міндетті.

## 5. Ұзаққа созылған тиімділік және қаржыны жоспарлау

Қоғамдық міндеттер тұрақты негізде орындалуы тиіс. Бұл аспект те бюджетті басқаруда маңызды рөл атқарады. Осыған байланысты жұмыс бір есептік кезеңмен шектелмеуі тиіс. Егер белгілі бір шешімдер ұзақ уақытты талап ететін болса, бюджетті басқару міндеттерді ұзақмерзімді режимде атқаруға мүмкіндік беретіндей етіп жүргізілуі тиіс. Дәл сондықтан да бюджеттерді жоспарлағанда келешектегі қаржы жылдарын да ескеру қажет. Бюджетті басқару келесі жылдары да теңгерімделген бюджеттер болуы үшін жоспарлануы тиіс.

Техникалық тұрғыда бұл бюджетті келесі 3–5 жылға экстраполяциялау арқылы жасалады. Сондықтан, мысалы, 2013 жылғы бюджетті әзірлегенде, 2014, 2015, 2016, 2017 және 2018 жылдар да есептелді.

*4-кесте. Бюджетті перспективалық жоспарлау үлгісі*

II. 2013 ж. 2018 ж. дейінгі бюджет шаруашылығы

*Қорытынды бюджет — евромен*

	PE 2013	2014 жоба	2015 жоба	2016 жоспар	2017 жоспар	2018 жоспар
Жай табыс	154.274.600,03	156.667.400	161.437.300	165.827.200	171.638.200	174.499.200
Жай шығындар	148.656.981,36	155.072.800	166.255.100	170.173.00	171.786.200	174.143.200
Тұрақты емес табыс	1.676.745,41	0	50.000	0	0	0

	PE 2013	2014 жоба	2015 жоба	2016 жоспар	2017 жоспар	2018 жоспар
Турақты емес шығындар	1.708.510,80	0	0	0	0	0
Тапшылық/профицит	5.585.853,28	1.594.600	-4.767.800	-4.345.800	-148.000	356.000

Бюджет жобасындағы өзгерістер кезінде бағалардың келешектегі өзгерістері есепке алынуы қажет. Шығыстар құрылымындағы өзгерістер де есепке алынуы қажет. Егер, мәселен, жаңа мектеп пайдалануға берілсе, онда болжамдалатын тікелей және жанама шығындар орта мерзімді қаржы жоспарлауда ескерілуі тиіс.

Осы мақсатқа арналған жұмыс құралы ретінде федералдық жер «бағдарлы мәліметтері бар ұйғарым» деп аталатын нұсқаулық кітапшаны басып шығарады. Ол салық бағалауы және макроэкономикалық болжамның негізінде жасалады және муниципалитеттерге жаңарған мәндер түрінде көмек ұсынады.

## 6. Бухгалтерлік есеп және аудит

### 6.1. Бухгалтерлік есеп

Қаржы кезеңі аяқталғаннан кейін әкімшілік басшысы басшылықтың алдында есеп беруі тиіс. Бухгалтерлік есеп барлық түсімдер мен шығыстарды қамтиды және «жоспарлы» және «нақты» мәндердің салыстырмасынан құралады.

Демократиялық мемлекеттерде мемлекеттік қаржының мөлдірлігі басымдықтың бірі болып табылады, сондықтан бюджет те, бухгалтерлік есептің мәліметтері де жариялануы тиіс. Бүгінде бұл міндет Интернетте орналас-тыру арқылы іске асады, бұл жеткілікті жариялылықты қамтамасыз етеді.

### 6.2. Аудит

Бюджетті тиісті түрде басқару да бюджеттің орындалуын тексерудің тәуелсіздігін болжамдайды. Муниципалдық секторда бұл бірнеше тәсілмен жасалады. Бір жағынан, муниципалитеттерде әкімшілікке және әкімшілік басшысына тәуелді емес аудит жүргізіледі. Бұл — әкімшілік басшысының өкімдеріне бағынбайтын, тек оның өзінің ресми органына бағынатын

ұйымдық бірлік. Кеңес аудит бөліміне тәуелсіз жұмыс тапсырмаларын ғана бере алады.

Мемлекет те «өңіраралық муниципалдық аудит» деп аталатын аудит түрінде муниципалдық қадағалау арқылы аудитке қатысады. Бұл жағдайда аудиторлық компаниялар мемлекеттің тапсырысымен муниципалдық қызмет аудитін іске асырады.

Жергілікті аудит белгілі бір күндерге байланбаған, яғни әр жылдық қаржылық есептеме кеңестің қарауына ұсынылғанға дейін тексеріледі.

Өңіраралық муниципалдық аудит белгілі бір мерзімдер мен күндермен, жекелеген тақырыптармен және мәселелермен шектелуі мүмкін.

Алайда, жергілікті аудит тек қаржы жылы аяқталғаннан кейін ғана емес, ұдайы бақылау түрінде де жүргізіледі. Мысалы, белгілі бір сомадан бастап тапсырыстар беру кезінде қосылуы мүмкін. Бұл алдын алу бақылауы деп аталатын бақылау, ол «төрт көз қағидатын» қолдайды және профилактикалық әсер етуі тиіс.

Аудиторлық компаниялар жекелеген ұйымдық бірліктер секілді белгілі бір көлемнен бастап нәтижелі болады. Егер олар тым аз болса, онда жұмысы нәтижелі және орынды болмас еді. Бұл муниципалитеттердің бәрінде бірдей мұндай ұйымдық біліктердің болу фактісімен түсіндіріледі. Округтер өз құрамына кіретін муниципалитеттерге көмек көрсетеді. Сол немесе өзге округтерге тиесілі, меншікті аудиторлық бюролары жоқ муниципалитеттер округ мекемелерінің қызметтерін қызметтік ықпал ету аясында ақы төлеп пайдалана алады.

## **7. Муниципалитеттердің мемлекеттік қаржы жүйесіне кірігуі**

Көпдеңгейлі мемлекеттік құрылымда табыстар, орындалатын міндеттерге сәйкес, жекелеген деңгейлердің арасында бөлінуі тиіс. Бұл үшін жекелеген деңгейлерге тиісті мөлшерлемелерді белгілеу құқығымен бірге белгілі бір салық көздері берілуі, не болмаса салық тобы жасақталуы тиіс, яғни барлық салықтар бір «қазанға» түседі, және жекелеген деңгейлерге осы «қазаннан» белгіленген квоталар беріледі.



Германияда келесі комбинация қарастырылған: Мұнда муниципалитеттерге салық мөлшерлемелерін белгілеу құқығымен бірге меншікті көздер ретінде жер және кәсіпшілік салығы беріледі. Одан бөлек, аралас салықтардан белгілі бір үлестер болады. Бұл жүйе муниципалитеттерге жерлерден бөлінген аударымдармен толықтырылады.

Сол немесе өзге деңгейге, мәселен, муниципалитеттерге қажетті қаражаттарға кім кепілдік беруі тиіс екенін анықтап алу қажет. Германияда бұл федералдық жерлер.

## **8. Муниципалитетті қаржыландыру**

### **8.1. Түсімдер**

Муниципалдық бюджеттердің табыс бөлігі түрлі көздерден толықтырылады. Оларға муниципалдық салықтар, муниципалдық салықтардағы үлестер, федерациядан және жерлерден аударымдар, муниципалдық мүліктен түскен табыстар, тіршілік қызметін қамтамасыз ететін мекемелерге арналған арнаулы төлемдер, және ерекше жағдайларда несиелер мен жарналар түріндегі алғы төлемдер жатады.

#### **8.1.1. Меншікті салықтар**

Муниципалдық секторда бұл негізінен меншік түрлеріне, сондай-ақ тұрғын немесе шаруашылық мақсатына қарай сараланатын мүлік салықтары. Германияда олар жылжымайтын мүлікке А және В жер салығы деп аталады.

Сондай-ақ, мұнда кәсіпшілік салығы қолданылады. Бұл коммерциялық қызметке салынатын салық.

#### **8.1.2. Муниципалдық салықтардағы үлестер**

Германияда ҚҚС-на, табыс салығына және корпоративтік салыққа арналған бірыңғай салық жүйесі қолданылады, яғни бұл түсімдер федерацияның белгіленген проценттерімен бірлескен негізде жерлер мен муниципалитеттерге тиесілі болады. Тиісті үлестер тікелей муниципалдық бюджеттерге түседі.

### **8.1.3. Аударымдар**

Мемлекеттен муниципалитеттерге нысаналы мақсаттармен және нысаналы мақсатсыз түрлі төлемдер жүргізіледі. Олар да «трансферттік төлемдер» ретінде таңбаланады.

#### **Қаржыны теңестіру**

Германияда сондай-ақ муниципалитеттердің қаржы тұрақтылығын нығайтуға арналған «негізгі қаражаттандырулар» ретінде мәлім жалпы қаражаттандырулар болады. Білім беру, көлік, қоқыс шығару, жолдарға күтім жасау және т.т. секілді негізгі муниципалдық міндеттер барлық жерде бірдей. Алайда елдегі жекелеген муниципалитеттердің экономикалық тұрақтылығы бірқалыпты емес, олар әдетте муниципалитеттер әсер ете алмайтын факторларға байланысты болады. Барлық муниципалитеттер өз міндеттерін тең дәрежеде және тең жағдайларда атқаруын қамтамасыз ету үшін қаражаттық теңдестіру жүргізіледі.

Осылайша, мемлекет белгілі бір дәрежеде муниципалитеттердің қаржы тұрақтылығын орта есеппен алғанда 75%-ке теңестіреді. Тәжірибе жүзінде бұл мемлекеттің теңдестіру мақсаттарына белгілі бір бюджетті беруі түрінде көрінеді. Бюджетті бөлу муниципалитеттер өзіндік қаржы тұрақтылығын ескере отырып, орташа шығындарымен салыстыра отырып, өлшенетін қаржы ресурстарын алатындай етіп іске асырылады. Мысалы, өз қауымдарынан көп салық түсімдерін алатын муниципалитеттер қаражаттандыруды аз алады немесе оларды мүлдем алмайды. Азын-аулақ салық түсімдері бар муниципалитеттер тиісінше көбірек алады. Бай муниципалитеттер тіптен осы бюджетке ынтымақты жарнаны енгізуі тиіс.

#### **Басқаға тапсырылған басқаруға бөлінетін қаражаттар**

Жерлерден муниципалитеттерге қарай бағытталатын қосымша қаржы тізбегі де болады. Көптеген жағдайларда мемлекет муниципалитеттерді өзінің өңірлік бөлімшелері ретінде пайдаланады. Осылайша, мемлекет жергілікті жерлерде өзінің билік органы болуы қажеттігінен арылып, муниципалитеттерді филиал ретінде пайдаланады. Бұл жағдайларда муниципалитеттер жердің атынан және оның нұсқауларына сәйкес әрекет етеді. Мемлекет осыған байланысты туындайтын муниципалитеттердің шығыстарын өтеп беруі тиіс. Мұнда сөз «құзырлы органның тапсырмасы бойынша басқару» деп аталатын секторды қаражаттандыру туралы болып

отыр. Техникалық тұрғыда бұл қаражаттар нысаналы мақсатсыз бөлінеді. Алайда олар шынайы тартылған шығындарға сәйкес есептеледі. Сонымен бір мезгілде бұл жүйенің басымдықтары болады, өйткені муниципалитеттер міндеттердің осы бөлігін аса аз шығындармен орындауға мүдделі.

### **Нысаналы қаражаттандыру**

Көбіне саяси себептермен федералдық жер муниципалитеттердің белгілі бір ерекше міндеттерді шешуіне және атқаруына мүдделі болады. Бұған жауап ретінде мемлекет муниципалитеттерге нысаналы қаражаттандыруды ұсынады. Мәселен, егер спорт залдарының құрылысын субсидиялау қажет болса, онда бұл үшін арнайы субсидия бөлінеді. Шығыстардың бұл бабы тиісті нысаналы байланыммен жергілікті бюджетке енгізіледі.

#### **8.1.4. Арнаулы төлемдер**

Муниципалитет белгілі бір міндеттерді орындау үшін өз азаматтарынан ішінара ақы алады.

#### **Әкімшілік алымдар**

Азаматтарға жекелеген қызмет үшін муниципалитет әкімшілік алымдар алады. Мысалы, құрылыс жүргізуге өтінім бергені, жеке төлқұжат бергені және т.б. Бұл алымдар шығындарды жабатындай етіп есептеледі, бірақ одан пайда түспейді.

#### **Пайдаланғаны үшін ақы**

Тұрақты негізде ұсынылатын және тікелей жеке тұлғаларға есептелетін қызметтер үшін муниципалитеттер пайдаланушылардан ақы алады. Бұл, негізінен, электр тоғымен қамтамасыз ету, сумен жабдықтау, кәріз жүйесі, қоқыс шығару, телефон байланысы және т.б. секілді жалпы сипатта көретілетін қызметтер. Бұл көрсетілетін қызметтер де өзін-өзі өтеу қағидатымен есептеледі.

#### **Жарналар**

Тұрғындарға қажетті әлеуметтік-шаруашылық объектілерінің мұқтаждықтары үшін муниципалитеттер «жарна» түріндегі баждарды ала алады. Егер, мәселен, сумен жабдықтайтын жаңа жүйе салуға қажеттілік болса, муниципалитет ықтимал пайдаланушылардан субсидия ретінде құрылыс құнына алғы төлемдерді талап ете алады. Осылайша қаржыландырылатын

инвестициялық шығыстар амортизацияда енді есепке алынбайды. Бұл шара өзін ақтайды, өйткені оларды тұтынушылар да алдын ала қаржыландырып қойған. Бұл әрекет түрі көбінесе жолдарды салған кезде, кәріз жүйесін, сумен жабдықтау жүйесін төсегенде және муниципалитеттің тіршілік қызметін қамтамасыз ету қызметтері жөніндегі басқа да ұқсас қызметтерде қолданылады.

### **8.1.5. Өзге түсімдер**

Көптеген жағдайларда муниципалитеттер жылжымайтын мүлік, муниципалдық компаниялар, мәселен, қалалық коммуналдық қызметтер немесе бизнесті дамыту компаниялары, қалдықтарды кәдеге асыру компаниялары және т. т. активтерге иелік етеді.

Егер муниципалитеттер осы активтерді үшінші тұлғалардың пайдалануына берсе, онда олар мұны тегін жасамайды. Бұл жағдайда есеп толық, яғни нарық құнымен жүргізіледі. Мұндай түсімдер бюджетке «өзге табыстар» ретінде түсіріледі. Олар коммунаның барлық шығыстарын қаржыландыру үшін қолжетімді.

«Өзге түсімдер» жалдау ақысы мен концессиялық алымдарды қамтиды. Концессиялық алымдар — бұл үшінші тұлғаның осы муниципалитеттің ресурстарын пайдаланғаны үшін төленетін қаржы. Мәселен, энергия тораптарын, муниципалдық жолдарды, инженерлік коммуникацияны жүргізу үшін қажетті тораптарды пайдаланғаны үшін.

## **8.2. Несиелер**

### **8.2.1. Бюджеттік қарыздар және қысқа мерзімді несиелер**

Муниципалитеттің қаржылай міндеттемелері қаржы жылының алғашқы күні басталады. Алайда құжаттарды өңдеумен және басқа да жағдайлармен байланысты, табыстар шығыстармен қатар біркелкі түспейді. Бұл теңгерімнің бұзылуына әкелуі мүмкін, өйткені табыстар, төлем міндеттемелерінің болғанына қарамастан, кешірек түседі. Мысалы, салық түсімдері тоқсан сайын жинақталады, бірақ әлеуметтік жәрдемақы алу құқығы бірінші күннен бастап әрекет етеді, өйткені алушылар соларға тәуелді. Бюджет жылының ішінде осындай теңгерімнің ауытқуына байланысты уақытылы әрекет ету үшін муниципалитет «өтімпаздық несиелерін» алуы мүмкін. Жыл бойына контокоррент жөнінде есептер жүргізілетін компанияларға немесе үй шаруашылықтарына

қатысты жағдай секілді, мұндай мүмкіндік бюджеттік құқық үшін де көзделген. Бірақ жыл бойына өтімпаздықтың ауытқыларын теңестіру мүмкіндігі туралы сөз болғандықтан, олар табыстар алынып, шығыстар жасалғаннан кейін есептік жылдың 31 желтоқсанына дейін іске асырылуы тиіс. Осылайша, әр есептік жылдың аяғында өтімді қаражаттарды толықтыруға арналған қысқа мерзімді несиелердің маңызы плюс/минус «0» құрауы тиіс.

Қарастырылмаған ерекше жағдай туындамаса, осы бап бойынша ағымдағы қаржы жылында тапшылық пайда болуы мүмкін емес.

### **8.2.2. Несие нарығының берешегі**

Несие нарығының берешегі — бұл несие бойынша шартта алдын ала келісілген міндеттемелердің бұзылуы. Мұндай несиелерді беру тұтынушылық қабілетті қамтамасыз етеді, ол проценттерді төлеумен және несиені өтеу жөніндегі міндеттемелермен байланысты болады. Бұл несие алудың өзіндік тұтынушылық қабілетті неліктен ұлғайта алмайтынын, тек оны жүзеге асыруды біраз ерте мерзімге жылжытуға болатынын түсіндіреді.

Несиелерді пайдаланудың белгілі бір пайдасы болуы мүмкін. Мысалы, муниципалитет мектеп құрылысына ағымдағы бюджеттің қаржы мүмкіндіктерінен артатын инвестиция жасауға мәжбүр болды делік. Бұл орасан зор қаржылай күш-жігерді талап етеді, жергілікті бюджетке ауыр салмақ түседі. Осы жағдайда несие алудың мәні болады. Алайда, келешекте алынған несиені тиісті түрде өтеу мүмкін болатындай, байыпты шешім қабылдаған жөн.

Несиенің орынды болуына екінші мысал. Бұл инвестициялардың арқасында жасалатын үнем келешекте проценттерден және төленуі тиіс амортизациядан (өтеу есебіне төлемдер) асатын жағдайларда маңызды болады.

Мысалы, муниципалитеттің балансындағы бір ғимараттың жылыту жүйесі ескі, оны ағымдағы күтіп-баптау, жөндеу жұмыстары өте көп шығынды талап етеді. Оны жаңартылған жүйемен ауыстыру үшін несие алынады. Жаңартқаннан кейін жылу жүйесін күтіп-баптауға жұмсалатын шығындар барынша азаяды. Немесе жаңа терезелерді немесе жылу оқшаулау жүйелерін орнату бұл ғимараттың энергия тұтынуын азайтып, соның арқасында үнемделген шығындар осы мақсатқа алынған проценттер мен амортизация шығыстарына қарағанда аз соманы құрайды. Міне, осы жағдайда қаржыландыруға несиені пайдаланудың мәні болады.

## **9. Қосалқы бюджет**

Әкімшілік басшысы бүкіл жұмысты жалғыз істей алмайды. Сондықтан ол міндеттерді басқаға тапсыруы тиіс. Бұл бюджетті басқаруға да қатысты. Бюджетті орындау әкімшіліктің жекелеген құрылымдары арасында бөлінеді. Бұл үшін «қосалқы бюджеттер» жасақталады. Қосалқы бюджеттердің сомасы тиісті жалпы бюджеттердің 1:1 үлесіне сәйкес келеді.

## **10. Инвестициялар жоспары**

Инвестициялық жоспарда барлық инвестициялар және міндеттемелер жөніндегі өкілеттіктер көрсетіледі. Онда бюджеттің табыстылығына тікелей әсер етпейтін инвестициялардың ерекшеліктері көрсетіледі.

## **11. Өнімнің жоспары**

Бюджет — бұл сан түрінде көрсетілген саяси бағдарлама. Сондықтан оның шығыс жөніндегі баптары (өнімдер), бұл — муниципалитеттің қандай ресурстар болатынын, қандайы болмайтынын анықтай алатын, бұл ресурстардың жекелеген алушылардың арасында қалай бөлінетіні туралы ақпарат. Өнімнің жалпы жоспарының маңыздылығы — ол әр өнімнің жеке алғандағы саяси салмағы туралы ақпарат береді.

## **12. Алдын ала есеп**

Алдын ала есепте муниципалитеттің бюджеттік жағдайының вербалдық сипаттамасы болады. Оның көмегімен әкімшілік қызметкері осы мәселе туралы кіріспе ақпарат береді, көп жылдық мәліметтер мәнмәтінінде бюджет туралы жекелеген ережелерді түйіндейді.

## **13. Штаттық кесте**

Жұмысқа қызметкер қабылдау кезінде муниципалитет еңбекақы есептеудің нақты кезеңінің шегінен шығатын тиімділік болатын шешім қабылдайды, себебі осы лауазымды көп жылдар бойына қаржыландыруға тура келеді. Сондықтан штаттық кестеге ерекше көңіл бөлінеді және ол бюджетті жоспарлау барысында міндетті түрде пысықталады.

## 3-тарау.

### Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету және орналасу факторлары

#### Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету — мемлекеттің құзыреті

*Йохен-Конрад Фромме*

##### 1. Кіріспе

Мемлекет азаматтарына ішкі және сыртқы қауіпсіздікті қолдауға бағытталған фундаменталды қызметпен, сот жүйесіне тән талаптар мен тыйымдарды ғана емес, сондай-ақ басқа да қызмет түрлерін ұсынады. Мысалы, өмір сүру үшін, әлеуметтік бірлік үшін және де мәдени өмір сүру үшін қажетті тауарлармен қамтамасыз етеді. Тауарлармен қамтамасыз ету секілді, сонымен қатар, мемлекеттік қызметтер азаматтарға күнкөрістік табыс табу мүмкіндіктері мен жағдайларын жасау керек. Мысалға айтар болсақ, білім алу мен жұмысқа орналасуға жағдай тудыру, транспорттық инфрақұрылымға қол жеткізулерін қамтамасыз ету қажет.

Адамның өмір сүру үшін қажетті қызмет түрлері бар. Айта кетсек, ауыз сумен қамтамасыз ету мен ағын суларды бұру және де қоқыс шығару жатады. Сонымен қатар, халықтың экономикалық немесе әлеуметтік өмірге араласуына қажетті басқа да мемлекеттік қызмет көрсету түрлері бар. Олар: энергиямен жабдықтау, пошта, телефон сияқты байланыс құралдарын қолдану, сондай-ақ, қазіргі таңда интернетті пайдалану, транспорт қатынастарымен мәдени өмірдегі қызмет түрлері жатады.

##### 1.1. Мемлекеттік қызметтердің шығу тарихы

Қазіргі таңда болып жатқан коронавирус пандемиясы кезінде ауыз сумен қамтамасыз ету, халықтың қауіпсіздігі мен денсаулығын сақтау үшін қалдықтарды жойып, ағын суларды бұратын мекемелер күнделікті өмірдің

ажырамас бөлігіне айналғанын адамдар қайта түсінді. Орта ғасырда оба ауруы шыққан кезде, ағын суларды дер кезінде бұрмаудың салдарынан аурудың кең тарап, пандемияға ұласып кету мүмкіндігі анықталған. Ағын суларда эпидемия тасымалдаушы тірі организмдер қауымдас­тығы дамיתыны анықталған. Мысалы, ауру тасымалдаушы жануарлар — егеуқұйрықтар, жабдықталмаған суағарларда көбейе береді де эпиде­мияны таратады.

Ауру таралудың себебі анықталған соң ағын суларды бұруды жөнге келтіру жұмысы басталып, ауру тарату қаупін азайтты. Алайда, суды бұру жүйесіндегі қауіптілік тұрақты болуына байланысты, бүгінгі таңда гигиенаны сақтау мен эпидемияларды болдырмау үшін ағын суларды бұруды жөнге келтірілу жүйесін жасау өте маңызды.

Бұл қалдықтарды жою мәселесіне де қатысты. Өйткені, қалдықтар кеміргіштер үшін қорек көзі болып табылатындықтан, олардың өмір сүруінің негізін қалап, ауру таратуға алып келеді.

Бактериялар мен басқа да жұқпалы ауру көздері ауыз су арқылы да таралуы мүмкін, сондықтан бұл жағдайда да мұқият бақылау орнату қажет.

Уақыт өте келе энергиямен жабдықтау мен көлік қатынасы пайда болды.

Бірақ адамзат тек мұнымен шектеліп қалмайды. Жаңа идеяларды талап ететін жаңа салалар әрдайым ашылып тұрады. Алдымен олар қажетті сала болып, кейін арнайы сұранысқа ие болып, өмір сүру қажеттілігіне айналады. Мемлекет қоғам өміріне толыққанды араласу үшін техникалық дамуды қолдай отырып, жаңа зерттеулер бар екенін ескергені жөн. Егер бұрын пошталық қызмет көрсету мекемесін қосымша байланыс құралы ретінде қарастырған болсақ, бүгінгі таңда хат жазумен шектеле алмаймыз. Қазір адамдар телефон арқылы және интернет арқылы байланысады. Цифрландырудағы тағы бір жаңа фактор — электронды байланыс құралдары мемлекеттік қызмет түрлерін пайдалануға және экономикалық бәсекеге түсуге мүмкіндік береді.

Бұл жағдайда түрлі тәсіл ретінде қолдануға болатын айтылған. Үйлер бір-біріне тығыз салынған жерлерде байланыс жүйесін өткізу мүмкіндігі бар және бәсекеге қабілетті тарифтерге қосуға болады. Халық тығыз орналасқан аудандарда бірнеше бәсекелес қатарынан қолданылатындықтан, монополизациялау мүмкіндігі аз. Халық аз орналасқан аумақтарда жағдай



мүлде өзгеше. Бұл жерде инвестиция мен тұтыну мүмкіндігінің көлемін салыстыруға келмейді, сондықтан түсімдердің есебінен қаржыландыру үнемі мүмкін бола бермейді. Сол себепті мемлекеттік мекемелер азаматтарға басқа түрлі байланыс көзін жасауға міндетті, өйткені халық аз орналасқан жерлерде де адамдар заманауи байланыс түрлерін қолданады.

## **1.2. «Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету» түсінігі**

«Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету» термині халықты қажетті тауарлармен және алғашқы қажеттілікпен қамтамасыз етуге бағытталған мемлекеттік қызметті білдіреді. Яғни, бұл адамдардың әлеуметтік және еңбектегі өмірі үшін қажетті тауарлар мен қызмет көрсету түрлері болып саналады және олар жеке адамның қоғам өміріне қатысуына кепілдік береді.

Теориялық жағынан алып қарағанда, тіршілік әрекетін қамтамасыз етудегі қызмет көрсетудің маңызды ерекшелігі — бұл қызметті үкіметтік емес ұйымдар, жеке тұлғалар, коммерциялық кәсіпорындар, қауымдастықтар, қорлар және т.б. көрсете алады.

Халықтың тығыздығы төмен болса, бұл қызметтерді адамдардың өздері-ақ ұсына алар еді, мысалы құдық қазып алуға болады. Бірақ екінің бірі мұны жасай алмайды. «Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету» қызметін атқара отырып, мемлекет қоғамдағы түрлі топтар арасындағы қызығушылықтардың теңгерімін сақтайды. Халық аз орналасқан аудандарда ағын суларды ашық су қоймаларына бұрып жіберу оңай, өйткені ластайтын заттардың шоғырлануы қауіп деңгейден төмен. Ал, халықтың тығыздығы жоғары болса, тіпті бір адамның өзі жағдайды қиындатуы мүмкін. Егер жергілікті тұрғында не жеткілікті жер телімі болмаса, не қажеттілікке жарамды жер үсті суларына қол жеткізе алмаса, оның шығаратын зиянды заттар көлемі айтарлықтай қауіп төндіруі мүмкін. Сондықтан үлкен елді мекендерде, әсіресе, қалаларда ағын суларды бұруға және қалдықтарды жоятын жүйе орнатылуы керек.

Аруды бақылауда ұстаудың ең тиімді жолы орта ғасырда Еуропада анықталған. Өте маңызды ақпарат болғандықтан, мұндай мәселелер әлеуметтік сипатқа ие болды.

Халықтың тығыздығына байланысты бұл мәселенің шешімі әртүрлі болуы әбден мүмкін. Қалалардағы ағын сулар тиісті мөлшерде ғана жиналатындықтан, бұл қызмет түрі біршама төменгі бағада атқарылады. Яғни, су

құбырларының ұзындығы ағын сулардың мөлшерінен тым қатты асып кетпейді. Сонымен қатар, тазалау мен экологиялық қауіпсіздікке, яғни өңдеу жұмыстарына бөлінген қаржы ағын сулардың айтарлықтай көлеміне бөлінуі мүмкін, демек тиімді жағдайда қызмет көрсетілуі мүмкін. Ауылдық жерлерде жағдай мүлдем басқаша. Өйткені халық тығыздығының төмендігіне байланысты су құбырларын көп мөлшерде тартуға тура келеді. Мұндай жағдайда шығын әлдеқайда көп болады. Экономикалық тұрғыдан қарасақ, жеке адамның мұндайға күші жетпейді.

### **1.3. Жария (мемлекеттік) және жеке құқықты үйлестіру**

Жеке құқық саласы азаматтарды тіршілік әрекетімен қамтамасыз ету қызметін қолдануға мәжбүрлемейді. Алайда, қоғамдық мүдделердің көзқарасы бойынша бір жағынан эпидемияларға қарсы күресте мұндай шараны қолдану қажет, ал, екінші жағынан, ұсынылатын қызметтердің ауқымы экономикалық жетістіктерге жетуге ықпал жасауды қамтамасыз етеді.

Жеке құқық жүйесі тек шартты қатынастарды қарастырады, ал жария құқық саласында (яғни мемлекет тарапынан) қызметтерді пайдалануға мәжбүрлеуі мүмкін. Сол себепті, егер біреудің тіпті жеке құқығы болса да оны пайдалануға тыйым салынып, ол адамға жария құқықтық мекеменің қызметін пайдалану міндеттелуі мүмкін.

Жоғарыдағы мысалда тіршілік әрекетін қамтамасыз ететін мекемелер жеке құқықтың шеңберінде жұмыс істейтіні көрініп тұр, алайда олар жария құқыққа тәуелді. Жария құқықтық формалар жеке құқықтық салада кездеспейтін шектеулермен байланысты екенін ескерген жөн. Мемлекеттік биліктің өкілдері, яғни мемлекет, жер аудандары, муниципалитеттер мен мақсатты бірлестіктердің іске араласуға өкілетті ғана емес, сондай-ақ негізгі құқықтарды сақтауға міндетті. Мысалы, тең құқықтық қағиданы қолданады. Демек, тәртіп ережелері жалпыға бірдей. Басқаша айтқанда, барлық азаматтар тең жағдайда рұқсат алуы тиіс. Бірыңғай баға айырмашылық кезінде болуы мүмкін, бірақ кәріз жүйесіне құйылатын ағын сулардың әртүрлі көлеміне сәйкес болады.

Бұл құқықтық контекст жеке құқықта қолданылмайды. Егер біз азаматтарға тіршілік әрекетін қамтамасыз ету қызметін алуға жеке құқық саласында міндеттейтін болсақ, онда құқық түріне қарамастан, тәжірибе ретінде атқарушы субъектпен байланыстыруды қамтамасыз ету керек.

Сонымен, тіршілік әрекетін қамтамасыз ету қызметі саласында жария және жеке құқықты үйлестіру қолданылады. Жария құқық баршаға бірдей мүмкіндік пен тең жағдай жасалуын қарастырады. Ал шұғыл қызмет түрі жеке құқықпен реттеледі.

#### **1.4. Жеке меншікті жария құқықтық ұйымдарға пайдалануға беру**

Осы айрықша қос құқықтық міндеттеме қандай мекемелерге таралатынын нақты анықтау үшін құрылтай актісі қажет. Сондықтан осы қос міндеттеменің қандай салаларға таралатынын формалды түрде анықтау керек. Мұндай акт «жеке меншікті жария құқықтық ұйымдарға пайдалануға беру» деп аталады (Widmung).

Формалды түрде бұл мекеменің тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін өзіне алатын мақсатын және активтердің қандай бөлігі осы мақсатты орындауға кететін түсіндіру болып табылады.

Белгілеген процедураға сәйкес тұжырымдама мен смета жасалу қажет.

## **2. Орындау деңгейі**

Германия Федеративтік Республикасы орталықтандырылмаған мемлекет болып табылады. Ол субсидиялық принципке негізделіп құрылған, яғни азамат үшін оған таяу тұрған белгілі бір деңгей жауап береді. Немістердің түсінігі бойынша төменнен жоғары. Яғни, жергілікті деңгейде шешілмеген мәселелерді әрі қарай шешу үшін одан жоғары деңгейге беріледі.

Сондықтан тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызметтің көп бөлігіне жергілікті қоғамдастық жауап береді. Алайда жергілікті қоғамдастық шеше алмайтын мәселелер туындаған кезде ғана округтер мен жерлер шешеді. Мысалы, сумен қамтамасыз ету мен ағын суларды бұру мәселелері муниципалитет деңгейінде шешіледі. Ал қалдықтарды жою мәселелерін көбінесе округтар іске асырады.

Экономикалық тұрғыдан алғанда бір мақсатты орындау үшін күштерді біріктіру керек және жария құқықтық мақсатты бірлестік құру қажет. Сонымен, муниципалитеттердің көп болуы мақсатты бірлестіктерді құруға және оған сумен қамтамасыз ету мәселесін беруді ұйымдастыра алады.

Деңгейлердің нақты қандай мәселелерді шешетіні жерлердің құрылымына байланысты.

### **3. Аралас калькуляция принципі**

Қала агломерацияларынан тіршілік етуді қамтамасыз ететін қызметтердің жеке жеткізушілерін табуға болады. Олар шығын мен түскен пайданың теңбе-тең келуінің арқасында жұмыс істейді. Ауылдық жерде жағдай мүлде басқаша. Ауылдық жерлерде объектіге қызмет көрсетушілерді қосу қаржы жағынан қиындау. Ауылдағы бір ғимаратты немесе жеке меншік шаруашылықты қосқанға кететін шығын қаладағы бір ғимаратты қосқанға кететін шығыннан анағұрлым көп екені айтпаса да түсінікті. Бір жағынан, құбырлардың ұзындығы мүлде басқаша, ал, екінші жағынан, пайдалану жиілігі өте төмен. Сондықтан халық тығыз орналасқан қала аудандарына қарағанда ауылдық жерде мүлде басқа ұйымдастыру түрлері қажет болуы мүмкін.

Ауылдық жердің барлық тұрғындарын тіршілікті қамтамасыз ету қызметтеріне қосу тек аралас қаржыландыру арқылы жүзеге асуы мүмкін екендігі белгілі болып отыр. Жеткізушінің қызметі қаржылық жағынан тиімді болуы үшін аралас қаржыландыру оған нақты бір аумаққа монополия қарастырады. Пайдаланушылардың санын көбейту үшін жабдықтайтын аудандарды жиі «кесіп-пішіп» отыруға тура келеді. Сондықтан халқы тығыз орналасқан елдімекен ретінде аудан орталығын (қаланы) тек бір ғана қызмет жеткізушіге жабдықтауға беруге болмайды, ал оның жанындағы ауылдық аумақтардан табыс аз болғандықтан, онымен ешкім жабдықталмай қалуына болмайды. Бұл жағдайда аумақты межелеу арқылы аралас калькуляция іске асуы керек, ол былай болады: кімде-кім экономикалық жағынан қызықтыратын округтік қалаға қызмет көрсетсе, онда ол экономикалық жағынан қызықтырмайтын ауылдық жерге қызмет етуді де өз міндетіне алады. Тек осылай тиімді және қаржыландырылатын жағдайға келуге болады.

Еуропадағы мәселелерге қарағанда, Қазақстан аумағында халық санының аз болуы мүлдем басқа мәселеге әкеліп соғады. Бұл жерде мынадай жағдай туындауы мүмкін, мысалы құбырларды төсеудің экономикалық жағынан тиімсіз болғандықтан жеткізудің орталықтандырылмаған жолын пайдалануға тура келеді. Сөз энергия өндірудің орталықтандырылмағаны жөнінде болып отыр, мысалы блоктық ЖЭО немесе сондай

объектілер арқылы қолдануы. Ағын сулар туралы айтатын болсақ, ағын суларды тазалаудың түрлі деңгейлеріне келісуге тура келетін шығар. Осылай болуы да мүмкін, өйткені үлкен аумақтарда халық тығыз орналасқандықтан, ағын суларды су қабылдағышқа жібергенге дейін өте қарқынды тазалаудың қажеті жоқ.

Телекоммуникациялар саласында да ерекшеліктер бар. Арақашықтықтың алыстығына байланысты телекоммуникациялар ауылдық жерлердегі елді мекендер арасындағы көпір болуы мүмкін. Оларды жалпы ұлттық және халықаралық жүйелерге қосумен шұғылдану өте тиімді көрінеді. Мұндай жағдайда, арақашықтықтың алыстығына байланысты сым өткізгіштердің орнына радио көпірлерді қолдану қажет, өйткені олар үнемдірек.

Жабдықтаудың басқа да салаларының қызметінің әр түрлі формаларын білеміз. Мысалы, ауруханалардың қызметі орталық елді мекендермен ғана шектеледі, ал ауылдық жерде тек практик дәрігер ғана бар (Қазақстанда фельдшерлік акушерлік орын).

Осыған ұқсас жағдайлар білім мен мәдениет саласында да орын алып жатыр. Барлық жерде бастауыш білім беруге мемлекет кепілдігі бар, алайда жоғары білім, яғни гимназиялар, техникалық колледждер немесе университеттер үлкен сұранысқа ие. Алайда олар орталық елді мекендерде ғана орналасқан. Мысалы, театрлар тек қалаларда ғана бар, дегенмен маңайындағы ауылдық елді мекендер үшін де қызмет көрсетеді, өйткені ауыл тұрғындары театрға бару үшін қалаға келеді. Бассейндер мен соған ұқсас объектілер де экономикалық жағынан адам көп келгеніне зәру. Сонымен, орталық елді мекендер өз қызметін маңайындағы елді мекендерге ұсынады. Мұндай аспект қаржы жүйесінде ескеріледі, мысалы мұны қаржылық туралаумен түсіндіруге болады, яғни ірі елді мекендерге көрсетілетін қызметтерді қаржыландыру мүмкіндігіне ие болу үшін қосымша қаражат алады. Қаланың ауылдық жердегі гимназияны қаржыландыруына жол берілмейді. Бұл мәселе қаржылық туралау жүйесінде алдын ала ескеріледі.

#### **4. Тіршілік әрекетін қамтамасыз етудің алаңы**

Тіршілік әрекетін қамтамасыз етуді талап ететін түрлі салалар бар. Оларды шартты түрде үш категорияға бөлуге болады:

А) тіршілік етуге қажетті заттар;

Б) жұмыс істеу мен қатынастар жасауға мүмкіндік;

С) әлеуметтік қатысуды қамтамасыз етудің шаралары.

Бұл жіктеу жалпы шолу жасауға арналған. Бұдан құқықтық аспектіде әртүрлі ешқандай салалар шықпайды. Сондықтан келесі тізім өзін жеке-леген категорияларға байланыстырмайды. Бұл тізім де жеткілікті болып саналмайды. Жаңа техникалық зерттеулер тіршілік әрекетін қамтамасыз ету мақсатындағы қызмет түрлерінің жаңа формаларын құрудың қажеттігін жылдам айқындауы мүмкін немесе тіпті жекелеген қызметтердің алынып тастауына әкелуі де мүмкін. Тізім төменде көрсетілген:

- Су
- Ағын су
- Қалдықты жою
- Электр тогы
- Газ
- Байланыс (Интернет, телефон)
- Су тасқынынан қорғану
- Білім
- Транспорттық инфрақұрылым (автомобиль және темір жолдары, әуежайлар, су жолдары)
- Транспорттық қызметтер (транспорттық экономика/қоғамдық транспорт)
- Көшелерді тазалау
- Жылыту жүйесі, орталықтан жылыту
- Ауруханалар/денсаулық сақтау
- Жергілікті деңгейде қызметтермен алмасу үшін сандық платформалар
- Цифрландыруға арналған мүмкіндік

## **5. Операциялық және құқықтық формалары**

Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін ұсынылатын жекелеген қызметтердің әр түрлі құрылымына байланысты қызмет көрсетудің әр түрлі формалары дами бастады. Қалаларда бұл жұмыстарды қалалық коммуналдық қызметтер деп аталатын классикалық үлгідегі муниципалдық кәсіпорындар

атқарады. Ауылдық жердегі кішігірім муниципалитеттер ағын суларды бұрып жібере алмайды. Мұндай жағдайда мәселені бірігіп шешу үшін жиі мақсатты бірлестіктер деп аталатын бірлестіктер құрыла бастайды.

Мұндай мәселелер туындағанда қалаларда жеке шұғыл түрде жауапкершілікті өзіне алуы мүмкін екенін тәжірибе көрсетіп отыр. Бұл жағдайда олар мемлекеттік тапсырмалардың орындалуын қамтамасыз ету үшін мемлекеттік органдардың бақылауында болуы керек, мысалы эпидемияларға қарсы күрес туралы айтуға болады.

Дәл осы жағдайда тіршілік әрекетін қамтамасыз етудің ерекшеліктері айқындалады, олар мемлекеттік қызметтің басқа үлгілерінен өзгеше болады. Сөз шаруашылық қызметпен салыстыра айтуға болатын процестер туралы болып отыр және ол тек ұсыныстар мен тыйым салуларды ғана жүргізу мен дайындау емес. Осындай қызмет түрлерінің өзгешілігі — еңбек пен капиталдық ауқымды үлесін пайдалану. Осы міндеттерді орындау инвестициялар мен олардың іске асу процессіне едәуір жоғары талаптарды жүктейді. Өз кезегінде, осы процесстерді басқаруға айтарлықтай салмақ түседі.

### **5.1. Дербес қызмет**

Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету қызметінің міндеттері муниципалитеттердің әкімшілік құрылымының шеңберінде орындалуы мүмкін.

Дәстүрлік мемлекеттік қызмет, әкімшілік жұмысқа тән жақсы дайындалған қызметшілер мен кейбір материалдық қорларды талап етеді. Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету қызметін атқару барысында су құбырлар жүйесіне біршама қаржы кетеді. Ағын суды тазалауға арналған қондырғыларды орнату, еңбек ресурстары, қатынас құралдары суларды тазалайтын шикізат материалдары сияқты техникалық құралдар көп энергияны талап етеді. Сондықтан тіршілік әрекетін қамтамасыз ету қызметтерімен жиі қоғамдағы жауапкершілігі шектеулі ұйымдық-құқықтық нысан (ҰҚН/ЖШС) немесе ашық акционерлік қоғам секілді коммерциялық кәсіпорындар айналысады.

### **5.2. Ұйым қызметінің негізгі саласындағы аутсорсинг**

Әкімшілік-құқықтың ерекшелігін сақтау үшін қызметтің кейбір бағыттары әкімшілік аппараттан жиі басқа ұйымдастырушылық құрылымдарға

ауысады. Олар әкімшіліктің бір бөлшегі болуы мүмкін, бірақ заңды түрде муниципалитеттің құрамына кіреді. Біз оларды «жеке кәсіпорын» деп атаймыз. Көпшілік құқықты ұйымдастыру нысаны жайлы айтып отырмыз. Шындығында олар коммерциялық компанияға ұқсайды. Олар қызметтерімен қатар бухгалтерлік есептерде де коммерциялық кәсіпорындардың нысанын қолданады.

Қалаларда мұндай құрылымдар дәстүрлі түрде жауапкершілігі шектеулі қоғамдар немесе жауапкершілігі шектеулі мемлекеттік кәсіпорындар деп бөлінеді. Компания акцияларының иесі, яғни акционер ретінде тек қана муниципалитет болады. Сондықтан олар 100% еншілес компаниялар болып табылады.

А. Үшінші тұлғаны тартатын ұйым қызметінің негізгі саласындағы аутсорсинг

Үшінші жеке тұлғаларды компанияның меншік иелерінің құрамына кіргізу әдісі бар. Мұндай жағдайда мажоритарлық қатысу (50% акцияларға тағы біреу қосылады) немесе заңдық негіз, яғни жарғы тіршілік әрекетін қамтамасыз ету барысында қызметтің құқықтық ерекшелігін сақтауға кепілдік беруі керек. Қажетті бұйрықтарды тиісті муниципалдық жарлықтардың ішінен табуға болады.

### **5.3. Үшінші жақты тарту арқылы аутсорсинг (концессиялық үлгі)**

Қалаларда жеке компаниялар тіршілік әрекетін қамтамасыз ету қызметін тез арада өз жауапкершілігіне алатыны айтылған еді. Жеке компаниялар мемлекеттік тапсырмалардың орындалуын қамтамасыз ету үшін мемлекеттің бақылауында болуы қажет. Эпидемиямен күресті мысалға келтіруге болады.

Германияда көп тараған ұйымдастыру нысаны концессия беру болып табылады. Ол дегеніміз, оператор не жеке құқықтық, не жария құқықтық нысанға сәйкес болса, оған тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін белгілі қызметті орындауға ерекше құқық беріледі. Сондай-ақ, бір жағынан, бәсекелестікті қорғау қамтамасыз етіледі, ол өзіне осы іске монополияны қосып алады, ал, екінші жағынан, кәсіпорындардың міндеттемелері анықталады. Бәсекелестікті қорғаумен кәсіпорындардың міндеттемелері тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызметтің ерекше өзгешелігін білдіреді.



Аралас калькуляция жабдықтау аймағында орташа бағаларды қолдануға әкеліп соғады. Тәжірибе көрсеткендей, бұл бағалар біреулерге тым жоғары болса, басқалар үшін тым төмен болады. Егер қызметке қосу ерекше бір ықыласқа байланысты болатын болса, онда төлем бағасы адам төлей алмайтындай қымбаттауына әкеліп соғады. Бұл жағдайда «дотациялар» қолданылады. Концессияның барлық нысандарын жалпы алып қарау барысында бәсекелестіктің тең жағдайда болу принципі мен шығынды жабудың жария құқықтық принциптері қолданылады.

Сондықтан бәсекелестікті қорғау жекелеген қызығушылық танытқан жақтардың нарықтан шығарылып тастамауы үшін қажет, өйткені нарық бүкіл аймақ үшін қаржылық негіз болып табылады.

Егер концессия түріндегі жеке компанияға белгілі бір мақсатты орындау тапсырылса, онда бұл компанияның калькуляциясы муниципалитетке жататын критерийлерге бағынышты болады және олар қоғамдық бақылауда болуы керек. Бұл үшін құқықтық негіз қажет. Мысалы, Германияда энергетикалық сектор үшін энергиямен жабдықтау туралы заңда бекітілген ереже қолданылады.

Сыбайлас жемқорлықпен күресу мақсатында концессияларды беруді қадағалау өте маңызды. Істің мұндай жағдайы концессияларды мемлекеттік тендердің негізінде берумен қамтамасыз етіледі. Талапқа сай келетін әрбір адам концессия алуға өтініш бере алады. Конкурстан өткендер, қызығушылық білдірген тараптар технологиялық құжатпен таныса алады, осы арқылы айқындыққа кепілдік береді.

#### **5.4. Су құбырлары мен жүйелерге байланысты қызметтердің мәселесі**

Муниципалитет тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызметтердің ұйымдастыру мәселесін қаншалықты икемді қарастырса, қызмет көрсету түрлері бекітілген инвестицияға тіркелуі немесе қысқа мерзімде қажетті тауарларды алынуы да соған байланысты.

Мысалы, ағын суларды кәдеге асыру үшін су құбырлары жүйесі мен тазалау құрылыстарын тұрақты етіп орнату қажет, ал ол инвестициялардың ауқымды көлемін керек етеді. Бұл жағдайда концессияларды конкурс кезінде берілуі екіталай, өйткені инвестор концессияға қатысу үшін қажетті көлемде дотация ала алатынына сенімсіз.

Кәсіпорынның шаруашылық-операциялық қызметі инвестициялар жасалған шарттың мезгіліне байланысты. Мысалы, ағын суларды тазалауға арналған құрылыс орнату үшін концессияның мерзімі өндіріс құралдарын пайдаланудың ең ұзақ мерзімімен сәйкес болуы тиіс немесе, керісінше, өндірістегі барлық құралдардың өтемпұлы шартта көрсетілген мерзім ішінде толық төленуі тиіс. Алайда, екі әдіс те тиімсіз. Су құбырын пайдалану мерзімі 100 жыл болса, шартты мұндай мерзімге бекіте алмаймыз. Сондай-ақ, су құбырларын 10 немесе 20 жыл ішінде шығынға жіберу де тиімсіз. Ол тым қымбат тарифке әкеліп соғады.

Сондықтан су құбырлары мен инженерлік жүйелерге салынатын инвестициялар үшін арнайы шешім табу қажет. Ұзақ мерзімде пайдаланылатын активтер үшін арнайы келісімшарт бекітілуі тиіс. Мұндай кезде, концессия жоғалған шақта жоғалатын үлес туралы келісіп алған жөн. Бұл келеңсіздік тудыратынын жасырмаймын. Бір жағынан, концессия берілгенде, яғни, объект меншік құқығына ауысқан кезде бағалануы тиіс. Ал, екінші жағынан, болашақта оларды пайдаға асыру үшін объектілерге шарттың мезгілі аяқталғанға дейін қызмет көрсетілуі тиіс. Бұл мәселелер шешілгенмен, техникалық модификацияларда келеңсіздік орын алады. Пайдалану мерзімі кезінде инвестициялар техникалық зерттеулерге кететін жағдай жиі кездеседі. Мұндай тәуекелге кім барғысы келеді деген сұрақ туындайды. Осы сұрақтың жауабын табуымыз керек.

Қызметтерді өзгеше бөлуді де ұсынуға болады. Шаруашылық қызметте капитал салу және салынған капиталды пайдаланудың айырмашылығын көрсетуге болады. Сонымен, иелік етуші компанияны және өндірістік компанияны құруға болады, ал аутсорингке тек өндірістік компанияны беру керек. Алайда, қызметтерді қалай да бөлгеннің өзінде қосымша қарым-қатынастардың мәселесі туындайды. Олар кедергілерді жеңіп шыққаннан шығындардың пайда болу қаупі бар екенін білдіреді. Сонда да функциялардың бөлуі орынды амал болуы мүмкін. Әрбір жекелеген жағдайда жан-жақты қарастырылған амал қажет.

## **6. Міндетті қосу және пайдалану**

Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету мақсатындағы қызметтерге қатысты «қосу мен пайдалану міндеттемесі» ерекше маңызға ие бола алады. Белгілі бір жағдайларда жауапты тұлға өзінің аумағындағы барлық объектілердің

мемлекеттік инфрақұрылымға қосылуға тиіс екендігі туралы бұйрық бере алады, сондай-ақ оларды пайдалану міндетті болып бекітіледі. Мысалы, барлық жер телімдері сумен жабдықтау жүйесіне қосылуы тиіс деп бұйырылуы мүмкін және күнделікті тұрмыс пен өнеркәсіпте пайдаланатын барлық су муниципалдық құрылыстан алынуы керек.

Бұл азаматтардың қаражаттарын еркін орналастыруға қарсы бағытталған, ерекше назар аударатын қолсұғушылық болып саналады, сондықтан да оның заңдылығы талап етіледі. Ол ұдайы муниципалитет туралы конституциялық заңда (муниципалдық/коммуналдық кодекс) айқындалады. Онда қандай объектілердің суды қосуға, пайдалануға мүмкіндігі бар екендігі белгіленеді. Мысалы, Төменгі Саксонияда сумен мемлекеттік жабдықтау, ағын суларды бұру, қалдықты жою, көше тазалау және орталықтан жылумен жабдықтау үшін міндеттемелер белгіленген, сондай-ақ осындай міндеттемелер қоғамдық игілікке бағытталған энергиямен жабдықтайтын белгілі объектілер мен соған ұқсас объектілердің жылу жүйесі үшін де белгіленеді. Бұдан бөлек, бұндай талаптар зираттар мен жерлеу бюросына және, сондай-ақ, мемлекеттік қасапханаларға (мал соятын орын) да қойылады.

Мемлекеттік қажеттілік маңызды алғышарт болып табылады. Мұндайда қауымдастық мәжбүрлеп қосып, жарғы бойынша қолдануды енгізуі мүмкін. Бірақ ол тек қана мемлекеттік мекемелерге ғана қатысты болады. Мемлекет оператордың қызметінде қоғамдық құқықтың стандарттарын сақталуына әсер етуі тиіс. Яғни, ол тең дәрежедегі қарым-қатынас қағидасын көрсетеді. Мемлекеттік мүдде әрдайым алғышарт болып табылады. Алайда кейде қазыналық мүдделер жеткіліксіз. Мысалы, қазынадағы көрсеткішті жақсарту үшін жерлеу рәсіміне зираттардағы кішігірім шіркеулерді пайдаланылсын деп бұйрық беру мүмкін емес. Бір нарсені пайдалану немесе оны қосқан кезде баршаға бірдей игі болғаны жөн. Мысалғы, санитарлық-гигиеналық жағдайды жақсарту эпидемияға қарсы күресте көмек болады немесе тамақ өнімдеріне бақылау орнату, сондай-ақ қоршаған ортаны қорғау мақсатында орталықтанған жылумен жабдықтау жүйесіне қосу пайда әкеледі.

## **7. Құқықтық негіз**

Кәсіпорынның ішкі жұмысына араласуға мемлекеттік билік органдарының құқығы жоқ. Жекеменшікті қорғау мен кәсіптік қызметпен айналысу

негізгі құқықтармен қорғалған және кәсіпорынның калькуляциясымен оның жеке қызметін бақылауға алуға тыйым салады. Осы себепке байланысты жария және жеке құқықтың аралас формаларын қолдануға арнайы құқықтық негіз қажет етіледі. Германияда олар қызметтің әр қилы бағыттары бойынша түрлі заңдарда көрсетіледі. Муниципалдық кодекстерде де тиісті ережелер енгізілген.

«Суды қосу мен пайдалану міндеттемесі» араласудың ең қарқынды түрі болуы мүмкін. Оған арнайы заңдық өкілдік берген жағдайда ғана оны қолдануға болады. Осыған қатысты коммуна дербес шешім қабылдай алмайды.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың шеңберінде демократиялық жолмен сайланған кеңес жүйені енгізуді өз жауапкершілігіне алады, яғни ол — өзін-өзі басқарудың жоғарғы органы. Ол үшін жарғылық құжаттардың бар болуы қарастырылған. Олар қатаң белгіленген процедураның көлемінде қабылданып, жарияланған жалпы абстракті ережелерді білдіреді. Бұл бойынша әкімшіліктер, яғни бургомистрлар, округ әкімшіліктерінің басшылары және басқалары жеке-дара әрекет ете алмайды.

## **8. Калькуляция**

Бұл жағдайда коммуналдық қызметтерге тарифтерді белгілеу принциптері қолданылады. Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызметтердің тарификациясы барлық шығындардың есебінің негізінде калькуляция формасында шығарылуы керек, яғни калькуляцияға бүкіл шығындарды қосу керек, оған инвестицияларды игеру кезіндегі шығындар мен зейнетақы аударымдары да қосылады. Коммуналдық қызметтерді пайдалану кезінде рұқсат етілетін калькуляцияны қарастырсақ, су және ағынды сулар сияқты қызметтердің төлемінің ерекшелігі — ол, пайда әкелмесе де, шыққан шығынды ақтай алады. Аутсорсингке қатысты калькуляцияда муниципалдық меншікті пайдаланғаны үшін берілетін төлем кіреді. Мысалы, су құбырларын орнату мен тіреу қабаттары үшін жол бөлу жатады. Бұл жерде тіршілік әрекетін қамтамасыз етуге жария құқық ықпал жасайды.

Бұл экономикалық қызметке айтарлықтай қолсұғушылықты білдіретін жайт, сондықтан заң шығарушы тармақ инфрақұрылымға қосу мен

пайдаланудың тиімді міндеттемелерін қамтамасыз ету керек. Өкілдіктерді беру үшін ерекше негіз қажет, олар қауымның жарғысында қарастырылған.

Мемлекеттің тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызметтерді орындау жолындағы міндеттері пайда табуды көздемеген. Бұл — бизнес пен жеке тұлғалардың міндеті. Қызмет түрін таңдау бостандығының құқығы бар мемлекеттерде мемлекет экономикамен бәсекелестікке түспеуі керек. Сондықтан негізгі ереже мынаны білдіреді: экономикалық қызметтен түсетін табыс, әдеттегідей, қаржыландыру көзі ретінде мемлекетке түспейді. Қаржыландыру үшін мемлекеттің қарауындағы салықтар, коммуналдық алымдар және жарналар бар. Бұдан бөлек, мүлікті пайдаланғаннан келетін «басқа табыстар» және концессиялық алымдар, мемлекеттік монополиядан келетін түсімдер тағы басқалар бар.

Алайда, бұл концессияның төлемі есебінен пайданы жасырын түрде таратуға әкелмеуі керек. Бұл жерден қарама-қайшылықты байқауға болады. Алайда, мемлекет өз иелігіндегі мүлікті жекелеген адамдарға ақысыз бермегені жөн. Мемлекет еш нәрсені сыйлыққа бермеуі керек. Мемлекет ақысыз негізде ештеңе бермеуі тиіс, мысалы ағаштар, ауылшаруашылық жер алқаптары, пәтер үй қоры, сыра қайнататын зауыттар, өнер туындылары және тағы басқалар.

Мемлекет активтердің иесі ретінде экономикалық процестерге қол сұғудан аулақ болғаны жөн және бәсекелестіктің дамуына араласпағаны дұрыс. Сондықтан мемлекет активтерге иелік етуді үшінші тұлғаларға нарықта қолданылатын шарттарға ғана сәйкес бере алады.

Жеке капиталға есептелетін пайызға байланысты сұрақ ерекше мәселе болып тұр. Бұл бәсекеге қабілеттілік үшін жақсы тәсіл болады. Шығындарды толық ескерген кезде капиталдың қосымша пайда әкелетінін көрсеткен жөн. Қарыз капиталына қатысты жағдайды түсіну өте оңай, яғни қарыз капиталдың пайыздарына осы қарызды пайдаланғаны үшін қосылатын делдалдық жарна да қосылады. Капитал жекеменшікте болғанда тек пайыздық табыс ескерілуі керек, ол ұзақ мерзімді, келешекте нарықтан түсуі мүмкін.

Сонымен қатар тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызметтерде монополистік пайданың жоқтығын көру үшін мемлекеттің мониторинг жүргізуге мүмкіндігі болуы керек. Ол үшін калькуляция айрықша

шарттарды ескере отырып жүзеге асады. Мұндай шараны тек қана талап ету жеткіліксіз, сондай-ақ мемлекет оның орындалуын бақылауы тиіс. Мысалы, энергиямен жабдықтайтын компаниялар үшін баға аудиті деп аталатын құрал бар. Бұл әлеуметтік мемлекеттің принципін көрсетеді. Яғни, ресурстар барлығына бірдей қолжетімді және оны қолдана алатын құқығы болуы тиіс. Сондай-ақ, еркін бәсекелестік принципіне негізделген экономикаға сүйенетін қызметтерге қатысты айырмашылық білінеді. Егер мемлекет, тіпті, азаматтық-құқықтық үлгіні қолданса да, яғни өзін шаруашылық тұлғаның құқықтық жағдайына қойса да, мұндай үлгі жария құқықтық мәні бар принциптерімен аздап қиылысады, атап айтқанда, барлық азаматтарға қатысты тең құқықтық принцип.

Шығындарды жабудың осы принципі төменгі және жоғары шектердің ретінде калькуляцияға таралады. Осындай делдалдық шығындардың ауытқуын тегістеу үшін 3-тен 5 жылға дейін орта мезгілдік есеп айыратын кезеңді алу ұсынылады. Осы циклде орнын толтырудың тетігі міндетті түрде болуы керек. Өйткені осы уақыттың ішінде бағаның өзгеруі мен еңбекақының өсуі болмайды деп айтуға келмейді, осыны да калькуляцияға кіргізу керек. Сондықтан, 3 жылдық калькуляциялық кезең бойынша жинақталған тәжірибеге сүйене отырып, 3 жылдық циклге де тариф есептелінеді. Онда бірінші жылда есепті шығындардың шын мәніндегі шығындардан асқанын күтуге болар еді. Егер барлығы қолайлы дамыса, онда екінші кезең теңгерілуі мүмкін, ал бірінші кезеңнің профициті үшінші жылдық есебіне жатқызылу керек.

Калькуляция дегеніміз болжамдарды білдіреді. Олардың кәдімгі өмірде орындалуына кепілдік беруге болмайды. Ауытқулар болуы мүмкіндігін біз үнемі ескеріп отыруымыз керек. Осының салдарынан туындайтын есепті шығындардың нақты шығындардан артуын (немесе керісінше) келесі есепті кезеңмен қосып қайта есептеп шығару қажет.

## **9. Түйіскен субсидия**

Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызмет түрлерінің шеңберінде түйіскен субсидияны қолдану кеңінен тараған әдіс болып табылады, ол бөліктерді қисындастыру арқылы жүзеге асады, олардың көмегімен бөліктерді сату арқылы ақша табуға мүмкіндік бар. Тағы бір мысалға су алаңдарын алсақ болады.

Кәсіпкерліктің пайдалы үлгісінің жағдайында, бір жағынан, салық жүгі төмендейді және, екінші жағынан, тіршілік әрекетін қамтамасыз ету үшін көрсетілетін қызметті нақты төлейтін мемлекеттік бюджетке түсетін салмақ азаяды. Рұқсат беру немесе тыйым салу мәселесін мемлекет шешеді.

## 10. Орындауға ынталандыру

Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету жолындағы міндеттерді орындау мемлекеттің және оның органдарының басты борышы болып табылады. Осыған сәйкес, әрбір деңгейдің қажетті салаларға жауап беретіні анық. Алайда, өзін-өзі басқаруы бар орталықтандырылмаған мемлекеттік жүйеде осы мәселелерді шешу үшін әрбір муниципалитет үшін салмақты себеп бар. Жұмыс орындары қолайлы жағдайлар қалыптасқан жерлерде құрылады. Мұндай жағдайларға қатаң да және жұмсақ факторлар да жатады.

Қатаң факторларға жататындар: бизнес жүргізетін жердің географиялық жағдайы, ауа райы және шаруашылық қызметке инфрақұрылымының тәуелділігі. Шаруашылық қызметі үшін транспорттық коридор мен байланыс құралының маңызы өте зор. Бұдан бөлек, жеткізу мен кәдеге асыруға кететін қызметтердің төменгі деңгейдегі шығындары маңызды рөл атқарады, сондай-ақ, шығындар тұрғысынан алғанда, тиімді энергиямен жабдықтау да дұрыс жолға қойылуы қажет.

Аймақтың мәдени дамуын жұмсақ факторларға жатқызып қарау керек. Бұл жоғары білікті еңбек ресурстарының барлығын көрсетеді. Сондықтан білім мен оқу, яғни мектептер мен кәсіптік-техникалық оқу орындары өте маңызды болып саналады.

Жұмсақ факторлардың ықпалын жете бағаламауға болмайды. Кәсіпорынды басқару үшін басшы қызметшілер керек. Көбінесе бұл кәсіби қызметтің орнын таңдаудың қолайлы факторларға байланысты болуына әкеліп соғады, олар мыналар: тұрғылықты жердің мәдени даму деңгейі, тұрғын үйдің орналасуы және сол сияқтылар. Тіршілік әрекетін қамтамасыз ету мақсатында мәдени және әлеуметтік салалардағы көрсетілетін қызмет түрлеріне байланысты қойылатын тиісті ұсыныстар тұрған жердің жағдайы үшін өте маңызды және шаруашылық қызметімен шұғылдануға қажетті дұрыс ынталандыру болып табылады.





## **Муниципалитет тіршілігін қамтамасыз етудің әлеуметтік мәселелері кәсіпорынның орналасу факторы ретінде және осы мәселелерді қаржыландыру**

*Д-р Себастиан Сандерс*

### **Кіріспе**

#### **Қауымдар қоғамдық мекемелердің орналасу орны ретінде**

Солтүстік Рейн-Вестфалия Федералдық жері қауымының Жарғысының (СРВ ҚЖ)<sup>1</sup> § 8 сәйкес, қауымдар «өздерінің экономикалық мүмкіндіктері шегінде халыққа шаруашылық, әлеуметтік және мәдени қызмет көрсетуге қажетті қоғамдық мекемелерді» құрады.

Қоғамдық мекемелердің типтік үлгілері ретінде энергетика және сумен жабдықтау объектілері, көлік компаниялары, базарлар мен музейлер, іс-шаралар өткізуге арналған қала залдары немесе зираттарды айтуға болады. Әлеуметтік қызметтер көрсету саласында мектептерді, балабақшаларды, жастар үйлерін немесе спорттық ғимараттарды атап өткен жөн.<sup>2</sup>

Ғылымда тіршілікті қамтамасыз ету деп өмірлік маңызды тауарлар мен қызметтерге ортақ және кемсітушіліктен ада, оларды азаматтардың қажеттіліктеріне сәйкес және белгілі бір сандық және сапалық стандарттар негізінде қолжетімділіктің сақталуы түсіндіріледі.<sup>3</sup> Тіршілікті қамтамасыз ету мәселелерімен айналысатын әлеуметтік муниципалдық мекемелер үшін бұл — толық әрі нақты анықтама.

«Орналасудың жұмсақ факторлары» деп аталатын әлеуметтік мекемелер Күні кешеге дейін муниципалитеттің әлеуметтік мекемелері кейде «орналасудың жұмсақ факторлары» деп аталатын біршама кемсітілген сарында сипатталатын. Оның кәсіпорындарды қауымда немесе өңірде орналастыруда маңызды мәні болады. Расымен де, көлік инфрақұрылымы, әлеуметтік-демографиялық сипаттамалар немесе басқа елді мекендерге

---

<sup>1</sup> Бұдан әрі мәтінде егер өзгеше көрсетілмесе, Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінің заңнама-сына сәйкес құқықтық нормалар келтіріледі.

<sup>2</sup> Мысал ретінде тізбелеу: Venherm, Kleerbaum/Palmen, § 8. 1 т.

<sup>3</sup> Анықтама Габлердің Экономикалық лексиконынан алынды.

қатысты орналасу сияқты «орналасудың қатаң факторларына» (қарағанда, «жұмсақ» факторларға қандай да өлшем қою өте қиын және, әдетте, олар субъективтік бағалаулармен сипатталады.

Бірақ «жұмсақ факторлар» да әр түрлі болады. Бір жағынан, бұл — кәсіпорындардың болуымен байланысты факторлар, яғни экономиканың бәсекеге қабілеттілігі үшін тікелей маңызды болып табылатын, қаладағы немесе өңірдегі іскерлік ахуалды, қаланың немесе өңірдің имиджін қалыптастыратын факторлар. Мәселен, көлікке арналған тұрақтау орындары және тұрақтар, мобильді байланыстың жоғары сапалы желісі, мамандардың немесе университеттердің және зерттеу институттарының болуы.

Екінші жағынан, бұл — адамдардың сұранысына байланысты «жұмсақ факторлар», яғни тұрғындардың тұрмыс сапасы үшін үлкен маңызы бар факторлар. Бұл санатқа әлеуметтік мекемелер кіреді. Мысалы, мектеп инфрақұрылымының тәуір және саналуан объектілерін, басқа да оқу орындарын, сонымен қатар балалар күтімімен (балабақшалар), қарт адамдардың күтімімен айналысатын мекемелерді (қарттар үйі/күтім жөніндегі пансионаттар) атауға болады.

### **Орналасудың «жұмсақ факторларының» артып келе жатқан маңызы**

Осыдан біраз уақыт қана бұрын «жұмсақ факторларды» маңызын аз деп қабылдаған пікір енді артта қалды. Бір жағынан, отбасы мүшелерінің рөлі туралы қалыптасқан түсініктер өзгеріп, аналардың жұмыспен қамтылу деңгейінің аса қарқынды деңгейі байқалды. Осының нәтижесінде олар енді балаларына балабақша мен мектепте жақсы күтім жасау мүмкіндіктерін, сондай-ақ өз ата-анасын және жұбайының/зайыбының ата-анасын, қарт туыстарын күтімге беретін амбулаториялық немесе стационарлық пансионаттарды, ауруханаларды жоғары бағалай бастады. Жұмыс пен жеке өмірдің арасындағы теңгерімге қойылатын жоғары талаптар енді спорт алаңдарының, жүзу бассейндерінің, театрлар мен кітапханалардың болуы секілді жергілікті жерлердегі көңіл көтеру мүмкіндіктеріне де қойылатын жоғары талаптарға әкелді.

Екінші жағынан, «жұмсақ» факторлар маңыздылығының арта түсуінің бір себебі «қатаң факторлардың» барлық жерде, әсіресе Орталық Еуропа кеңістігінде кең таралуы деп айтуға болады. Осының нәтижесінде аумақтарда материалдық ресурстардың біркелкі таралмауының, соның

салдарынан экономика салаларының белгілі бір мекенге тәуелді болуы азайды. Сондықтан фирманы немесе кәсіпорынды орналастыру туралы шешімге тікелей қатысы жоқ «жұмсақ факторлар» маңызды болып отыр.<sup>4</sup>

Сауалнама барысында компания қызметкерлері қазіргі кезде бизнеске байланысты «қатаң» факторлардың көп болуы емесе, орналасудың «жұмсақ» факторлары болуы маңыздырақ деп есептейді.<sup>5</sup> Атап айтқанда, «білім алу мүмкіндіктері», «отбасына бағдарлану» секілді факторлардың маңызы артып келеді, олардың қатарында әсіресе ерте жастағы (алты жасқа дейінгі) балаларға күтім жасау және шамамен 14 жасқа дейінгі балалардың мектепте білім алу мүмкіндіктері алдыңғы орынға шығып келеді.<sup>6</sup>

Муниципалитеттер үшін осы «жұмсақ» факторлармен қамтамасыз ету айтарлықтай күрделілік тудырады, себебі осы салаға жататын мекемелер мен жүйелер әдетте өздеріне бөлінетін шығындарды жаппайды. Мәселен, муниципалдық жүзу бассейндері шығыстарының жабылу коэффициенті кейде 30%-дан аз,<sup>7</sup> муниципалдық кітапханалар шығыстарының жабылу коэффициенті кей жағдайларда тек 10% құрайды.<sup>8</sup> Муниципалдық бюджеттердің ауқымды бөлігі, кейде 40%-дан астамы «әлеуметтік салаға» бөлінеді, оған әлеуметтік төлемдерден бөлек, балаларға, жастарға және отбасына, мектептерге, мәдениетке көмекке және спорттың дамуына шығыстар да кіреді.<sup>9</sup> Екінші жағынан, жақсы дамыған әлеуметтік инфрақұрылым муниципалитеттің келешекте өркендеуі үшін қажет.

Муниципалитеттердің осы саладағы жоғары шығыстарын аздап болса да өтей алатын муниципалдық кірістер жүйесінің болуы аса маңызды. Тек сонда ғана муниципалитеттердің әлеуметтік саладағы шығыстарын ұзақ мерзімді тәртіппен қаржыландыруға болады, оларды тұрғындар ішінара өтеуі тиіс. Мәселен, бір жастан бастап балаларға балабақшада орын берген кезде. Немесе егер шығындар ерікті негізде пайда болса (мысалы, демеушілік), олардың жұмсалудың негіздеуі үшін әжептәуір күш жұмсау

<sup>4</sup> Zur Unterscheidung harter und weicher Standortfaktoren: Difu-Institut, Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren, 2017 ж. ақпан, S.7 ff

<sup>5</sup> Difu-Institut, Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren, 2017 ж. ақпан, 23 б.

<sup>6</sup> Bertelsmann-Studie 2010 «Standortfaktor Familienfreundlichkeit» — Eine Bestandsaufnahme in Ostwestfalen-Lippe, S. 21 ff.

<sup>7</sup> DStGB, Schwimmbäder — unverzichtbarer Teil der Daseinsvorsorge, 09.12.2019 ж. жарияланым.

<sup>8</sup> Franz Dirnberger, Praxiswissen für Kommunalpolitiker: erfolgreich handeln als Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Bezirksrat 208, 333 б.

<sup>9</sup> Нидеркассель қаласының Рейн-Зиг ауданындағы бюджеттің үлгісі.

керек. Мысалы, жүзу бассейндерін немесе ойын алаңдарын күтіп ұстау себептерін едәуір дәрежеде негіздеу қажет болады.

## **Негізгі бөлім: муниципалдық бюджеттің кіріс бөлігінің негіздері**

### **Салықтар, жарналар мен алымдар**

Жергілікті бюджетке түсімдердің негізгі көзі салықтар мен көпшілік-құқықтық қызметтер көрсеткені үшін төлемдер, яғни жарналар мен алымдар болып табылады.

Салық кодексінің § 3 сәйкес, салық дегеніміз «арнайы көрсетілетін қызметтер үшін сыйақы болып табылмайтын және мемлекеттік орган табыс алу мақсатында, заң бойынша орындау міндетін көзделген, нақты мән-жайлар таралатын барлық адамдарға салынатын ақша төлемдер. Табыс алу негізгі мақсат болмауы мүмкін».

Шаруашылық қызмет салығы (кәсіпшілік салық) және А және В жер салығы қауым үшін маңызды салықтар болып табылады. Олар «шынайы салықтар» деп аталады, яғни салық салынатын операциялар кезінде салық салу объектісі негізге алынады (шаруашылық іс-әрекетіне салынған салық кезінде — кәсіпорынның табысы, А және В жер салығы кезінде — меншік немесе құрылыс салуға мұрагерлік құқығы). Бұл ретте салық төлеушінің жеке жағдайы есепке алынбайды.

Бұған ит асыраушыларға салынатын салық және көңіл көтеру орындарының табыс салығы секілді «шағын муниципалдық салықтар» қосылады.<sup>10</sup> Муниципалитеттер үшін маңызды басқа салық түсімдері — бұл қауымның тиісті федералдық жердің табыс салығының/еңбекақы салығының төлемдеріндегі үлесі және айналым салығы төлемдерінің үлесі. Муниципалитеттерге конституцияда бекітілген федералдық жерлердің міндеттемелері негізінде қаражаттар тиесілі, оған сай олар қауымдарға бірлескен салықтардың (айналым салығы, корпоративтік салық, табыс салығы) түсімдерінің үлесін бағыттап отыруы тиіс.<sup>11</sup> Мәселен, қауымдар федералдық жерде шоғырландырылатын кірістердің шамамен 15%-ын алады.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, с. 5 ff.

<sup>11</sup> Steffen Schilling, Kommunales Einnahmesystem in Deutschland,

<sup>12</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 15.

Ал қауымдар өздеріне түсетін кәсіпшілік салықтан федерация және федералдық жердің бюджеттеріне бөлінетін үлесті төлейді.<sup>13</sup> Муниципалдық салықтар жүйесі Негізгі заңның (НЗ) 106-бабының 3-9 абзацтарында регламенттелген.

Жергілікті салықтар муниципалитеттерге арналған түсімдердің едәуір бөлігін құрайды. Германияның муниципалитеттерінде салықтар жергілікті бюджеттің кіріс бөлігінің 41,2%-на дейін құрайды.<sup>14</sup> Кейде, Нидеркассель қаласындағы секілді, 2019/2020 жылдардың қосарлы бюджеті үшін осы жайғасымға тіптен 50%-дан астамы, атап айтқанда, жергілікті бюджеттің жалпы кірісінің 51,2%-ы келеді.

Муниципалитеттер үшін аса елеулі салық — жергілікті салықтардың жалпы көлемінің 43,5%-ын құрайтын шаруашылық қызметінің салығы. Оның үлкен кемшілігі<sup>15</sup> — конъюнктуралық жағдаятқа қатты тәуелді. Тиісінше, қауым кәсіпшілік салық түсімдерінің дәл сомасына сенім арта алмайды.<sup>16</sup> Коронавирус туғызған ағымдағы дағдарыс кезінде айрықша байқалған кемшіліктің мәні осында. Мәселен, 330 000 тұрғыны бар Мюнстер қаласы шаруашылық қызметі салығы төлемдерінен 100 млн еуроға жуық көлемде түспеуінен залалдарды болжамдап отыр, Рур облысының солтүстік қиырында орналасқан 120 000 жуық тұрғыны бар Реклингхаузен қаласы ағымдағы жылы бірнеше млн евро көлемінде кәсіпшілік салықтың түспейтінін болжамдауда.

Солтүстік Рейн-Вестфалияның Муниципалдық салықтар туралы Заңының (CPB MC3) § 4, 2-абзацына сәйкес, алымдар — бұл «арнайы көрсетілетін қызмет — әкімшіліктің ресми актісі немесе басқа қызметі — (әкімшілік алымдар) немесе қоғамдық мекемелерді және ғимараттарды пайдаланғаны үшін (пайдаланғаны үшін алым) үшін сыйақы ретінде алына-тын ақша төлемдері».

---

<sup>13</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 9.

<sup>14</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

<sup>15</sup> Dieter Vesper, Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig — Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen; Anteile aus der Einkommenssteuer: 36,2%, Anteile aus der Umsatzsteuer: 4,8% (Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2012).

<sup>16</sup> Dieter Vesper, Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig — Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen, S. 9.

Әкімшілік алым үшін айқындаушы нәрсе — мемлекеттік қызметті персоналдың көрсетуі (мәселен, паспорт немесе туу туралы куәлік беру). Егер ақылы қызметті негізінен мемлекеттік мекемелер немесе олардың материалдық қаражаттарының көмегі кезінде ұсынылса, онда әңгіме пайдаланғаны үшін алым (мәселен, музейге немесе жүзу бассейніне кіру) туралы болып отыр, оны муниципалитет осы объектіні нақты пайдаланғаны үшін алымдар туралы ереженің негізінде алады.

Ереженің негізінде алынатын алым ақталуы және қажетті болуы керек, ал оның ең көп сомасы осы қызметті көрсетуге жұмсалатын шығыстарды жабуы тиіс. Бұл ретте алымдардың жалпы көлемі әдетте көрсетілетін нақты бір қызметке талап етілетін шығыстарды ғана жабуға құқылы, әрі тұтастай алғанда ұсынылатын қызметпен қисынды түрде өзара қатынаста болуы тиіс.<sup>17</sup> «Ақталған және қажетті» термині көптеген салаларда шығыстарды жабуға арналған алымның жөнсіз екенін түсіндіреді, өйткені жоғарыда аталған жүзу бассейндері немесе кітапханалар секілді шығыны өте көп объектілер жағдайында пайдаланушылардың алымдары есебінен қайта қаржыландыру алымды төлеуге міндетті тарап үшін тым ауыр қаржылай жүктеме болады.<sup>18</sup>

Атап айтқанда, «іске қосу және пайдалану» жөніндегі міндеттеме қолданылмайтын үймереттер (мәселен, спорт залдарға, жүзу бассейндеріне немесе кітапханаларға кіру) бойынша пайдалану қатынасы көбінесе пайдалану туралы шарт негізінде жеке құқыққа сәйкес ресімделеді. Бұл жағдайда көпшілік-құқықтық тәртіппен алынатын алым, жекеменшік құқықтары қатынастарына сәйкес, ол объектіні пайдаланған жағдайда көрсетілген қызметтері үшін муниципалитет алатын төлем түрлерімен айырбасталады.

СРВ ЖСЗ § 8, 2-абзацына сай, жарналар «қоғамдық объектілерді және ғимараттарды дайындауға, сатып алуға және абаттандыру, жолдарды, соқпақтар мен алаңдарға ағымды қызмет көрсетуді және жөндеуді қоспағанда, олардың сапасын жақсарту шығыстарын өтеу мақсатында қызмет ететін ақша төлемдерін» білдіреді.

Жарнаның алымнан айырмашылығы — муниципалитеттің нақты тікелей қызметіне емес, муниципалдық мекеменің немесе үймереттің болуы нәтижесінде туындайтын экономикалық пайдаға жатады. Алымдарды

<sup>17</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 19/20.

<sup>18</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 20.

төлеушілер іс жүзінде артықшылықтарды пайдаланғаны не пайдаланбағаны маңызды емес. Муниципалдық жарналардың мысалдары — бұл, атап айтқанда, жапсарлас аумақтарды игергені, көлік үймереттерін салғаны немесе сумен жабдықтау және кәріз жүйесіне қосылғаны үшін жарналар.<sup>19</sup>

Жалпы, жұрт қабылдаған терминдердің түсініктемесіне қарамастан, қатаң айтқанда, баланың бақшаға барғаны үшін алымдарда немесе ұзартылған күндегі ашық мектепті пайдаланғаны үшін алымдарда сөз ата-аналардың немесе басқа заңды өкілдердің баланы балабақшаға, күні бойы күтімге алынатын жекеменшік топқа немесе ұзартылған күндегі ашық мектепке тіркеу кезінде төлеуі тиіс жарналар туралы болып отыр. Осының салдарынан мекеме жабық болса да, мәселен балабақша қызметкерлерінің ереуіліне байланысты немесе қазіргі кездегідей федералдық жердің коронавирус пандемиясына байланысты уақытша тыйым салып, жауып тастаған жағдайда, балалардың және оқушылардың күтімі уақытша іске асырылмаса да жарна төлеу міндеті тоқтатылмайды.

Алымдар мен жарналар көпшілік-құқықтық қызметтерді көрсеткені үшін төлем ретінде де муниципалдық табыстың едәуір бөлігін құрайды. Нидеркассель қаласында көпшілік-құқықтық қызметтер үшін төлемдерден алынатын табыс шамамен жалпы табыстың сегізден бір бөлігін, ел бойынша тұтастай алғанда 8,7% құрайды.<sup>20</sup>

## **Көрсетілетін коммерциялық қызметтерден түсетін табыс және өзге табыстар**

Көрсетілетін коммерциялық қызметтерден түсетін табыстар — бұл муниципалдық меншікті пайдаланудан түсетін табыстар. Бұл жағдайда маңызды баптар ретінде муниципалдық кәсіпорындар пайдасының бір бөлігінің аударымдары мен концессиялық алымдарды атай аламыз.<sup>21</sup>

Басқа табыстар кезінде, мысалы муниципалдық учаскелерді сатудан алған түсім, проценттер мен дивидендтер немесе жылжымайтын мүлікті және жер телімдерін жалға алғаны үшін төленген ақы, олардың едәуір бөлігі шығыстарды өтеуге жұмсалады. Шығыстарды өтеу, әдетте, басқа

---

<sup>19</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 23.

<sup>20</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

<sup>21</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3.

мемлекеттік басқару органдарына жатады және әлеуметтік қамсыздандыру саласы үшін үйреншікті болып табылады: егер жекелеген муниципалитеттер басқа муниципалитеттер үшін қызметтер көрсетсе (мәселен, деректерді өңдеу саласында немесе бірлескен әкімшілік органдары шеңберінде), онда олар біріккен муниципалитеттердің өздерінің шығыстарының өтемін алады.<sup>22</sup> Мысал ретінде, егер бұл кезде заңды өкілдер басқа муниципалитеттің аумағына көшсе және іс тұрғылықты жеріндегі уәкілетті қауымның құзырына өтсе, VIII Әлеуметтік кодекске (ӘК) сәйкес, әлеуметтік қызмет саласында кәмелетке толмағандарға арналған стационарлық үйлерге балалар мен жеткіншектерді қабылдауды келтіруге болады.

Аталған кіріс бабы, басқа кірістермен салыстырғанда, салыстырмалы түрде төмен болып табылады. Алайда, мәселен, Нидеркассель қаласында ол әлі де кірістердің 8%-ын, ал жалпыұлттық деңгейде — 10,7%-ын әкеліп отыр.<sup>23</sup>

### **Дотациялар мен жалпы бөлініс**

Муниципалдық кірістердің тағы бір көзі — муниципалитеттердің өзінде құралмайтын, федералдық жерлердің бюджетінен муниципалитеттерге бағытталатын қаржыландыру болып табылады. Дотациялардың ішінде муниципалдық қаржылай теңестіру жүйесінің қаражаттарын айрықша айтып көрсеткен жөн. Федералдық жерлердің күшті және әлсіз өңірлердің/ муниципалитеттердің арасындағы айырмашылықты қысқарту, сонымен мемлекеттік көмектің өңірлер мен муниципалитеттердің арасында біркелкі бөлінуіне жәрдемдесу міндеттемесі НЗ 106-бабының 7-абзацында бекітілген. Осы конституциялық негізде федералдық жер қаржылай теңестірудің белгілі бір көлемін белгілейді, ол жеке табыс салығынан, корпоративтік табыс салығынан және құрама квота деп аталатын айналым салығынан,<sup>24</sup> сондай-ақ салық түсімдері мен қаржыландырудың басқа көздерінен құралуы мүмкін.<sup>25</sup>

Муниципалдық қаржылай теңестіру, өз кезегінде, жалпы дотацияларға, атап айтқанда, халық саны, муниципалитеттің көлемі, әлеуметтік

<sup>22</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 38.

<sup>23</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

<sup>24</sup> Муниципалдық салық түсімдері туралы ережені де қараңыз.

<sup>25</sup> Dieter Vesper, Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig — Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzien, S. 10; Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 31.



қамсыздандыруға аударымдар, оқушылар саны, салық түсімдері және т. т. секілді түрлі критерийлерге негізделген негізгі қаражаттандыруларға және Муниципалдық инвестицияларды қолдау және муниципалдық қаржыландыру туралы Заңға негізделген дотацияларға бөлінеді. Жалпы түрдегі осы дотациялар муниципалитеттердің еркін иелігінде болады.<sup>26</sup>

Бұған қарағанда, нысаналы қаражаттандырулар нақты міндеттермен, іс-шаралармен және жобалармен<sup>27</sup> байланысты, мәселен инвестициялардың, шығындардың, білім беру, спорт салаларына немесе интеграцияға шығыстардың паушалдық сомалары.

Федералдық жердің осы нысаналы қаражаттары федералдық гранттармен, мәселен, қала құрылысына бөлінетін гранттармен, Еуропа арнаулы қоры (ЕАҚ) немесе Еуропа өңірлік даму қоры (ЕӨДҚ) секілді көздерден берілетін Еуропа Одағының жобалық гранттарымен толықтырылады.<sup>28</sup>

Гранттар мен қаражаттарды жалпы бөлу баптары муниципалдық бюджеттерде едәуір үлкен бөлігін құрайды, мысалы Нидеркассель қаласында — 26%-ға жуықты, ал бүкіл Германияда — тіпті 39,4%-ды құрайды.<sup>29</sup>

## **Муниципалдық несиелер**

Муниципалитет өзінің қаржы қажеттіліктерін жабу үшін муниципалдық несиелерді де пайдалануы мүмкін, алайда бұл тек қосалқы немесе субсидиялық тәртіппен ғана және, сонымен бірге, басқа қаржыландыру мүмкін болмаса немесе орынсыз болса, СРВ-да тек инвестициялар үшін СРВ ҚЖ § 86, 1-абзацына сай, қатаң талаптарды сақтағанда ғана жүргізіледі.

## **Көпшілік-құқықтық компаниялардың салықтық тоғыспалы бірлестігін құру (салық жеңілдіктерін алу мақсатында кәсіпорындардың бірігуі) арқылы қаржы ауыртпалығын азайту**

Тіршілікті қамтамасыз ету қызметтері саласындағы муниципалитеттердің табысты жоғалтуының және шығыстарының есесін толтырудың төмен деңгейін ішінара болса да өтеу үшін қазірге дейін кеңінен пайдаланған мүмкіндіктерінің бірі салықтық тоғыспалы бірлестікті пайдалану болып

<sup>26</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 32.

<sup>27</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 36.

<sup>28</sup> Осында.

<sup>29</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

табылады. Бұл жағдайда муниципалдық компаниялар өздерінің жүзу бассейндерінің немесе қоғамдық көлік тасымалдаушыларын залалдарын энергетика және сумен жабдықтау саласында алатын пайдасымен өтейді.

Нәтижесінде мұндай өзара есептесу олардың салық жүктемесін азайтады. Содан кейін олар үнемделген салықтарды жергілікті жерде, мәселен қоғамдық көлікке қызмет көрсетуге, қоғамдық жүзу бассейндерін пайдалануға мақсатты түрде жұмсайды. Осылайша, салық артықшылықтары бар мұндай бірлестіктер, әсіресе, әлеуметтік саладағы тіршілікті қамтамасыз етудің маңызды тірегі болып табылады.<sup>30</sup>

### **Тар және кең мағынасындағы тоғыспалы салық бірлестігі**

Тоғыспалы салық бірлестігі біршама тар және біршама кең мағынада болады:

Біршама тар мағынада тоғыспалы бірлестік — бұл муниципалдық желілік энергиямен және сумен жабдықтаудың, кәдеге жаратудың (қалдықтар/сарқынды сулар), муниципалдық қоғамдық көліктің және бір коммерциялық кәсіпорында, мәселен, бір жағынан сумен жабдықтаудың табысты бөлімшесі, екінші жағынан жеткілікті табыс таппайтын жүзу бассейндерін пайдаланатын құрылымдық бөлімшесі бар қалалық коммуналдық кәсіпорындарда муниципалдық қызметтер көрсету жөніндегі басқа кәсіпкер серіктестердің екі немесе бірнеше операциялық ұйымдық бірліктерін біріктіру. Бұл ретте компанияның заңды нысаны өзгеруі мүмкін. Мәселен, дербес кәсіпорын түріндегі немесе акционерлік қоғам (АҚ) немесе жауапкершілігі шектеулі серіктестік (ЖШС) секілді муниципалитет бақылайтын корпорация түріндегі компания болуы мүмкін.

Тоғыспалы концерн аясында кең мағынада алсақ, сөз, мәселен, желілік энергиямен және сумен жабдықтау, кәдеге жарату, қоғамдық көлік саласындағы екі немесе бірнеше компанияны және басқа жергілікті сервистік компанияларды, мысалы, қаланың коммуналдық қызметтерін муниципалдық көлік компаниясын біріктіріп, муниципалдық концерн құру туралы болып отыр.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Meyer, Verband kommunaler Unternehmen (Vku), Steuerlicher Querverbund muss dauerhaft erhalten bleiben; Oster/Schmidt/Bokelmann/Grötecke/Hell, Praxis der Kommunalverwaltung, S. 116 f..

<sup>31</sup> Научная служба Германского Бундестага, НС 4-3000-015/19, с. 5.

## **Тоғыспалы салық бірлестігін заңнамамен бекіту**

2007 жылға дейін муниципалитеттердің тоғыспалы салық бірлестігі түріндегі салық үнемділігіне қол жеткізу мүмкіндіктері әкімшілік тәжірибе болып келді. Салық бірлестігі тәжірибесін пайданы жасырын бөлу деп бағалаған және осылайша, салық қатынасында пайдалы муниципалдық компанияның пайдалары мен залалдарын өзара есептесу тәжірибесіне күдікпен қараған Федералдық қаржы сотының шешімінен кейін<sup>32</sup> 2009 жылы федералдық заң шығарушы заңда, атап айтқанда, Корпоративтік салық туралы заңның (КСЗ) § 4, 1-абзацында ұсынылған салық ауыртпалығы үшін зиянсыз мұндай салықты өзара есептесу мүмкіндігін анық реттеп берді. Заңда көпшілік құқықтың бірнеше муниципалдық коммерциялық кәсіпорындардың, соның ішінде қауымдардың әкімшілік-аумақтық бірліктердің заңды тұлғалары ретіндегі бірлестігі белгілі бір жағдайларда рұқсат етілген ретінде сипатталады. Бұл ретте бірлестіктің мақсаты әдеттегідей залалды және пайдалы компаниялардың арасындағы шығындарды өтеу болуы мүмкін.<sup>33</sup>

Дейтұрғанмен КСЗ § 8, 7-абзацы көпшілік құқықтың заңды тұлғаларында тіптен залалды операциялар ұзақ болған жағдайда да коммерциялық компаниялар қосылғанда пайданы жасырын бөлудің құқықтық салдарларын жоққа шығарады. КСЗ § 8, 7-абзацының 2-сөйлеміне сай, сөз ұзақмерзімді залалды операция туралы болып отыр, атап айтқанда «шаруашылық қызмет көлік, экология, әлеуметтік қамсыздандыру, мәдениет, білім беру немесе денсаулық сақтау саласындағы саясатқа байланысты себептер бойынша шығыстарды жабатын төлемсіз жүргізіледі». Тиісінше, мұндай тоғыспалы салық бірлестігі аясында муниципалдық тіршілікті қамсыздандыру қызметтерді ішінара қайта қаржыландыру мақсатында пайдалы және залалды операциялар жөніндегі салықтарды өзара есепке алу мүмкіндігі қамтамасыз етілген болып көрінеді.

## **Еуропа Одағы Сотының (ЕОС) құқықтық жағдайды ағымдағы түсіндірмесі**

Алайда қазіргі кезде Федералдық қаржы сотының (ФҚС) ұстанымы басқа заңдық уәждемеге негізделеді. Осыған орай тоғыспалы салық бірлестіктері

---

<sup>32</sup> Федералдық қаржы соты, 22.08.2007 ж. шешім, № I R 32/06 акт., Федералдық салық хабаршысы. 2007 II, 961 б..

<sup>33</sup> Германия Бундестагының Ғылыми қызметі, НС 4-3000-015/19, 5 б.

қатерге ілінеді: ФҚС, ЕОС алдында ЕО субсидиялар беру туралы заңымен үйлесімге сілтеме жасай отырып, КСЗ § 8, 7-абзацы тұрғысында ұзақмерзімді залалды операциялар жағдайында да тоғыспалы салық бірлестігін қолдануға жол бермеу мәселесін көтерді.<sup>34</sup>

ФҚС бұл ережені тіршілікті қамтамасыз ету қызметтерін ұсынатын мемлекеттік сектордың компаниялары ғана КСЗ § 8, 7-абзацында бекітілген реттеуден пайда табатынымен уәждеп берді. Жекеменшік компаниялардағы залалдар, керісінше, пайданы акционердің мүддесіне жасырын бөлуге әкеп соқтырады.<sup>35</sup> ФҚС пікірінше, КСЗ § 8, 7-абзацында белгіленген салық преференциялары кезінде, осылайша, мемлекеттік субсидиялар туралы сөз Еуропа Одағының жұмыс істеуі туралы Шарттың (ЕОЖШ) 108-бабының 3-абзацымен үйлесімде 107-бабының 1-абзацы тұрғысында болуы мүмкін.<sup>36</sup>

Егер ЕОС ЕОЖШ 107-бабының 1-абзацына сай қаржылай көмектің болуын растаса, онда КСЗ § 8, 7-абзацы Еуропалық Комиссия салық жеңілдіктердің ішкі нарық ережелерімен үйлесімділігі туралы шешім шығарғанға дейін қолданылмайды.

Атап айтқанда, КСЗ § 8, 7-абзацының қолданылуын да, осылайша, пайдалы және зиянды мәмілелердің жеңілдікті салық өзара есепке алу мүмкіндігін де жоққа шығаратын Комиссия шешімі тіршілікті қамтамасыз етудің әлеуметтік қызметтері саласында муниципалитеттер үшін қосымша едәуір қаржы проблемаларын туғызуы мүмкін. Одан бөлек, салықтың едәуір сомасын қосымша төлеу қажеттігі туындауы мүмкін, бұл муниципалдық бюджеттерге ауыр салмақ болады.<sup>37</sup>

КСЗ § 4, 1-абзацындағы 2-сөйлемнің көпшілік-құқықтық компаниялар жағдайында коммерциялық компаниялардан тыс пайда мен ұдайы залалдармен мәмілелерді өзара есептесуді жоққа шығаратынын атап көрсеткен жөн. Сондықтан ЕОС шешімі тым болмағанда мектептер мен балабақшалар саласында еркін әрекет ететін муниципалдық әлеуметтік қызметтер үшін шектеулі маңызы болады. Алайда, көбінесе муниципалдық

<sup>34</sup> ФҚС, 13.03.2019 — I R 18/19 қаулысы

<sup>35</sup> Meyer, Verband kommunaler Unternehmen (Vku), Steuerlicher Querverbund muss dauerhaft erhalten bleiben.

<sup>36</sup> ФФС, 69/19, 24.10.2019 ж. баспасөз парағы

<sup>37</sup> Meyer, Verband kommunaler Unternehmen (Vku), Steuerlicher Querverbund muss dauerhaft erhalten bleiben.

кәсіпорындардың қарамағында болатын жүзу бассейндері мен спорттық ғимараттарды пайдалану үшін ЕОС шешімі үлкен қызығушылық туғызады.

### **Байланыстылық қағидаты муниципалитеттердің қаржылық қорғанышы ретінде**

Федералдық заңмен қауымдар мен қауымдар бірлестіктеріне НЗ 84-бабының 1-абзац 7-сөйлеміне сәйкес, федерацияның тапсырмаларын орындау саласында — 85-баптың 1-абзац 2-сөйлеміне сәйкес міндеттер берілуі мүмкін емес. Алайда НЗ 70-бабының 1 абзацымен реттелетін заң шығару құқықтарына ие федералдық жерлер заңдар қабылдауы толығымен ықтимал, соның салдарында шығындар бөлігінде муниципалитеттер елеулі түрде қозғайды.

Тіршілікті қамтамасыз етудің муниципалдық әлеуметтік қызметтер саласында мысал ретінде 2013 жылдың 1 тамызынан бастап қолданылатын Солтүстік Рейн-Вестфалияда Балаларға білім беру туралы Заңның (CPB ББЗ) § 1, 3-абзацына сәйкес, бір жастан асқан балалар үшін балабақшадан орын талап ету құқығын атауға болады. Бұл құқық VIII ӘК § 24, 2, 3-абзацындағы талап ету құқықтарына қатысты объективтік-құқықтық міндеттемені нақтылайды және, жастар істері жөніндегі муниципалдық ведомстволардың алдына Балаларға және жастарға көмек көрсету туралы Бірінші заңның § 1а, 2-абзацына сәйкес, жастарға мемлекеттік көмекті жергілікті ұйымдастырушылар ретінде балабақшаларда орындар ұлғайған кезде маңызды, соның ішінде қаржылық сын-тегеуріндер қояды.

Заң шығару деңгейінде рұқсат етілген CPB мектеп білімі туралы Заңның (CPB МБЗ) § 10, 3-абз. 1-сөйлеміне сәйкес, мектеп заңнамасына өзгерістер енгізу туралы 13 Заңның негізінде тоғыз оқыту сыныбы бар гимназияларға (Г9) қайта оралу да мектептердің бюджеттік мүмкіндіктерінің артуына айтарлықтай шығыстарға әкелуі мүмкін.

Федералдық жердің заңнамасынан туындайтын, атап айтқанда, тіршілікті қамтамасыз етудің әлеуметтік қызметтер саласында бұл қаржы ауыртпалығы байланыстылық қағидаты есебінен азайтылуы тиіс. Аталған қағидатың негізінде, міндеттемелер жүктейтін заң шығарушы, қатаң байланыстылық қағидатына сәйкес, өздеріне қойылған міндеттерді орындау кезінде қаржылық теңестіруді қамтамасыз етуі, қатысты байланыстылық

қағидаты негізінде қаржы жүктемесі кезінде шығыстарды реттеумен шұғылдануы тиіс.

Осылайша, байланыстылық қағидаты Германияның қаржы заңнамасында бекітілген субсидиялық қағидатының іс жүзіндегі айқын көрінісі болып табылады, оған сәйкес, міндетті орындай алатын ең төменгі немесе орташа деңгейге тапсыру қажет.<sup>38</sup> Әдетте, бұл муниципалдық деңгей болады. Алайда аталған қағидаттың салдарынан тапсырылған міндеттерді орындау мүмкіндігін қамтамасыз ету мақсатында осы деңгейді тиісті түрде қаржыландыру қажеттілігі туындайды.

Солтүстік Рейн-Вестфалияда байланыстылық қағидаты Федералдық жер Конституциясының (CPB ФЖК) 78-бабының 3-абзацына қатысты байланыстылық қағидаты түрінде бекітілген. Оған сәйкес, федералдық жер «қауымдарды немесе қауымдар бірлестіктерін заң немесе қаулы бойынша, егер бұл ретте бір мезгілде шығыстарды жабу үшін ұйғарымдар қабылданса, өзіне белгілі бір мемлекеттік міндеттерді алуға міндеттей» алады.

Дәл қатысты байланыстылық қағидаты муниципалитеттерге, соның ішінде ең алдымен тіршілікті қамтамасыз етудің муниципалдық қызметтері саласында әрі қарайғы міндеттерді беруден шектеулі қорғанысты қамтамасыз етеді. Мәселен, нақты шығыстар сомасы көбіне бір мәнде анықталмайды. Сонымен қатар, стандарттарды өзгертуді жаңа міндеттерді беру ретінде қолданыстағы міндеттер үшін қайта қарау, қарамаудың жөн екендігі даулы болуы мүмкін. Бұл жағдайда CPB ФЖК 78-бабының 3-абзацында қаржылай өтемақыны «қажетті, орташа міндеттер» ретінде, бірақ тек егер «қолданыстағы және қайта жүктелетін міндеттерді өзгерту қозғалатын қауымдар үшін елеулі жүктемеге әкелетін» жағдайда тым бұлдыр қарастырады.

## **Ерекше бөлім: нақты қызметтерді және тіршілікті қамтамасыз ету бойынша әлеуметтік қызметтер жөніндегі ұсыныстарды қаржыландыру**

### **Балабақша және балалардың күнделікті күтімі**

Балаларға күтім жасау мүмкіндіктерінің кең ауқымды спектрінің муниципалитеттің «отбасына қамқор» имиджі үшін және компаниялар мен

<sup>38</sup> Dieter Vesper, Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig — Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen, S. 6.

кішкентай балалары бар жас отбасылар үшін орналасу факторы ретінде зор маңызға ие. Бала туғаннан кейін және көптеген жағдайда бала күтімі жөніндегі демалыстан кейін жұмысына қысқа мерзімде, ең болмағанда, толық емес жұмыс күніне оралатын әйелдер (қазір ерлер де) көбейіп келеді. 2019 жылы үй шаруашылығында кәмелетке толмаған балалары бар әйелдердің жұмыспен қамтылу деңгейі 73,9%-ға дейін, ерлердің жұмыспен қамтылу деңгейі 92,4%-ға дейін артты.<sup>39</sup> Бір жағынан, бұл өзгерген рөлдерді түсінумен байланысты, қазір балалы әйелдердің жұмысқа оралуын қоғам қалыпты қабылдайды. Оған қоса көптеген отбасылар өздерінің тұрмыстық шығыстарын жабу үшін тез арада екінші еңбекақыға жетуге мұқтаж болып отыр.

Сонымен бірге өз балаларын жалғыз тәрбиелейтін ата-аналар саны да артып келеді. Олар Германиядағы кәмелетке толмаған барлық балалы үй шаруашылықтарының 19%-ын құрайды,<sup>40</sup> және жұмыс істейтін ата-аналар міндетті түрде балалар күтімі бойынша қызметтер алу мүмкіндігіне тәуелді.

### **Талап ету құқығы, бала күтіміне арналған квота, қаржыландыру**

Күндізгі уақытта бала күтімін балабақша немесе жеке күтушілер («күндізгі аналар/күндізгі әкелер») іске асыруы мүмкін. Бұның құқықтық негіздері VIII ӘК-тің § 22–26 реттеледі, оған қоса толығырақ ресімделуі, VIII ӘК § 26 сәйкес, федералдық жерлердің жауапкершілік аясына енеді.

Бір жастан үш жасқа дейінгі балаларға тиесілі күтім және ерте даму құқығы VIII ӘК § 24, 2-абзацына сай, СРВ ББЗ § 1, 3-абзацымен бірге, балабақшада немесе жекеменшік балаға күні бойы күтім жасау жүйесінде іске асырылуы мүмкін. Төрт жастан бастап мектепте оқыту басталғанға дейін бала VIII ӘК § 24, 3-абзацы 1-сөйлеміне сәйкес, СРВ ББЗ § 1, 3-абзацымен бірге балабақшада болғаны үшін қаржыландыру алуға құқылы.

Германияда 3 жасқа дейінгі балалардың 40% жуығы балабақшаға немесе күні бойғы күтушілерге барады, бұл ретте қадағаланатын балалардың санын әрі қарай 45% дейін ұлғайту жоспарлануда, ал ірі қалаларда бұл

---

<sup>39</sup> Дереккөз: Федералдық статистикалық ведомство, Германияда жұмыс істейтін халық, 15–65 жас.

<sup>40</sup> Дереккөз: Германияның Отбасы, қарт азаматтар және жастар істері жөніндегі федералдық министрлігі, Балаларын жалғыз, бөлек тәрбиелеп отырған ата-аналарды дамыту және қолдау, 29.01.2020 ж. арнайы хабарлама

көрсеткіш тиісінше одан да жоғары болады.<sup>41</sup> Реклингхаузен қаласында бала күтімі деңгейі бүгінгі таңда 36% құрайды. Егер статистикадан күтім құқығы тиесілі болмайтын бір жасқа дейінгі балаларды алып тастаса және тек бір жастан үш жасқа дейінгі балаларға ғана сілтеме жасайтын болсақ, онда Реклингхаузенде күтім орындарымен қамтылу дәрежесі 40%-дан астамды құрайды.

Үш жастан асқан балалардың жас тобында күтім деңгейі 93,6% құрайды, бұл толық дерлік қамтудың бар екенін білдіреді. Соңғы жылда балалар мектептерге қабылдау алдында бұл көрсеткіш бүкіл елде 100% дерлік құрайды.<sup>42</sup>

Бүкіл елде балабақшаның үштен біріне жуығы, әдетте, жастарға мемлекеттік көмекті ұйымдастырушылардың, жастар істері жөніндегі жергілікті ведомстволардың қарамағында болады. Үштен екісінен сәл аздауы жастарға мемлекеттік емес көмекті ұйымдастырушылар, әсіресе ірі жастар және қайырымдылық бірлестіктері және шіркеулер басқарады, ал 2%-ға жуығы жекеменшік коммерциялық ұйымдардың қарамағында болады немесе кәсіпорындардың жанында жұмыс істейтін балабақша болып табылады. Мұндай бөлініс әлеуметтік қамсыздандырудың және күтімнің германдық жүйесіне тән 1 VIII ӘК § 3, 1-абзацында көзделген мекемелердің плюрализмі мен саналуандылығын білдіреді.<sup>43</sup>

Мекемелердің саналуандылығының осы қағидаты Солтүстік Рейн-Вестфалияға қатысты ББЗ § 6-да нақтыланады, оның 1-абзацына сай «балабақшалардың құрылтайшылары ... — бұл жастарға мемлекеттік емес көмектің аккредиттелген ұйымдастырушылары, жастар істері жөніндегі ведомстволар және аудандық бағыныстағы өзге де қауымдар немесе қауымдар бірлестіктері», оған қоса 2-абзацқа сәйкес, «балабақшалардың құрылтайшылары ... басқа ұйымдар, мәселен, компаниялар, жекеменшік коммерциялық ұйымдар және жастарға көмектің мемлекеттік емес аккредиттелмеген мекемелері де болуы мүмкін».

Іс жүзінде заңмен белгіленген мұндай стандарттау саналуан түрлерде көрініс табады: халқының саны 40 000 жуық Нидеркассель қаласында

---

<sup>41</sup> Reiner Pröls, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, S. 25.

<sup>42</sup> Reiner Pröls, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, S. 25.

<sup>43</sup> Reiner Pröls, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, S. 24.



ұзын ырғасы 36 мекеменің 16-сы қаланың қарамағында, 5-уі шіркеудің қарамағында. Оған қоса 4-еуі ата-аналардың бастамасымен қаржыландырылады, ал бір балабақшаны тәуелсіз ұйым басқарады.

120 000-ға жуық тұрғыны бар Реклингхаузен қаласында жалпы саны 64 балабақша жұмыс істейді, оның 16-сы қаланың қарамағында, 24-і католик немесе евангелиелік шіркеудің, 11-і шіркеу қайырымдылық қауымдастықтарының, 4-еуі өзге қайырымдылық бірлестіктердің және 9-ы өзге жекеменшік коммерциялық ұйымдардың немесе «ата-аналар бастамаларының» қарамағында.

## **Балабақшаларды қаржыландыру жүйесі**

### **Балаға паушалдық (жалпы) сомалар есебінен пайдалануды қаржыландыру**

Балабақшаларды қаржыландыру жүйесі паушалдық қаржыландыруды көздейді, ол балабақшада болған жылдың ішінде 1 тамыздан бастап келесі жылдың 31 шілдесінде аяқталатын баланың заңды өкілдері мен құрылтайшылардың арасында жасалатын шарттардың санына негізделеді.

ББЗ § 19, 1-абзацының 1-сөйлеміне сәйкес, субсидиялар сомасын есептеудің негіздемесі әрбір нақты жағдайда жасалған балалар күтімі туралы шарттар болып табылады. Бұл ретте қаржыландыру нақты жүктелгендікке байланысты емес, ББЗ § 19, 1-абзацының 1-сөйлеміне сәйкес, «балабақшаға қабылданған әр балаға паушалдық сомалар түрінде (балаға жалпы төлем)» іске асырылады, ол ББЗ § 19, 2-абзацы жыл сайын белгілі бір процентке ұлғаяды.

ББЗ § 20, 1-абзацына сәйкес, жастар істері жөніндегі ведомство, жастарға көмектің жергілікті мемлекеттік органы бола отырып, балалар күтімі жөніндегі ұйымның құрылтайшысына субсидия төлейді. Оның көлемі, ББЗ § 19 сай, балаға жалпы төлемінің сомасына және құрылтайшының түріне байланысты. ББЗ § 20, 1-абзацы 2-сөйлеміне сәйкес, егер балабақшаның құрылтайшысы шіркеу немесе діни қауым болса, жастар істері жөніндегі ведомствоның төлейтіні балаға жалпы төлемдер сомасының 88% болады. Егер жастарға мемлекеттік емес көмектің аккредиттелген құрылтайшысы туралы сөз болса, VIII ӘК § 75 сәйкес, ол бір мезгілде шіркеу ұйымы болмаса, ББЗ § 20, 2-абзацының 3-сөйлеміне сәйкес, субсидия 91%-ға дейін ұлғаяды. Егер балабақшаның

құрылтайшысы бірлестік болып, оған кем дегенде, балабақшаға келетін балалардың заңды өкілдерінің («ата-аналар бастамалары» деп аталады) 90% енсе, онда субсидияның көлемі ББЗ § 20, 1-абзацының 4-сөйлемі негізінде 96%-ға дейін ұлғаяды. Егер балабақшаны жастарға мемлекеттік көмекті муниципалдық ұйымдастырушының өзі құрса, онда субсидия ББЗ § 20, 1-абзацының 5-сөйлемі негізінде тек 79% ғана құрайды.

Тиісінше, қаржыландырудың белгілі бір үлесі балаға жалпы төлем түрінде төленетін қаржыландыру сомасын проценттік қатынасында алу үшін мекемелердің өзінде қалады. Үлкен қаржылық «базасы» жоқ паритеттік қайырымдылық ұйымдары жағдайында, жастар істері жөніндегі ведомстволар демеушілік келісімдер аясында көбіне өзіне осы үлесті қалдырады, сонымен қаржылай қолдау көрсетеді.

ББЗ § 21 сай, жастар істері жөніндегі ведомство федералдық жерден субсидиялар алады, ведомство бұл субсидияларды кейіннен ББЗ § 6, 1-абзацына сәйкес, құрылтайшының балабақшаларына: 36,5% шіркеулерге немесе діни қауымдарға, 36% жастарға мемлекеттік емес көмек көрсету жөніндегі аккредиттелген ұйымдарға, 38,5% «ата-аналар бастамаларына» субсидия түрінде және егер жастар істері жөніндегі ведомство ұсынатын субсидияның демеушісі жастарға мемлекеттік көмекті жергілікті ұйымдастырушының өзі болса, 30% береді.

ББЗ § § 21 а-ф, 22 федералдық жердің субсидиялары арнайы сертификатталған қосымша дамуды, мәселен, plusKITAs (оқыту кезінде айрықша педагогикалық қолдауды қажет ететін балалар саны көп балабақшалар) ұсынатын балабақшаларға немесе сөйлеуді дамытатын балабақшаларға қатысты болса, тағы бір мәрте нақтыланады. Балаға паушалдық төлемдермен, ең болмағанда, тиісті мекеменің персоналының шығыстары ішінара қайта қаржыландырылады.

### **Жалдау төлемдері ақысына субсидиялар**

Федералдық жердің бюджетінен мекемені пайдаланғаны үшін қосымша субсидия ББЗ Атқару ережесінің (ББЗ АЕ) § 6, 1-абзацына сәйкес, жалдау ақысының паушалдық жүйесі бойынша құрылтайшы тартқан жалдау ақысы шығыстарына беріледі. Бұл сома ББЗ АЕ § 7 сәйкес, балабақшада болған әр жыл ішінде 1,5%-ға ұлғаюы және ББЗ АЕ § 6, 2-абзацына сай ерекшеленуі тиіс, сөз аудандық бағыныстағы өзге муниципалитет немесе тәуелсіз

және/немесе федералдық жерге бағынатын ірі қала туралы болып отыр, онда жалпы сома тиісінше жоғары болады. Аудандық бағыныстағы ірі қала болып табылатын Реклингхаузен қаласында балабақша құрылтайшысына 2019/2020 жылдардағы субсидияның көлемі бір шаршы метрге он бір евроны құрайды, соның нәтижесінде субсидияланатын шаршы метрлердің саны арту бөлігінде шектелген және тиісті топтардың толуына байланысты.

### **Ата-аналар жарналары есебінен қайта қаржыландыру**

Жастарға мемлекеттік көмектің жергілікті ұйымдастырушылары, § 90, 1-абзацы 3-тармақшасына сәйкес, VIII ӘК § § 22–24 бірге өздері дербес қызмет көрсететін объектілерге қатысты шығыстарды жабуға жарналарды алуға уәкілетті. Жарналарды VIII ӘК § 90, 3-абзацтың 1-сөйлеміне сәйкес саралау қажет, оған қоса VIII ӘК § 90, 3-абзацы 2-сөйлеміне сәйкес, ата-аналардың табысы, отбасындағы балалар жәрдемақысын алуға құқылы балалар саны және бала күтімінің күнделікті уақыты есепке алынуы тиіс.

Басқа құрылтайшылардың қарамағындағы балабақшалар үшін ББЗ § 23, 1-абзацына сәйкес, VIII ӘК § 90, 1-абзацымен бірге, сондай-ақ ата-аналардың төлем қабілетіне және бала күтімі уақытына негізделген ББЗ § 23, 5-абзацына сай әлеуметтік саралай отырып, қатысу және шығыстарды жабу үшін жарналар (ата-аналар жарналары) белгіленеді. Осылайша, бекітілген ата-аналар жарналарының мөлшері баршаға, соны ішінде осы жарналардың муниципалдық құрылтайшылар-бенефициарларына міндетті болып табылады.

Балабақшаның соңғы жылы мектепке қабылдаудың алдында Солтүстік Рейн-Вестфалияда ББЗ 3 § , 23-абзацының 1-сөйлеміне сай жарналарды төлеуден босату қолданылады.

Қаржылай себептерге байланысты Солтүстік Рейн-Вестфалия жеріндегі барлық муниципалитеттер жарналар жарғысының негізінде балабақшаларды пайдаланғаны үшін ақы алу мүмкіндігін пайдаланады. Экономикалық тұрғыда күшті муниципалитеттерде, мәселен федералдық жердің астанасы Дюссельдорфта жастар істері жөніндегі ведомство ішінара үш жастан бастап мектепке қабылданғанға дейін бүкіл балалар күтімі жарналарын төлеуден босата отырып, жарналарды төлеушілерге қолайлы жағдай жасайды.

Қалған жағдайларда федералдық жердегі жарналар кестелерінің айырмашылығы айтарлықтай болады. Бұл балаларды тегін күтімге алу үшін есептелетін табыс шегінен басталады. Табыс деңгейі аса жоғары халық санаты үшін балабақшадағы екінші баланың ақысы азайтылады немесе тегін негізде ұсынылады. Ағалы-інілі және/немесе апалы/сіңлілі балаларға қатысты арнайы регламент жасалады, бұл балаларға ең көп 45 сағаттық күтім кезіндегі ең жоғары мөлшерлемеге де қатысты болады.

Мәселен, Реклингхаузен қаласында балабақшада балалар күтімі тегін болатын. Кейін бұл жерде жылдық табыстың шегі 17 500 евроны құрайды. Реклингхаузенде екі жасқа дейінгі баланың 45 сағаттық күтімі үшін ақының ең көп мөлшері, жылдық табысы 125 000 еуродан асқанда, айына 746 евроны құрайды. Балабақшада жұмыс істейтін немесе жекеменшік күтушілердің екінші баласының күтімі тегін болады.

Нидеркассель қаласында, керісінше, көпбалалы отбасылардағы бірінші бала үшін төленетін жарнаға 65% көлемінде жеңілдік беріледі, отбасындағы қалған балалардың баруы тегін болады. Ешқандай жарналар алынбайтын жылдық табыстың шегі 18 000 евроны, үш жасқа дейінгі балалардың 45 сағаттық күтімге ақының ең көп мөлшері жылдық табысы 90 000 еуродан асқанда 544 евроны құрайды. Бұл жарналар тамақтандыру шығыстарын жаппайды, олар қосымша жарғының негізінде алынады.

Осы салада муниципалитеттер жарғыларды қалыптастыруға қатысты Негізгі заңның 28-бабында бекітілген өзін-өзі басқарудың кепілдігі ретінде өзінің заң шығару егемендігін іске асырады.

Ата-аналар жарналарының түсімдері балабақшалардың жұмысын орта есеппен алғанда 17% қаржыландырады. Сондықтан олар қатысты алғанда азынаулақ, бірақ жергілікті жерлердегі балабақшалардың жеткілікті инфрақұрылымын қаржыландырудың таптырмас құрамдас бөлігі болып табылады. Екінші жағынан, төмен немесе алынбайтын шығыстарды жабу немесе қатысу жарналары кішкентай балалары бар отбасылар үшін елеулі қаржылай жеңілдікті білдіреді және, осылайша, орналасудың оң факторы болуы мүмкін.

### **Инвестициялар, абаттандыру және жаңарту шығыстарын қолдау**

Алайда балабақшаларда пайдалану шығыстарымен бірге балабақшаларды салуға және қызмет көрсетуге де елеулі шығыстар пайда болады. Оған қоса федералдық жердің үкіметі мен федералдық үкімет жергілікті

жерлердегі қауымдар мен мемлекеттік емес жеткізушілер ең алдымен 3 жасқа дейінгі балаларға қатысты жергілікті жердегі балабақшаларға сұранысты қанағаттандыра алмай отырғанын мойындады. Бұл балабақшаларды салудың және кеңейтудің салдары болып табылады, бұл көп ақша қаражаттарын қажет етеді және ол кейде шамадан тыс қаржы жүктемесіне айналады. ББЗ § 24 сай федералдық жер балабақшалардың инвестициялық шығыстарын субсидиялауды Бюджет туралы Заңға сәйкес жастар істері жөніндегі ведомствоға береді.

Бұл мәнмәтінде байланыстылық қағидатын сақтау мақсатында федералдық жер, сонымен бірге федерация соңғы жылдары инвестициялар салғанда, жаңа балабақша ғимараттарының құрылысы және жөндеуі кезінде муниципалитеттерге және тәуелсіз ұйымдарға көптеген инвестициялық бағдарламалар аясында қолдау көрсетті. Инвестицияларды қолдаудың осы бағдарламаларының алғышарты балабақшаларда жаңа орындар құру немесе бар орындарды сақтап қалу болады. Инвестициялық бағдарламалар қазір 3 жасқа дейінгі және одан асқан балалар үшін балабақшаларда орындар санын ұлғайтуға немесе сақтауға байланысты болды.

Қолдану мерзімі шектеулі бағдарламалар қатарында 6 жасқа дейінгі балаларға арналған балабақшалары кеңейту бағдарламасы, сапаны жақсарту және балабақшаларға бару мүмкіндігін беру туралы заң, тәуелсіз құрылтайшыларға арнайы әзірленген күндізгі балабақшаларды құтқару туралы заң, 2015–2018 жылдарға шақталған 3 жасқа дейінгі балаларға арналған балабақшалар санын ұлғайту жөніндегі «Балалар күтімін қаржыландыру» федералдық бағдарламасы, федералдық жердің әсіресе 3 жасқа дейінгі балаларға арналған қосымша орындар салуға және санын ұлғайтуға бағытталған инвестицияларға арналған бағдарламасы бойынша төлемдердің жалпы сомаларынан түсетін қаражаттардың кері ағынын пайдалану, федералдық жердің 2016–2019 жылдарға арналған, әсіресе үш жастан асқан және мектепке қабылданғанға дейінгі балаларға арналған қосымша орындарды құруға және санын арттыруға арналған бағдарламасы, 2017–2020 жылдарға шақталған «Балалар күтімін қаржыландыру» федералдық инвестициялық бағдарламасы немесе 2025 жылға дейін қолданылатын СРВ балабақшаларына арналған инвестициялық бағдарлама бар, алдағы уақытта осы бағдарламалар жалғасын таба бермек.

Алайда өтінім берушілерде аталған бағдарламалар бойынша субсидиялар алу құқығы жоқ. Қаражат беру ведомствоның тиісті еркімен іске асырылады.<sup>44</sup>

### **Келешек: СРВ Балаларға білім беру туралы Заңына сәйкес, 2020/2021 жылдардан бастап балабақшаларды қаржыландыру**

Солтүстік Рейн-Вестфалия федералдық жері құрылтайшыларға балабақшаларды пайдалануға бағытталған қаржылай қолдау көрсетуді де жоспарлап отыр. СРВ Балаларға білім беру туралы жаңа Заңның 2020–2021 жж. қолданылатын «Ерте жастан білім беру ісін әрі қарай сапалы дамыту туралы Заң» (ЕЖЭСДЗ) деп аталатын негіздемесінде Заңның басты мақсаты «Солтүстік Рейн-Вестфалияның балабақшаларында келешекте балалар күтіміне қаржы негізінің жеткіліктілігі және оны құру» екені көрсетілген.<sup>45</sup>

Атап айтқанда, заң Солтүстік Рейн-Вестфалиядағы әр балабақшада персоналдың жеткілікті болуын қамтамасыз етуге арналған көп қаржы қаражаттарын ұсынады. Бұл ретте паушалдық сомалар, персоналға және материалдық шығындарға шығыстардың нақты ұлғаюына сәйкес, жыл сайын артуы тиіс. Аталған мақсат балабақшалардың құрылтайшылары үшін субсидиялар сомасын өзгерту арқылы қол жеткізілетін болады:

Балабақшалардың шіркеулік құрылтайшылары үшін субсидия жаңа ББЗ § 36, 2-абзацына Сәйкес, 88%-дан (жоғарыдан қараңыз) 89,7%-ға дейін, басқа тәуелсіз құрылтайшылар үшін 91%-дан (жоғарыдан қараңыз) 92,2%-ға дейін, «ата-аналар бастамалары» үшін 96%-дан (жоғарыдан қараңыз) 96,6%-ға дейін, ал муниципалдық құрылтайшылар үшін демеуқаржы тіптен 79%-дан (жоғарыдан қараңыз) 87,5%-ға дейін ұлғаяды, оған қоса демеуқаржыларды федералдық жерлер мен жастар істері жөніндегі ведомствоның арасындағы бөлу жаңа ББЗ § 38, 2 абзацына Сәйкес, федералдық жердің есебінен іске асырылатын болады.

Одан бөлек, ББЗ § 48 сай орындар санының ұлғаюына және балалар күтімін сағатын икемді пайдалануға федералдық жердің демеуқаржысы ұлғаяды (және ұлғаятын болады).

---

<sup>44</sup> Солтүстік Рейн-Вестфалияда инвестициялық шығыстарды қаржыландыру мәселе бойынша байланыс екі өлкелік одақпен жасалады:: Вестфалия-Липпе өлкелік одағы және Рейнланд өлкелік одағы, бұлар төменгі деңгейдегі әкімшілік органдары

<sup>45</sup> Федералды жер үкіметінің заң жобасы, баспа құжат 17/6726.

Балаларға білім беру туралы жаңа Заң ата-аналардан және заңды өкілдерден ауыртпалықты алып тастайды, өйткені төрт жасқа дейінгі балалар күтімі, жаңа ББЗ § 50, 1 абзацына сәйкес, тегін ұсынылады. Жаңа ББЗ § 50, 2 абзацына сәйкес, федералдық жердің балабақшада келесі, екінші жылы болғаны үшін жарналар төлеуден босатылған жағдайда муниципалитет үшін туындайтын табыстардың азайғаны үшін төлейтін өтемақы федералдық жердің бірінші жылы тегін барғаны үшін төлейтін өтемақысына тепе-тең емес, атап айтқанда тек 5,1%-дан 8,62%-ға дейін ғана ұлғаяды.

### **Күндізгі балалар күтімін жүргізетін жекеменшік қызметті қаржыландыру жүйесі**

Солтүстік Рейн-Вестфалияда күндізгі уақытта балалар күтімін жүзеге асыратын жекеменшік қызметтер орасан маңызға ие болды. Күні бойғы мұндай балалар күтіміндегі артықшылық ретінде көзге түсетін шағын топтарға, отбасылық жағдайға және әсіресе 3 жасқа дейінгі балалар күтімі үшін тұрақты тәрбиешілерге үміттен алады. ББЗ § 4, 1-абзацына сәйкес, күндізгі жекеменшік күтімді ұйымдастыруға рұқсаттама әдетте, ең көбі бес балаға, ерекше жағдайларда сегіз балаға қолданылады, оған қоса тек бір мезгілде бес баланың ғана болуына рұқсат етеді. Егер бірнеше «күндізгі аналар/әкелер» күндізгі күтімнің үлкен тобына біріксе, онда рұқсаттама ББЗ § 4, 2-абзацына сәйкес, топта бір мезгілде болатын ең көбі тоғыз балаға және ең көбі үш қызметкерге таралады.

ББЗ § 22 сәйкес, федералдық жер жастарға мемлекеттік көмекті ұйымдастырушыларға күндізгі жекеменшік күтімдегі әр балаға 781 евро көлемінде субсидия береді; мүмкіндігі шектеулі балаларға немесе мүгедек болу қаупі төніп тұрған балаларға құрылтайшы паушалдық сомадан 3,5 есе артық алады. Одан бөлек, ББЗ § 22, 2 абзацына сәйкес, шарт «күндізгі анада/әкеде» күні бойғы күтімді іске асыруға рұқсаттаманың болуы (1 т.), «күндізгі анада/әкеде» үш және одан көп ай бойына аптасына кем дегенде 15 сағат бала күтуге ниеттің болуы (2 т.), тиісті біліктілік сертификаты (3 т.) болуы тиіс. Сонымен бірге жастар істері жөніндегі ведомство тарапынан мөлдір регламенттеу жолымен қызмет көрсетуші персонал еңбекке уақытша жарамсыздық жағдайында балаларға теңдей күтімді ұйымдастыруды қамтамасыз етуі қажет (4 т.).

Одан бөлек, СРВ ББЗ § 22, 2-абзацының 5-тармағы жастарға мемлекеттік көмекті ұйымдастырушының күндізгі күтім персоналын жеткілікті қаржымен қамтамасыз етуін талап етеді. Осылайша, VIII ӘК § 23, 2 абзац 1-тармағына сәйкес күндізгі күтім қызметкерлерені тұрақты ақшалай төлемдер түріндегі тиісті операциялық шығыстар өтеледі (1 т.), оның көлемін VIII ӘК § 23, 2а абзацқа сәйкес жастарға мемлекеттік көмекті ұйымдастырушылар белгілейді, сома VIII ӘК § 23, 2а абз. Сай, балалардың санына, уақытына және педагогикалық қолдауды ерекше қажет етуіне қарай олардың балалардың дамуына қосқан үлесін тану (2 т.) белгісі ретінде төленеді, күтім жөніндегі қызметкерлердің жазатайым жағдайлардан сақтандыру, зейнетақымен қамсыздандыру және ауырған және бөгденің күтімін қажет ететін жағдайда жасалуы тиіс тиісті түрде сақтандыру туралы шарттарына расталған шығындар өтеледі (3, 4 т.т.).

Жастарға мемлекеттік көмекті ұйымдастырушылардың күні бойғы күтім персоналына ББЗ § 22, 2-абзацы 5 тармағы талаптарына сәйкес жүргізуі тиіс төлемдері муниципалдық жарғылармен, әдетте, «Күндізгі бойғы жекеменшік күтімдегі балалардың дамуы туралы ережемен» реттеледі.<sup>46</sup> Кей жағдайларда жастар істері жөніндегі ведомство жарғының негізінде жастарға мемлекеттік көмекті ұйымдастырушы ретінде, күтім «күндізгі аналардың/әкелердің» меншікті үй-жайларында емес, арнайы осы мақсатқа жалға алынған үй-жайларда жүргізілсе, жалға алу төлемдерін ерікті түрде субсидиялауды ұсынады.

Жастар істері жөніндегі ведомство жастарға мемлекеттік көмекті ұйымдастырушы ретінде өз кезегінде VIII ӘК § 90, 1 абзацына сай СРВ ББЗ § 23 бірге балаларға күндізгі жекеменшік күтімді пайдалану туралы жарғының негізінде балалардың заңды өкілдеріне жарналар төлете алады. Бұл жағдайда жарналардың мөлшерін анықтау критерийі баланың жасы, шартта бекітілген бала күтімі мерзімдері мен көлемі, сонымен бірге жарнаны төлеушінің жылдық табысы санаты болып табылады.<sup>47</sup>

Жарналар сомасы әдетте күндізгі балабақшалардан алынатын жарналар сомасына ұқсас болады.

<sup>46</sup> Мәселен, Нидеркассель қаласының «Күні бойғы жекеменшік күтімде болатын балалардың дамуын қолдау туралы жарғы»

<sup>47</sup> Мәселен, Реклингхаузен қаласының Реклингхаузен қаласы аумағында бар бала бақшалардың қызметтерін пайдаланғаны үшін, және ББЗ § 1 тұрғысында күні бойғы жекеменшік балалар күтімін пайдаланғаны үшін ата-аналар жарналарын алу туралы жарғысы



### **Инвестициялар, көріктендіру және жаңарту шығыстарын қолдау**

Федералдық жер мен федерация соның ішінде күндізгі жекеменшік балалар күтімі саласындағы инвестициялар, көріктендіру және жаңарту шығыстарын да субсидиялайды. Жоғарыда аталған қолдау бағдарламалары күні бойғы жекеменшік күтімге де тең дәрежеде таралады. Әсіресе, 2025 жылға дейін СРВ балабақшаларына арналған инвестициялық бағдарламаға сәйкес, мемлекет бөлмелерді білім алушылармен, оқу және спорттық материалдармен және ойыншықтармен жарақтайтын күндізгі балалар жекеменшік күтімі қызметкерінің немесе ата-ананың/заңды өкілдің пәтерінде іске асырылатын инвестициялық іс-шараларды да, сонымен бірге сабақ беру, оқыту, ойнау, спорт және болу мақсатында сыртқы аумақты қайта жабдықтау және/немесе қайта жоспарлау секілді аумақты дайындау және көріктендіру жөніндегі шараларды да қолдайды.

### **Келешек: 2020–2021 жж. балаларға білім беру туралы жаңа Заңға сәйкес күні бойғы балалар күтімін көтермелеу**

Балаларға білім беру туралы жаңа Заң күндізгі балалар жекеменшік күтімі жүйесін қаржыландыруды да жақсартуды көздеп отыр: 2020–2021 жылдан бастап балабақшада болу, федералдық жер жастар істері жөніндегі ведомствоға беретін жылдық демеуқаржы Балаларға білім беру туралы жаңа Заңның § 24, 2 абзацына сәйкес, бір балаға өзекті 781 еуродан 1109 еуроға, мүмкіндігі шектеулі балаларға немесе мүгедекті қауіп төнген балаларға бір балаға 3182 еуроға дейін ұлғайтылады.

Балаларға білім беру туралы жаңа Заң бала күтімі жүйесінің қызметкерлерінің өздері үшін кейбір жақсартуларды да көздейді: келешекте жастар істері жөніндегі ведомствоға жәрдемақы тек егер жоғарыдай аталған шарттарға қосымша ретінде ақша төлемдері жаңа ББЗ § 24, 3-абзацының 7-тармағына Сай, баланың бейімделу кезеңінде іске асырылатын жағдайда ғана берілетін болады, ағымдағы ақшалай жәрдемақы жаңа ББЗ § 24, 3-абзацының 8-тармағына сай, тіптен бала уақытша ауырған және болмаған жағдайда да төленуі жалғасатын болады және ағымдағы ақшалай жәрдемақы мөлшері жаңа ББЗ § 24, 3-абзацы 9-тармағына сай, жыл сайын түзетілетін болады.

Заңдағы бұл өзгерістер федералдық жердің үш жасқа дейінгі күні бойғы жекеменшік бала күтіміне айрықша көңіл бөліп отырғанын айқын көрсетеді.

Тиісті қаржыландыруы бар жақсы дамыған әлеуметтік қамсыздандыру, сөзсіз, тұрғылықты жер таңдау кезінде жас отбасылардың шешіміне айтарлықтай ықпал ететін орналасу факторы болуы мүмкін.

## Мектептер

### Мектептердің ішкі және сыртқы істерінің айырмасы

Өзіне қауымдағы мектептердің барлық түрлерін немесе шағын қалалар жағдайында тым болмағанда тікелей жақын тұрған мектептерді қамтитын жалпы білім беретін мектептердің кең жүйесінің де жердің тартымдылығы мен тұратын жерді таңдауда шешуші маңызы бар. Тек бір Солтүстік Рейн-Вестфалия федералдық жерінде 1,9 млн астам оқушы жалпы білім беретін мектепке барады, сандық көрсеткіште мұның да маңызы зор.<sup>48</sup> 2018 жылы мемлекеттік бюджеттен мектепте білім беру жүйесіне жалпы көлемі 70 млрд евро, яғни оқу жылында бір оқушыға 7300 евро инвестицияланды.<sup>49</sup>

Германия Федеративтік Республикасында мектепте білім беру жүйесі мемлекеттің қадағалауында және НЗ 7-бабының 1 абзацына сай, мемлекеттің жауапкершілігіне кіреді. Германияда мектеп ісі және білім беру мәселелері тарихи себептермен жерлердің құзырына жатады, НЗ 30-бабы.

Бүкіл елде мектепте білім беру жүйесін, сонымен бірге Солтүстік Рейн-Вестфалия федералдық жерінде де мектепте білім беру қаржыландыруды жалпы алғанда мектептердің ішкі және сыртқы мәселелерін қаржыландырға бөлуге болады.

Мектептің ішкі істерін қаржыландыру федералдық жердің міндеті болып табылады. Бұған оқу сабақтарының мазмұнына қатысты барлық міндеттер жатады. Федералдық жер СРВ МБЗ § 92, 2 абз. сай білім берудің мақсаттарын айқындайды, оқу жоспарлары үшін жауапкершілік алады, сабақтарды ұйымдастыру туралы нұсқаулар береді және оқыту, жұмысқа қабылдау және педагогикалық құрамды ұстау шығыстары үшін жауап береді.

Осылайша, мектептерді ұстауға міндетті құрылтайшы мемлекеттік мектептер бойынша, СРВ МБЗ § 78, 1-абзацына сай, бұл әдетте муниципалитет, кәсіптік колледждер мен түзету мектептері жағдайында — бұл көбіне

---

<sup>48</sup> Бағалауларға сай бір оқушының білім алу құны оқу жылында 6 200 евроға айналады.

<sup>49</sup> Der deutsche Leerplan, «Spiegel» журналы, 18/2020 шығарылымы, 8 ff. c, 14.

аудандар,<sup>50</sup> 2018/2019 оқу жылында Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінде бар жалпы саны 5518 мектептің сыртқы істеріне жауап береді, яғни, СРВ МБЗ § 79 негізінде ол «мектеп үймеретінің, ғимараттарының, жабдықтары мен тиісті түрде оқуға қажетті оқу материалдарымен қамтамасыз етуге және түзік күйде ұстауға, сондай-ақ мектепті басқаруға қажетті персоналды және техника мен ақпараттық технологиялардың жалпы күйіне бағдарланған жабдықтармен қамтамасыз етуге жауап береді.

Осылайша, қауымдардың мектептердің сыртқы істері жөніндегі міндеттемелері спорт залдарды, асхана және мектеп жанындағы үй-жайларды қоса алғанда мектеп ғимараттарын салуға, күтіп-баптауға және жөндеуге, ғимараттарды жиһазбен, спорт залдарды спорт жабдықтарымен, асханаларды қажетті асүй аспаптарымен және орындықтармен және сыртқы объектілер мен мектеп аулаларын бой жазу снарядтарымен тиісті түрде жабдықтауға қатысты болады.<sup>51</sup> Бұдан бөлек, Интернет дәуірінде мектептердің сыртқы мәселелері өзіне мектептерге кәбілдік қосылымдар жүргізуді және оларды тиісті түрде техникалық жарақтандыруды, мәселен ақ тақталармен жарақтандыруды қамтиды. Оған қоса, сыртқы мәселелер оқушыларды көлікпен тасымалдауды да қамтиды.<sup>52</sup>

Қауым мектептердің сыртқы мәселелеріне жауап беретін персоналды, мәселен, мектептің шаруашылық істері меңгерушілерін де ұсынады. Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінде мектеп хатшыларын жұмысқа қабылдау және еңбекақы төлеу қауымдар атқаратын сыртқы мектеп істеріне жатады.

### **Мектептердің сыртқы мәселелерін қаржыландыру**

Германия Федеративтік Республикасында мемлекеттік жалпы білім беретін және кәсіптік мектептерге бару тегін болып табылады. Осы ретте Солтүстік Рейн-Вестфалия федералдық жерінің Мектепте білім беру туралы Заңы (СРВ МБЗ) мемлекеттік мектептерде білім алғаны үшін ақы алынбайды деп белгілеген (СРВ МБЗ § 92, 4-абзац).

Осылайша, кейде мектептің өте кешенді сыртқы істерін қаржыландыру бастапқы кезеңде мектеп құрылтайшысының, әдетте, муниципалитеттің

---

<sup>50</sup> Übersicht bei: Jörg Freese/Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule/Kultur/Sport, S. 6

<sup>51</sup> Jörg Freese/Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule/Kultur/Sport, S. 5.

<sup>52</sup> Jörg Freese/Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule/Kultur/Sport, S. 5.

ісі болып табылады. CPB МБЗ § 92, 3 абзацына сәйкес, ол барлық материалдық шығысты және егер тек федералдық жер CPB МБЗ § 92, 2-абзац негізінде мұғалімдердің еңбегіне ақы төлемесе, персоналдың шығыстарын да көтереді.

2013 жылы Германия муниципалитеттері осы салаға 10,7 млрд евро бөлген.<sup>53</sup>

### **Материалдық шығындар**

CPB МБЗ § 94, 1-абзацында тізбеленген материалдар шығыстары жоғарыда көрсетілген сыртқы мектеп істерін қаржыландыруға жатады. Бұл ретте мектептерге игеру мақсатында өзінің жеке жауапкершілігіне CPB МБЗ § 95, 2-абзацына сай және тиісті бюджеттік және қазынашылық ұйғарымдар негізінде мектеп құрылтайшысының өзі материалдық ресурстар бере алады. Көптеген жағдайларда бұл CPB МБЗ 3 абзацының 1-сөйлеміне сай мектептердің есеп шоттарын ашу арқылы жүргізіледі.

Жол жүру шығыстарына қатысты мектеп құрылтайшысы оқушыларға CPB МБЗ § 97, 1-абзацына сәйкес, «мектептен мектепке аса үнемді тасымалдау кезінде сөзсіз туындайтын шығыстарды» өтеп береді.

### **Персоналдың шығыстары**

CPB МБЗ § 92, 3 абзацына сәйкес, мектеп құрылтайшысы федералдық жер CPB МБЗ § 92, 3-абзацы негізінде шығындардың көзі болмайтын персоналдың, яғни педагогикалық құрамға енбейтін қызметкерлердің шығыстарын да көтереді. Олар өзіне, атап айтқанда, балаларды түстен кейінгі мезгілде педагогикалық сүйемелдеу және I орта буынды оқытудың толық емес немесе ұзартылған күн мектептерінде жастарға көмек, спорт саласының ұйымдастырушылары және өзге мектептер тыс серіктестердің ұзартылған күн шеңберінде сыныптан тыс іс-шаралар өткізу мақсатында кадрлық іс-шараларды қаржыландыруы қамтиды.

Аталған салада федералдық жер «Ақша немесе жұмыс орны» циркулярлық ұйғарымы<sup>54</sup> негізінде, атап айтқанда, мектептер түстен кейінгі сабақтан тыс мезгілде ұзартылған күн және/немесе педагогикалық сүйемелдеу

<sup>53</sup> Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa, S. 80.

<sup>54</sup> Мектеп істері және әрі қарай оқыту жөніндегі министрліктің 31.07.2008ж. өкімхаттық ұйғарымы, 11-02 № 24 «Ақша немесе жұмыс орны — I орта буын; түстен кейінгі сабақтан тыс мезгілде балаларды педагогикалық сүйемелдеу үшін субсидиялар /ұзартылған күн ұсыныстары

үшін демеуқаржыдан мұғалімдердің қандай да бір мөлшерлемелерінің үлесін пайдаланбайтын жағдайда мектеп құрылтайшысына қаржы береді. Осыған орай мектеп құрылтайшысында «оқытушы штат бірліктерін капиталдандыру» деп аталатын мүмкіндік бар. Оның қаржыландыруға өзіндік қатысу үлесі талап етілмейді.

Ұйғарымға сәйкес округтік үкіметтер лицензиялаушы орган болып табылады.<sup>55</sup>

### **Федералдық жердің есебінен қайта қаржыландыру**

Мектептердің сыртқы істер саласындағы елеулі шығыстары іс жүзінде федералдық жердің тарапынан шығыстарды өтеу есебінен тек ішінара ғана қайта қаржыландырылады. Аталған салада шығыстарды федералдық жер білім беруге, мектептерге және инвестицияларға паушалдық сомалар есебінен өтейді. Оларды мемлекеттік мектептердің құрылтайшылары нақты мақсаттарға пайдалануы тиіс.

Одан бөлек, федералдық жер мектеп құрылтайшыларының шығыстарын есепке алады, оларға мақсатты емес қаражаттар ұсынады: қауымның шығындары деңгейін белгілеген кезде, Федералдық жердің муниципалдық қаржыландыруы туралы Заң тиісті муниципалитеттің шығындар сомасын белгілей отырып, қауымдар мен аудандар үшін негізгі демеуқаржыны есептеу аясында шартты қажеттілікті анықтаудың бірнеше қосалқы тәсілдерінің бірі ретінде оқушыларды есепке алуға негізделген тәсілді де назарға алады.

Одан бөлек, мұнда СРВ МБЗ § 99, 1-абзацына сәйкес, мектептер демеушілік мүмкіндікті ескергені жөн, ол мектептің аса тиімді әрі нақты дамуы, сондай-ақ мектепте білім берудің іс жүзіндегі маңызын арттыру мақсатында қаржылық, материалдық немесе кадрлық ресурстарды және ноу-хауларды нүктелі түрде ашады. Алайда, СРВ МБЗ § 99, 1-абзацы 1-сөйлемінің екінші жартысына сай, шарт үшінші тұлғаларды қаржылай қолдау туралы ақпараттың мектептің білім беру және тәрбиелеу миссиясымен үйлесімді болуы, ал мектепке пайдасы жарнамалық ықпалды едәуір арттыруы тиіс.

---

<sup>55</sup> Солтүстік Рейн-Вестфалия федералдық жерінің әкімшілігін ұйымдастыру туралы Заңның § 7, 2 абз. сай округтер үкіметтері. СРВ-да тиісті үкіметтік округтері бар бес округтер үкіметі жұмыс істейді.

## **Федералдық бюджеттен арнайы қаржыландыру: Мектептерге арналған цифрлық пакт**

Арнаулы федералдық қаржыландыру бағдарламасы «Мектептерге арналған цифрлық пакт» болып табылады, оның көмегімен федерация жерлерге мектептерді сымсыз жылдам интернетпен, компьютерлермен және цифрлық оқу материалдарымен жарақтандыруға 5,5 млрд евро көлемінде нысаналы қолдау көрсетеді. Мақсаты – еуропалық деңгеймен салыстырғанда әлі де заманауи цифрлық жабдықпен жарақталмаған<sup>56</sup> мектептерді олардың келешек дамуына бағдарланған базалық жабдықтар жиынтықтамасымен қамтамасыз ету. Мектептерге арналған цифрлық пакт икемді, дараландырылған және инклюзивті оқытуға ықпал ету мақсатында цифрлық технологияларды және бағдарламаларды ендіруге үлес қосуы тиіс.<sup>57</sup>

Федералдық бюджеттің бес млрд евроны жерлерге бөлуінің алдында федерацияның білім беру саласындағы өкілеттіктері туралы конституциялық дау болды. НЗ 30-бабына сәйкес, білім беру жерлердің құзырына жата-тындықтан, федерация жерлерге цифрландыру жөніндегі іс-шараларды іске асыру кезінде қаржылай қолдауды қандай шамада көрсетуге құқылы деген конституциялық мәселе жөнінде дау туындады. Жерлердің тарапынан федерация келешекте қаржылай қолдау көрсете отырып, бір мезгілде мектептердегі оқыту мазмұнына ықпал ете алады және жерлердің білім беру саласындағы егемендігін қатерге тігеді деген қауіптер болды.<sup>58</sup>

Дауды тек Негізгі заңға өзгерістер енгізу арқылы ғана шешу мүмкін болды. НЗ-ға жаңа 104-бапты қоса отырып, федерация «жерлерге жалпы мемлекеттік маңызы бар инвестициялар, сондай-ақ арнайы, олармен тікелей байланысты, муниципалдық білім беру инфрақұрылымының тиімділігін арттыру мақсатында жерлер мен қауымдардың (қауымдар бірлестіктерінің) шығыстары мерзімі бойынша шектелген қаржылай көмек көрсете» алады.

«Мектептерге арналған цифрлық пакт», мәселен, мектеп ғимараттарында цифрлық желілер құру және жақсарту, жергілікті мектеп серверлерін жаңарту, мектептерге сымсыз интернет тарту туралы шешімдерді, федералдық бюджет қаражаттары есебінен қандай іс-шаралардың қолдау алуы мүмкін екенін анықтайды. Қаржыландырудың алғышарты

<sup>56</sup> Осыған байланысты: Der deutsche Leerplan, in: Der Spiegel, Ausgabe 18/2020, S. 8 ff., v. a. S. 15.

<sup>57</sup> Lübking, Der Digitalpakt Schule — Aktuelles zur Umsetzung, Vitako aktuell 01/2020, S. 22.

<sup>58</sup> Zeit online от 20.02.2019, Bund und Länder einigen sich auf Digitalpakt.

өзіне қолданыстағы және қажетті жабдықтарды түгендеуді, медиалық-педагогикалық, дидактикалық және техникалық аспектілерді ескере отырып, техникалық-педагогикалық тұжырымдаманы, сондай-ақ қажеттіліктерге жауап беретін оқытушылар құрамының біліктігін арттыру жоспарын қамтитын мектептердің медиалық даму жоспарлары болып табылады.<sup>59</sup>

Тиісті федералдық жерлер, өз кезегінде, бөлу механизмін реттейді. Цифрлық пакт бойынша, 5,5 миллиард еуродан 1,054 млрд евро алатын Солтүстік Рейн-Вестфалия барлық мектеп құрылтайшыларына қаржыландыру бюджетін бөледі, оның 75% оқушылардың санына, ал 25% Муниципалдық қаржыландыру туралы Заңда көзделген негізгі қаражаттарға байланысты болады.<sup>60</sup> Осылайша, қаражаттарды бөлген кезде тиісті қауымның қаржы мүмкіндіктері де назарға алынады.<sup>61</sup> Субсидиялар белгіленген критерийлерге сәйкес шығыстардың жалпы сомасының 90% дейінгі көлемде жобалық қаржыландыру түрінде беріледі. Мектеп құрылтайшысының меншікті қаржыландыру үлесі он процентті құрайды.<sup>62</sup>

«Мектептерге арналған цифрлық пакт» көмегімен федерация цифрлық жарақтандыруды қамтамасыз ету мақсатында мектептер құрылтайшылары ретінде муниципалитеттерге қолдау көрсетеді және сонымен орналасудың маңызды факторын нығайтуға септігін тигізеді.

2017 жылдың өзінде федерация муниципалитеттерге «Муниципалдық инвестицияларды қолдау қоры» арқылы 3,5 млрд евроны мектептердің сыртқы істеріне инвестициялар ғана емес, білім беру мекемелеріне инвестициялар салу үшін арнайы бөлді.

Мектептерге инвестициялау жөніндегі шараларды қаржыландыруды қолдаудың тағы бір өзекті бағдарламасы «Жақсы мектеп 2020» бағдарламасы болып табылады. Сөз муниципалдық мектептердің инфрақұрылымын қалпына келтіруге, жаңғыртуға және кеңейтуге бағытталған CPB мемлекеттік даму банкінің несиесі туралы болып отыр.

---

<sup>59</sup> Lübking, Der Digitalpakt Schule — Aktuelles zur Umsetzung, Vitako aktuell, 01/2020, S. 22.

<sup>60</sup> Lübking, Der Digitalpakt Schule — Aktuelles zur Umsetzung, Vitako aktuell, 01/2020, S. 22.

<sup>61</sup> Мектеп істері және әрі қарай оқыту жөніндегі министрліктің хабарламасы, Солтүстік Рейн-Вестфалия, 04.09.2019 ж., Мектептердің иелерін қолдау бюджеттері анықталды.

<sup>62</sup> Мектеп істері және әрі қарай оқыту жөніндегі министрліктің хабарламасы, 04.09.2019 ж., Мектептердің иелерін қолдау бюджеттері анықталды.

## Ұзартылған күн ашық мектебі (ҰКАМ)

### Балаларды сүйемелдеу деңгейі, зерттеу және құқықтық негіздері

Ұзартылған күн ашық мектебі аясында балаларды сүйемелдеу де орасан маңызға ие болып отыр. Ұзартылған күн ашық мектебі мен одан бұрынғы Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінде осы мыңжылдықтың басында басталған «13+» немесе «сағат сегізден түскі бірге дейінгі мектеп» секілді жобалар тек жекелеген топтармен басталса, бүгінгі күні бүкіл федералдық жердегі бірінші сыныптан төртінші сыныпқа дейінгі бастауыш мектептердің 90%-дан астамы ұзартылған күн ашық мектептері болып табылады. Балабақшалардың жағдайы секілді, осы саладағы ұлғайту да ата-аналары немесе қамқоршылары көбінесе кәсіп бойынша, кем дегенде ішінара жұмыспен қамту шартымен екі есе көп жұмыс істейтін кіші мектеп жасындағы балалар күтіміне деген қажеттіліктің арта түсуіне байланысты. Сонымен қатар, бірқатар ата-аналар балаларын жалғыз тәрбиелеуде.

2017–2018 оқу жылында ұзартылған күн ұсынысын 295 824 оқушы немесе олардың жалпы санының 45,2% пайдаланды.<sup>63</sup> Реклингхаузен қаласында 2019–2020 оқу жылының өзінде ұзартылған күн ашық мектептерде оқушыларға тәлімгерлік ету деңгейі 56%-ға жетті.

Жерлердің білім және мәдениет министрлерінің тұрақты конференциясының анықтамасына қарағанда, ұзартылған күн ашық мектебі — бұл «аптаның бірнеше жұмыс күндері ішінде білім беру және тәлімгерлік іс-шараларымен ұштастырылған мектепте болу мүмкіндігі, оның шеңберінде мектепте білім алуға және бос уақытты ұйымдастыруға ықпал етіледі».<sup>64</sup>

Ұзартылған күн ашық мектеп бағдарламасына қатысу, шын мәнінде, ерікті негізде жүргізіледі. Алайда тіркелгеннен кейін жыл бойына жүйелі бару міндетті болып табылады. Мектептер үй тапсырмаларын орындау кезіндегі қолдаудан және қосымша түзету курстарынан бастап түстен кейінгі мезгілде мәдениет, спорт және ойындар саласындағы үйірмелер қызметіне дейінгі классикалық түрде іс-шараларды ұсынады. Ұзартылған күн бойына мектепте мұғалімдерден бөлек тәрбиешілер, әлеуметтік педагогтар, спорт

---

<sup>63</sup> Білім және ғылыми зерттеулер федералдық министрлігі, CBP-да балалардың көбі ұзартылған күн ашық мектептерінің ұсыныстарын пайдалануда, 23.03.2018 ж. хабарлама

<sup>64</sup> Münder, Sozialrechtliche Leistungen für Kinder und Jugendliche — Zur Verknüpfung von Schulrecht und Sozialrecht — insbesondere in Offenen Ganztagschulen (OGS), S. 3.



жаттықтырушылары, музыкалық үйірмелер жетекшілері мен өнер пәндері жөніндегі педагогтар жұмыс істейді.<sup>65</sup> Бұл кәсіптік топтар оқытушылар құрамына жатпайды, сондықтан федералдық жер қаржыландырмайды.

Әдетте, балалар ұзартылған күн ашық мектебіне дүйсенбіден жұмаға дейін сағат 8.00-ден 16.00-ге дейін немесе ең аз дегенде 15.00-ге дейін барады. Түскі мезгілде балаларға түскі ас немесе жеңіл-желпі тамақ беріледі.<sup>66</sup>

Заң бойынша ұзартылған күн ашық мектебі, VIII ӘК § 24 сәйкес, ұсыныс негізінде ашылады. Солтүстік Рейн-Вестфалия федералдық жерінің заңнамасында ҰКАМ СРВ МБЗ § 9, 3-абзацымен регламенттеледі, оған сай мектеп құрылтайшысы «жастарға мемлекеттік емес көмекті ұйымдастырушылармен және сабақтан тыс іс-шаралар өткізу жөнінде ұсыныстар жасау мақсатында білім беруге және тәрбиелеуге ықпал ететін басқа мекемелермен кең ауқымды ынтымақтастық туралы келіседі».

Аталған ереже ұзартылған күн ашық мектептерін ұйымдастырудың негізгі ерекшеліктерін ашып көрсетеді, өйткені Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінде ұзартылған күн ұсынысы мектептер мен жастарға көмек қызметтерінің мектептермен етене ынтымақтастықта ұйымдастыратын бірлескен іс-шарасы болып табылады. Аталған іс-шараны өткізген кезде мектеп құрылтайшысы, әдетте, қызметкерлер ұсынатын базалық ұйымды да пайдаланады.

### **Мектеп құрылтайшысы тарапынан қайта қаржыландыру**

Қоғамдар ұзартылған күн жүйесін, соның ішінде ұзартылған күн ішінде ашық оқытуды кеңейтуде басты рөл атқарады, өйткені СРВ МБЗ § 79 сәйкес, сыртқы мектеп істеріне жауап беретін орган ретінде оларға көбіне ұсынылатын қызметтердің әзірге жоқ аясын әзірлеуге және мәселен, асханалар мен музыкалық, көркемсурет және басқа қызмет түрлеріне пайдаланылатын кабинеттер бөлуіне тура келеді.<sup>67</sup>

Жеткілікті кабинет санын бөлуге қосымша мектеп құрылтайшысы өзі тағайындайтын қызметтерді көрсетушінің тарапынан жұмсалған персонал ұсыну шығыстарын және материалдық шығындар үшін де жауапкершілік алады. Егер мектеп құрылтайшысы ұзартылған күн ашық мектебін өз

---

<sup>65</sup> Дереккөз: [www.schulministerium.nrw.de](http://www.schulministerium.nrw.de), Bildungsportal.

<sup>66</sup> Дереккөз: [www.schulministerium.nrw.de](http://www.schulministerium.nrw.de), Bildungsportal.

<sup>67</sup> Freese/Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule, Bildung, Sport, S. 7.

бетінше ұйымдастырса, бұл өте сирек жағдайларда болады, онда ол персонал шығыстары мен материалдық шығындарды тікелей өзіне алады.

### **Федералдық жердің субсидиялары есебінен қайта қаржыландыру**

Мектеп құрылтайшысының шығындарының бір бөлігі федералдық жердің субсидиялары есебінен қайта қаржыландырылады: 2018 жылғы 13 желтоқсандағы «Жер парламентінің 2019 жылға арналған бюджет туралы қаулыларына сәйкес, субсидиялар мөлшерлемелерін түзету және қолдану мерзімін 2024 жылдың 31 шілдесіне дейін ұзарту туралы» өзгерістер енгізу туралы қаулысымен Мектеп істері және әрі қарай оқыту министрлігі алдыңғы қаулылардың негізінде мектептер құрылтайшылары құқылы болған субсидиялардың мөлшерлемелерін арттырды.

01.02.2019 жылдан бастап мектеп құрылтайшысы оқу жылы және ұзартылған күн ашық мектебіне баратын бала үшін 926 евро көлемінде немесе педагогикалық түзету қолдауына мұқтаж бала үшін 1670 евро көлемінде негізгі бекітілген сома алады.

Сонымен бірге қаулы мектеп құрылтайшысының бастауыш буындағы ұзартылған күн ашық мектебінде сыныптан тыс іс-шаралар өткізуге өзіндік аударымдарды: 01.08.2019 жылдан бастап бір орынға 475 евроға, 01.02.2020 жылдан бастап әр жылдың 1 тамызынан бастап бір мезгілде үш проценттік ұлғаюмен бірге бір орын үшін 489 евроға ұлғайтуды да белгілейді.<sup>68</sup>

Ұзартылған күн ашық мектебіндегі тәлімгерлік етудің басқа түрлері үшін — таңғы ас, түске дейін және түстен кейін ертіп жүру, үй тапсырмасын орындау кезіндегі қолдау, сағат 16:00-ден кейін өткізілетін іс-шаралар, қосымша демалыс іс-шаралары және 16:00-ге дейін ұсынылатын айрықша түзету сабақтары кезіндегі жекелеген жағдайларда, ұзартылған күн ашық мектебінің құрылтайшысы балаларды ертіп жүргені үшін 7.500 евро, түзету мектептерінде 8.500 евро көлемінде паушалдық сома алады.

### **Ата-аналар жарналары есебінен қайта қаржыландыру**

Шығындар елеулі дәрежеде ата-аналар жарналары есебінен қайта қаржыландырылады. Муниципалитет ББЗ § 5, 2 абзацына сәйкес, ата-аналар

---

<sup>68</sup> Өзгерістер енгізу туралы қаулымен енгізілген бұл өзгерістер толығымен «Бастауыш буындағы ұзартылған күн ашық мектептерінің сыныптан тыс іс-шараларын өткізуге субсидиялар» қаулысына жатады, 12.02.2003 ж. өкімхаттық ұйғарым (BASS 11-02 Np. 19).

жарналарын төлетуге құқылы, оған сай «мектеп құрылтайшысы немесе жастар істері жөніндегі ведомство... муниципалитет жарғысы негізінде ата-аналардан немесе оларға теңестірілген тұлғалардан балаларға қараған және ұзартылған күн бойына сабақтан тыс мезгілде оларға тәлімгерлік еткені үшін ақы алады».

Ата-аналар жарналарын төлетудің құқықтық негіздерін ББЗ-нан табуға болатын фактісі мектеп құрылтайшысы мен жастар істері жөніндегі ведомстволардың арасында ұзартылған күн ашық мектептері саласында да тығыз ынтымақтастықты дәлелдейді.

Ұзартылған күн ашық мектебі ерікті ұсыныс болғандықтан, балаларды қараудың осы түрі оқытқаны үшін ақы алуға тыйым салатын СРВ МБЗ § 92, 4-абзацы қолданысына кірмейді (жоғарыдан қараңыз).

Жарғыны әзірлеген кезде, ол арқылы муниципалитет мектеп құрылтайшысы бола отырып, федералдық жердің субсидиясы мен өзінің меншікті қаржыландыру жарнасын шегеріп тастап, өз шығыстарын жабу үшін ата-аналар жарналарының мөлшерін белгілейді, муниципалитет өз егемендігі негізінде әрекет етудің кең мүмкіндіктеріне ие болады. Ол тек Жарналар туралы муниципалдық жарғының құқықтық қағидаттарымен ғана байланысты.<sup>69</sup> Тек төленуі тиіс ата-аналар жарналарының ең көп мөлшері 2018 жылғы 13 желтоқсандағы «Жер парламентінің 2019 жылға арналған бюджет туралы қаулыларына сәйкес, субсидиялар мөлшерлемелерін түзету және қолдану мерзімін 2024 жылдың 31 шілдесіне дейін ұзарту туралы» өзгерістер енгізу туралы қаулысы негізінде 2019 жылғы 1 тамыздан бергі кезеңге бір балаға айына 191 евро көлемінде, 2020 жылғы 1 ақпаннан бергі кезеңге бір балаға айына 197 евро көлемінде белгіленді. Бұл ретте 2020 жылдың 1 тамызынан бастап ең көп шек жыл сайын оқу жылының басына қарай тиісінше 3% ұлғаятын болады.

Реклингхаузен қаласында 2019/2020 оқу жылына төленуі тиіс ең көп тариф жылдық табыс 98 168 еуродан асқанда 184,01 евроны құрайды. Нидеркассель қаласы, керісінше, 2020 жылдың ақпанына дейін қолданылған 191 евро көлеміндегі ең көп соманы тәмамдады, бұл тарифті жылдық табыс 90 000 еуродан асқанда ата-аналардан алып келген. Балабақшалар

---

<sup>69</sup> Солтүстік Рейн-Вестфалияның Жоғарғы әкімшілік соты, 09.07.2013 ж. шешім -№ : 12 А 1530/12 акт.

саласындағы секілді, ұзартылған күн ашық мектептерінде де тамақтану шығыстары жарналар туралы жарғыда қамтылмаған, бөлек алынады.

Осылайша, ұсынылатын муниципалдық «ұзартылған күні ашық мектебі» әлеуметтік қызметтерін қаржыландыру, балабақшалар саласындағыдай, жер субсидиялары, муниципалитеттің меншікті жарнасы және ата-аналар жарналары үштағаны есебінен де іске асырылады. Бұл ретте мектеп құрылтайшысы іс жүзінде мектептің сыртқы істеріне шығыстар бойынша аванс төлемдерін енгізеді, ал ҰКАМ құрылтайшысы персоналдың шығыстарына жауап береді.

### **Келешек — ҰКАМ-нен орын алуға заңды құқық**

Муниципалдық мектеп құрылтайшысы ұсынатын ұзартылған күн ашық мектебі қызметтерінің аясы заңды тұрғыдан әлі де ерікті ұсыныс болып табылады, яғни, мектеп құрылтайшысы тіптен егер іс жүзінде бүгінгі күнге кіріспе бөлімде сипатталғандай себептермен оны ұсынуға міндетті болмаса, бірде-бір мектеп құрылтайшысы жеткілікті орын санын құрудан енді жалтара алмайды.

Алайда ХДС/ХДС және ГСДП арасындағы коалициялық шартқа сай ұсыныстардың тиісті аясын әзірлеу жөніндегі міндеттеме жақын келешекте өзгеруі мүмкін. Шарт 2025 жылдан бастап ұзартылған күн мектебінде кіші жастағы балалар күтімін талап етудің жеке құқығын көздейді. VIII ӘК-нде бекітілген осы заңды құқық мектептер мен жастарға көмек қызметтері арасындағы тікелей ынтымақтастықты әрі қарай да қамтамасыз етуі тиіс.

Аталған заңды талап муниципалитеттерді мектептер құрылтайшылары ретінде елеулі, әсіресе қаржылық, сын-тегеуріндердің алдына қояды. Заң шығару кезеңінің басында бүкіл Германияда ҰКАМ-ндегі орынға міндетті заңды құқық болған жағдайда ҰКАМ-нде 665 000 қосымша орын құру қажет болады деп болжамдалған. Сонымен бірге демографиялық өзгерістерге және туудың өсуіне байланысты анағұрлым көп орын қажет болады деп болжамдалып отыр. Федерация ҰКАМ-нде орындар санын ұлғайтуға екі миллиард евро көлемінде бір жолғы инвестициялық қаражат бөлуге уәде етті. Алайда, сарапшылардың бағалауына қарағанда, бұл сома, нақты қажетті шығыстарды жабу үшін жеткіліксіз болуы ықтимал. Оған қоса, әлі күнге дейін байланыстылық қағидатының жер заңнамасы нормаларын іске асырған кезде муниципалитеттерді қаржылық асқан жүктемеден

қалайша қорғайтыны мүлдем түсініксіз. 2025 жылға дейін ұзақмерзімді негізде білікті персоналды жинау және қаржыландырудың қалай іске асырылатыны да түсініксіз.<sup>70</sup>

### **Спорттық үймереттер (спорт алаңқайлары, залдар мен жүзу бассейндері):**

Бала күтімі жөніндегі мекемелердің болуымен қатар жергілікті жерлерде спорт және демалыс объектілері әлеуметтік қамсыздандырудың құрамдастар бөліктері ретінде болғанымен, муниципалитеттің орналасуының шешуші факторы емес шығар, бірақ әйтсе де елемеуге болмайтын фактор. Егер спорттық үймерет (мәселен, түйіршік немесе жасанды шөп жамылғылары бар алаңқайлар түріндегі спорт алаңдары, спорт залдар немесе жүзу бассейндері) мектеп мекемесіне жатпайды, оны сыртқы мектеп мәселесі ретінде күтіп ұстау — СРВ МБЗ § 79 сай муниципалитеттің міндеті, ал спорт кешендері муниципалитеттің меншігінде емес, спорт клубының меншігінде болады. Көптеген жағдайларда спорттық объектіні муниципалитет клубқа жалға береді не болмаса клуб құрылыс салудың немесе жалға берудің ұзақмерзімді мұрагерлік құқығын иеленеді.

### **Федералдық жердің «Заманауи спорттық үймерет — 2022» қаржыландыру бағдарламасы**

Спорттық мекемелерді күтіп ұстау және жөндеу, сондай-ақ спорттық ғимараттарды пайдаланатын клубтардың дамуына ықпал ету муниципалитеттердің ерікті міндеттері болғандықтан, соңғы жылдары және тіптен онжылдықтарда Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінің көптеген муниципалитеттері қаржы проблемаларынан көбіне оны орындауға көңіл бөлмеді. Салдарынан жаңғырту және жаңарту жұмыстарында едәуір кенжелеп қалды. Мемлекеттік даму банкі (KfW) бүкіл Германияда спорттық объектілерді жаңғыртуда артта қалу шығынын 9,7 млрд евроға бағалап отыр. Солтүстік Рейн-Вестфалия жері «Заманауи спорттық үймерет — 2022» бағдарламасын іске асыра отырып, жөндеу жұмыстарындағы артта қалуды жоюяды.

---

<sup>70</sup> Талап етудің жоспарланған құқығы және оның ықтимал салдарлары туралы: Жастар федералдық қамқоршылық кеңесінің аралық үндеуі, ұзартылған күн бойына кіші мектеп жасындағы балалар күтімін талап ету құқығы, 4 бет

Нұсқаудың<sup>71</sup> 1.2-тармағына сай, қаржыландырудың мақсаты — «адамдардың қажетіне бағдарланған спорттық объектілердің инфрақұрылымын жасау және оны спортпен шұғылдану үшін пайдалану».

Аталған бағдарлама аясында федералдық жер 2022 жылға дейін жалпы көлемі 300 млн евро бөледі. Нұсқаудың 3-тармағына сай, қолдау бейкоммерциялық құқық қабілетті спорттық ұйымдарға, қауымдар мен қауымдар бірлестіктеріне және көпшілік немесе жекеменшік құқығы бар басқа заңды тұлғаларға, сондай-ақ спорттық ғимараттарды иеленген немесе кем дегенде 10 жыл бойына оларды пайдалану құқығын иеленген жеке тұлғаларға беріледі (4.2-тармақ.). Одан бөлек, 4.1-тармаққа Сай, инвестициялық шараның қажеттілігі расталуы және қауыммен келісілген ортақ тұжырымдама ұсынылуы тиіс (4.1-тармақ.).

Алайда муниципалитеттер өздеріне нұсқаудың 4.2 тармағына сай қаржыландыру тиесілі болса да, өтінім беруші бола алмайды. «Заманауи спорттық үймерет — 2022» бағдарламасының 3-тармағы негізінде өтінім берушілер тек «иелері, учаскені немесе жылжымайтын мүлікті жалдаушылар ретінде спорттық ғимараттардың немесе спорт кешендерінің экономикалық операторлары болып табылатын спорттық ұйымдар (объектіні түзік күйде ұстауға жауаптылар)» болып табылады.

Нұсқаудың 2-тармағына сай субсидиялау шаралары спорттық объектілерді сатып алу емес, «спорттық объектілерді алмастыратын кешендерді және спортқа қажетті ілеспе инфрақұрылымды жаңғыртуға, жөндеуге, қайта жаңғыртуға, жарақтандыруға, дамытуға, қайта жабдықтауға және салуға» инвестицияны білдіреді.

Бағдарлама сипаттамасының V тармағына сәйкес, қаржыландыру мөлшерлемесі, әдетте, қаржыландыру сомасы 100 000 евроға дейін рұқсат етілетін шығыстар 90%, қаржыландыру сомасы 100 000 евродан асқанда және 1 млн евроға дейін 85%, қаржыландыру сомасы 1 млн евродан асқанда 80% құрайды.

---

<sup>71</sup> Толығымен: Спорттық үймереттерге бағытталған инвестициялық шараларды қаржыландыруға субсидиялар беру туралы нұсқау («Заманауи спорттық үймерет — 2022» қаржыландыру туралы нұсқау), 19.07.2019 ж.

## **Федералдық жер тарапынан жүйелі қолдау**

Бір жолғы қаржыландырудың ықпалымен муниципалитеттерде спорттық объектілерді қолдайтын жоспардан тыс осы бағдарламалардан муниципалитеттер спортқа нысаналы бөлінетін қаражаттың жалпы сомасы есебінен жүйелі қаржыландыру алады. 2019 жылдан 2024 жылға дейінгі кезеңде федералдық жер осы паушалдық сома арқылы муниципалдық спорттық объектілерді жаңғыртуға және қайта жарақтандыруға 220 миллион евро көлемінде қаражат береді. Бұл ретте спорттық ғимараттарды қайта жарақтандыруға қаражаттар мектеп, білім беру мақсаттарына арналған жалпы сомадан қаражаттарды қайта бөлу есебінен, сондай-ақ жаңғырту және жөндеу жөніндегі шұғыл шараларға инвестициялардың паушалдық сомасы есебінен де тағы көп ұлғайтылуы мүмкін.<sup>72</sup>

Муниципалитет спорттық ғимараттарды жөндеуге пайдаланатын басқа қаражаттарға Муниципалдық инвестицияларды қолдау туралы Федералдық заңның және «Жақсы мектеп — 2020» федералдық жер бағдарламасының қаражаттары жатады. Алайда олар тек мектеп спорттық объектілеріне (жоғарыдан қараңыз) жалпы көлемі төрт миллиард евродан астам көлемде ғана бөлінеді, оларды мектептер пайдаланған жағдайда муниципалдық спорттық үймереттер мен жүзу бассейндерін жаңғырту жөніндегі шұғыл шараларды іске асыруға да жаратылуы мүмкін.

Осылайша, спорт саласындағы қаржыландыру бастапқыдан муниципалдық бюджеттің қаражаттары есебінен іске асырылып келеді. Федералдық жердің тарапынан қаржылай қолдау арнаулы бағдарламалар аясында немесе паушалдық төлемдер түріндегі тұрақты субсидиялар түрінде немесе Муниципалдық инвестицияларды қолдау туралы Заңға сәйкес беріледі.

## **Қарттар үйлері және күтім жөніндегі пансионаттар**

Қарт адамдар кейде, ұрпақтары бар болса да, жалғыз қалады. себебі, балалары алыста болуы мүмкін. Әке-шешесімен бірге тұрмауы себепті, оларды күтімге ала алмайды. Осыған орай, егер үйде амбулаториялық күтім мүмкін болмаса, қарттар үйіне немесе күтім жөніндегі пансионатқа көшу көбіне жалғыз мүмкіндік болып табылады.

Бір жағынан, рөлдік модельдердің және отбасы құрылымының өзгеруі күшейе түсуінен, балабақшалар мен мектептердегі балалар күтімінде

<sup>72</sup> www.land.nrw.de, «Moderne Sportstätte 2022»: So funktioniert das neue Förderprogramm.

жастық шкала зор маңызға ие болса, екінші жағынан, қарт адамдардың күтімі мен оларды қамсыздандыру шкалалары аса маңызды болып отыр. Сонымен, олар муниципалитеттің орналасуының маңызды факторын білдіреді. Әлі де жұмыс істеп жүрген адамдар көбіне күтім жөніндегі пансионаттармен келісіп қояды. Жалпы қамсыздандыру мен жағдайға байланысты, тіптен әзірге өзіне стационарлық мекеме мен бөгденің күтімі қажет болмаса да, алдын ала тұратын жерін сайлауда.

2019 жылы Германияда жалпы саны 11 844 қарттар үйі мен күтім жөніндегі пансионат болған. Олардың азғантай бөлігі — 3,6% муниципалдық меншікте, көпшілігін 48,5% күрт қысқарту үрдісімен қоғамдық қайырымдылық ұйымдары немесе айтарлықтай өсуі үрдісімен 47,9% жекеменшік коммерциялық құрылтайшылар басқарады.<sup>73</sup>

### **Күтімді және әлеуметтік қызмет көрсетуді қаржыландыру**

Күтімді және әлеуметтік қызмет көрсетуді қаржыландыру XI ӘК § 82, 1-абзац 1-сөйлеміне сай, жұмыстың нәтижелері бойынша сыйақылармен жабылады, күтім жөніндегі бекітілген пансионаттар күтім жөніндегі сыйақының бір бөлігін алады. Сыйақы өзіне күтім жөніндегі жалпы қызметтерге шығыстарды қамтиды, ол XI ӘК § 82, 1-абзац 3-сөйлеміне сәйкес, күтім мен медициналық емдеу шығыстарын да білдіреді.<sup>74</sup> Мекемедегі бөгденің күтіміне мұқтаж адамдардың күтімі мен әлеуметтік қызмет көрсету ақысын XI ӘК § 82, 1-абзац 2-сөйлемінің негізінде күтімге мұқтаж адамдар, немесе бөгденің күтіміне қажеттілік жағдайында сақтандыру жөніндегі компания төлейді.

Бөгденің күтіміне қажеттілік жағдайында сақтандыру жөніндегі жәрдемақылар күтім дәрежесіне қарай өзгеріп отырады. Күтім дәрежесі жоғары болған сайын, оның жіктемесі көмекке қажеттілік көлеміне негізделеді, қызмет көрсету тарифі де соғұрлым жоғары болады. Өз кезегінде, бөгденің күтімінің қажеттілік дәрежесі күтімге мұқтаж адамның қолдау мен көмекті күніне қанша сағат қажет ететінімен анықталады. Аталған бағалауды медициналық комиссия, медициналық сақтандыруды аурухана кассалары жүргізеді. Күтімнің құны жеке табыстың деңгейіне байланысты емес.

---

<sup>73</sup> [www.pflegemarkt.com](http://www.pflegemarkt.com), Statistik «Verteilung von Pflegeheimen nach Art der Trägerschaft» vom 05.07.2019.

<sup>74</sup> Pflegeheim-Kosten — was kostet ein Platz im Pflegeheim?, unter: [www.pflege.de](http://www.pflege.de).



Бөгденің күтіміне қажеттілік жағдайына сақтандыру жөніндегі компаниядан төлемдер алу үшін, әлбетте, бөгденің күтіміне қажеттіліктен сақтандыру жөнінде мемлекеттік немесе жекеменшік компанияға мүше болу керек. Таяуда Күтім жөніндегі шараларды күшейту туралы Заңның негізінде медициналық сақтандыру кассаларының қызметтері үшін барлық дерлік жарналар арттырылды. XI ӘК § 30 сәйкес, оларды «серпіндеу» жүргізілді. Бөгденің күтіміне мұқтаж адамдар алатын сома 2017 жылдан бастап бірінші күтім дәрежесінде айына 125 евродан бастап бесінші күтім дәрежесінде айына 2005 еуроға дейін өзгереді.

Күтім жөніндегі кассалар күтім тарифін ұсынумен жаппайтын үлесті күтім қызметтерін және пансионаттағы әлеуметтік қызметті тиісті алушы өз бетінше төлеуі тиіс. Бұл өзіндік салым Күтім кезінде шараларды күшейту туралы II Заңда айтылады. Егер мүлкі немесе табыстары жеткіліксіз болса, онда әлеуметтік қамсыздандыру органы күтімге мұқтаж адамның өз қаражаттары есебінен төлей алмайтын соманы төлейді. Аталған жарнаға қалтапұл деп аталатын жеке басының пайдалануына қолжетімді сома да кіреді.

### **Мекендеу және тамақтану шығыстары**

«Қонақ үй шығыстары» деп аталатын мекендеу және тамақтану шығыстарының мөлшері туралы пансионаттар күтім жөніндегі кассалармен XI ӘК § 82, 1-абзац 2-сөйлеміне сай келіссөздер жүргізеді, тұру және тамақтану үшін ресми түрде рұқсат етілген күтім жөніндегі пансионаттар тиісті ақыны алады. Стационарлық күтімге мұқтаж адамды күтімге алған жағдайда, XI ӘК § 82, 1-абзац 4-сөйлеміне сәйкес, өзінің табысына қарамастан, шығыстарды өз бетінше төлеуі тиіс. Қажет болған жағдайда, әлеуметтік көмекті көрсететін мекеме өзінің қаржыландыруын ұлғайтады.

Табыс деңгейі белгіленген азаматтар санатына кіретін бөгденің күтіміне мұқтаж адамдар үшін жекелеген федералдық жерлерде, мәселен Солтүстік Рейн-Вестфалияда, «қарттар үйіне арналған жәрдемақы» деген бар. Тұру және тамақтану жәрдемақысы соның ішінде коммуналдық қызметтердің, бөлмені және ортақ үй-жайларды жиыстыру қызметтерінің, ғимаратты жөндеу және күтіп ұстау, кір жуу қызметтері мен азық-түлік өнімдері мен сусындарды жеткізу қызметтерінің ақысын қамтиды.

## **Инвестициялық шығыстар**

Инвестициялық шығыстарға үй-жайлар мен жер телімдерін күтіп ұстау, жалға алу шығыстары, мекемені салу және сатып алу, ортақ үй-жайларды, мәселен асүйлерді, ванна бөлмелерін немесе бақша телімдерін күтіп ұстау және оларды жарақтандыру шығындары жатады. Күтім жөніндегі пансионат XI ӘК § 82, 3, 4-абзацтарына сай, аталған шығыстарды жабу мақсатында ақы төлете алады, егер бұл шығыстар XI ӘК § 9 сәйкес мемлекеттік субсидиялармен жабылмаса, XI ӘК § 82, 3-абзац 1-сөйлемі негізінде тұрғындар арасында бөледі. Көрсетілген шығыстар орта есеппен бір тұрғынға айына 500 еуроға жуықты құрайды. Күтім жөніндегі пансионатқа инвестициялық шығыстарды жалға алынған пәтер бойынша есептескен жағдайда жөндеуге резервтік қаражатпен салыстыруға болады: жалға беруші немесе пансионаттың құрылтайшысы шығыстар ақысын барлық жалға алушылардың және/немесе операторлардың арасында бөлуге құқылы.<sup>75</sup>

Күтім жөніндегі пансионаттарды пайдалануға қажетті және пансионаттардың күтімді алушылардан немесе күтім жөніндегі пансионаттардың өздері алатын инвестициялық шығыстарды жапқан кезде бөгденің күтіміне мұқтаж адамдарға қаржылай қолдаудың көрсетілу-көрсетілмеуі тиісті федералдық жердің заңнамасына байланысты болады.<sup>76</sup>

Солтүстік Рейн-Вестфалияда мұндай қаржылай қолдау Солтүстік Рейн-Вестфалияның Қарт адамдар күтімі туралы Заңына (СРВ ҚАКЗ) сәйкес беріледі.

## **Персоналдың шығыстары**

Қоғамдық пікірталастың маңызды тақырыбы күтім саласындағы қызметкерлердің төтенше стрестік және ауыр жұмыс жағдайларға қатысты еңбекақысының төмендігі болып табылады, бұл Германиядағы пансионаттарда күтім жөніндегі персоналдың жетіспеушілігіне әкелді. Күтім саласындағы қызметкерлердің көпшілігі кадрлардың маңызды тапшылығын жою үшін шетелден, негізінен Шығыс Еуропа елдерінен тартылады.

Күтім жөніндегі персоналдың қызметтеріне ақыны тиісті пансионаттың құрылтайшысы төлейді. 2020 жылдың 30 сәуіріне дейін Германия Федеративтік Республикасында жалпыұлттық ұжымдық шарт болмады, тек науқастар күтімі жөніндегі қызметкерлердің ең аз еңбекақысы ғана

<sup>75</sup> Pflegeheim-Kosten — was kostet ein Platz im Pflegeheim?, unter: [www.pflege.de](http://www.pflege.de).

<sup>76</sup> Pflegeheim-Kosten — was kostet ein Platz im Pflegeheim?, unter: [www.pflege.de](http://www.pflege.de).

болды. Бұл жекеменшік, муниципалдық, бейкоммерциялық және шіркеулік жұмыс берушілермен бірге күтім секторының құрылымымен негізделді, бұл жаппай ұжымдық шарт жасауға мүмкіндік бермеді. Күтім жөніндегі персоналдың ең аз еңбекақысы соңғы кезде Батыс Германияда сағатына 11,05 евроны және Шығыс Германияда сағатына 10,55 евроны құрады.<sup>77</sup>

Күтім жөніндегі персоналдың еңбекақысын арттыру туралы Заң<sup>78</sup> күтім жөніндегі қызметкерлердің жеткіліксіз еңбекақысы проблемасын шешуге, осылайша, Германиядағы күтім жөніндегі пансионаттардағы «кадрлық ресурстармен төтенше жағдайды» жоюға да бағытталған. Қазіргі кезде заң Федералдық еңбек министрлігі барлық жұмыс берушілерге және күтім саласындағы жұмыскерлерге тарататын жалпыұлттық ұжымдық шарт жасау мүмкіндігі есебінен жоғары еңбекақыға қол жеткізуге мүмкіндік береді. Кейін тарифтік келісімде көзделген ең аз еңбекақы медициналық персоналдың кәсіптік одақтарға ұйымдасқан-ұйымдаспағанына қарамастан, бүкіл салаға қолданылатын болады.<sup>79</sup>

Күтім жөніндегі жұмыскерлердің өңірлік тарифтік келісімдерден тыс жаңа заңға сәйкес аса жоғары еңбекақыға қол жеткізудің екінші тәсілі еңбекақы төлеудің төменгі шектерін арттыру болып табылады. Күтім жөніндегі қызметкерлердің еңбекақысының төменгі лимиттері деңгейі жөніндегі ұсыныстарды паритеттік негізде әрекет ететін, яғни жұмыс берушілер мен жұмыскерлердің саны тең күтім жөніндегі тұрақты комиссия ұсынады. Бұл жағдайда Федералдық еңбек министрлігі еңбекақының осы ең аз мөлшерін тұтас сала үшін міндетті етіп белгілей алады.<sup>80</sup>

Қарт адамдарды мейірбикенің күтімі саласында жағдайды, әсіресе күтім жөніндегі мекемелердегі персоналды қайта қаржыландыруға қатысты әрі қарай жақсарту 2020 жылы қабылданған Күтім жөніндегі персоналды күшейту туралы Заңмен (КПКЗ) қамтамасыз етілуі тиіс.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Gute Pflege verdient gute Bezahlung: Bessere Löhne in der Pflegebranche, unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>78</sup> 29.11.2019 ж. күшіне енген.

<sup>79</sup> Gute Pflege verdient gute Bezahlung: Bessere Löhne in der Pflegebranche unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>80</sup> Gute Pflege verdient gute Bezahlung: Bessere Löhne in der Pflegebranche, unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>81</sup> Күтім жөніндегі шұғыл бағдарлама, Күтім жөніндегі персоналды күшейту туралы Заң (ПпSG), [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

## Ауруханалар

### Қаржыландыру

Егде жасқа жеткен тұрғындарға немесе олардың жақын туыстарына олар тұратын жерде көрсетілетін клиникалық көмек мүмкіндігі аса зор маңызға ие. Сондықтан қалада немесе өңірде жақсы дамыған әлеуметтік инфрақұрылымның бір бөлігі ретінде заманауи ауруханалардың болуы орналасудың аса маңызды факторы болып табылады.

Бұл ретте ауруханаларда түрлі құрылтайшылар болуы мүмкін: 2018 жылы Германиядағы 721 аурухана жекеменшік компаниялардың басқаруында болды, он жыл бұрын олардың саны 648 еді, 652 аурухана бейкоммерциялық ұйымдардың қарамағында болды, 2008 жылы олардың саны 781-ді құрады, әйтсе де 2018 жылы 552 мемлекеттік аурухана жұмыс істеді, ал он жыл бұрын мемлекеттік аурухана саны 665 болды.<sup>82</sup>

344,2 млрд евроны<sup>83</sup> құрайтын Германияның денсаулық сақтау саласына жұмсалатын шығыстардың ең көп үлесі қаржыландыру көлемі 89 000 млрд евроны құрайтын ауруханаларға тиесілі. Одан бөлек, 1,2 млн қызметкері бар аурухана секторы банк және сақтандыру салаларына қарағанда аса ірі болып келеді. Ауруханалар тек маңызды әлеуметтік қана емес, сонымен бірге орналасуды сипаттайтын шешуші экономикалық факторды да білдіреді.

### Қаржыландыру: операциялық және инвестициялық шығыстардың арасындағы саралау

Германиядағы ауруханаларды қаржыландыру «қосарлы қаржыландыру» қағидатына негізделген: ауруханалардың пайдалану шығыстары, яғни емделушілерді емдеуге байланысты барлық шығыстарды аурухана кассалары қаржыландырады. Инвестициялық шығыстарды, керісінше, тиісті федералдық жерлер қаржыландырады. Сайып келгенде, олар да аурухана қайда салынатыны, кеңейтілетіні немесе жабылатыны туралы шешім қабылдайды және аталған инвестициялық шараларды қаржыландырады.

---

<sup>82</sup> Дереккөз: Anzahl der deutschen Krankenhäuser nach Trägerschaft in den Jahren 2000 bis 2018, unter: [www.statistica.com](http://www.statistica.com).

<sup>83</sup> 2015 жылдың көрсеткіштері.

## Операциялық шығыстар

Мемлекеттік аурухана кассаларының операциялық шығыстарды қайта қаржыландыруының алғышарты ауруханаларды федералдық жерлердің қаражаттары есебінен қаржыландыру жоспарына енгізу болып табылады.

Аурухана қызметтеріне ақы төлеу туралы Заңның (АҚАЖ) негізінде жыл сайынғы келіссөздер барысында шығыстарды өтеу Ауруханаларды қаржыландыру туралы Заңның § 17, 1-абзацы 1-сөйлемінде бекітілген «үздіксіз, ақырғы нәтижеге бағытталған паушалдық (жалпы) төлемдер жүйесіне», емдеудің белгілі бір түрлеріне бірыңғай тарифтер каталогі деп аталатын клиникалық-статистикалық топтар жүйесіне (DRG) бағдарланады.<sup>84</sup> Каталог өзіне емдеудің кешенді процесін көрсететін және, атап айтқанда, аурудың түріне (диагнозына), аурудың ауырлығына және көрсетілетін қызметтерге (операциялар мен емшаралар) байланысты болатын емдеудің жеке жағдайы үшін 1 200 жуық жалпы соманы қамтиды. 2019 жылғы DRG каталогі 272 аурухананың (12 университет ауруханасын қоса алғанда) және жалпы саны 4,1 млн емдеу жағдайының шығыстары мен тиімділігі туралы дұрыс әрі түзетілген мәліметтер негізінде есептелген.<sup>85</sup> 2005 жылдан бастап DRG жекелеген қызметтеріне базистік баға федералдық жерлердегі емдеудің негізгі жағдайларын есептеу көрсетіштерімен анықталады. Оларды аурухана қауымдастықтары мен жер деңгейіндегі медициналық сақтандыру кассалары жыл сайын талқылайды.<sup>86</sup>

Психиатриялық және психосоматикалық бұзылыстарды емдеу мекемелерінде қызметтерге ақы төлеу туралы Заң күшіне енген сәттен бастап, 2016 жылы психиатрия, психотерапия және психосоматика саласында өзінің жеке есептеу жүйесі қолданылады. Көрсетілген заң АҚАЖ жүйесіне бағдарланған.<sup>87</sup>

2016 жылы аталған қосарлы жүйе Ауруханалардың құрылымы туралы Заңмен (АҚЗ) толықтырылды. Бұл Заң ауруханалар жұмысының сапасы жоғары және/немесе төмен болған жағдайда көзделетін бағаға үстеме

---

<sup>84</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung — vdek, unter: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek=Verband der Ersatzkassen).

<sup>85</sup> Krankenhausfinanzierung, unter: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

<sup>86</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung — vdek, unter: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek=Verband der Ersatzkassen).

<sup>87</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung — vdek, unter: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek=Verband der Ersatzkassen).

қосу немесе жеңілдік жасауды қарастырады, бұл қызмет көрсету сапасын жақсы деңгейде ұстап тұру және жақсартудың қаржылай стимулы болып қызмет етеді.<sup>88</sup>

### **Инвестициялық шығыстар**

Ауруханаларға инвестициялық шығыстарды, әдетте, федералдық жерлер жабады. Алайда соңғы жылдары олар ауруханаларға ұдайы аз қаражат салып келеді. Мәселен, 1992 жылдан 2012 жылға дейінгі кезеңде инвестициялық шығыстар шамамен 30%, абсолюттік көрсеткіштерде 3,8 млрд еуродан 2,6 млрд еуроға дейін қысқарды. Сол кезең ішінде медициналық сақтандыру кассаларының аурухана шығыстары 34 млрд еуродан 75 млрд еуроға дейін өсті. Тиісінше, федералдық жерлердің тарапынан инвестиция шығындарын қаржыландыру үлесі шамамен 10%-дан 3,5% дейін азайды.

2009 жылдан бастап федералдық жерлер, бұрынғыдай, инвестициялық қорлардан жеке және жалпы қаржыландыру немесе ФБЗ § 10 сәйкес, нәтижеге бағдарланған инвестициялық қаржыландыру жүйесінің бірін таңдай алады.

### **Күтім жасайтын персоналды қаржыландыру**

Ауруханалардағы медициналық персоналды күні бүгінге дейін емдеудің жеке жағдайына байланысты қызметтерге ақы төлеудің жалпы сомасына қарай ауруханалардың тиісті құрылтайшылары қаржыландырды. Жоғарыда аталған Күтім жөніндегі персоналды күшейту туралы Заңға (КПКЗ) сәйкес, 2020 жылдан бастап ауруханалар үшін өтемақы емдеудің жеке жағдайы үшін қызметтерге ақы төлеудің паушалдық сомасы мен медициналық персоналдың шығыстарын өтеу жүйесінің ұштасуына алмастырылатын болады. Күтім жөніндегі осы бюджет ауруханаларға арналған персоналға қажеттілік шығыстарын, сонымен бірге стационарлық бөлімшелерде емделушілерге тікелей күтім жасайтын персоналдың қызметтеріне ақы төлеудің жеке есептерін ескереді. DRG есептер медициналық персоналға осы шығыстарды ескере отырып, түзетілген.<sup>89</sup> Келешекте шығыстардың ұлғаюы шығын субъектілері, аурухана кассалары есебінен толығымен қаржыландырылатын болады, бұл ретте 10%

<sup>88</sup> Обоснование закона к ЗСБ, 10.12.2015 ж., Федералдық заңнама хабаршысы, I с. 2229.

<sup>89</sup> Күтім жөніндегі шұғыл бағдарлама, күтім жөніндегі персоналды күшейту туралы Заң (PpSG), [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

көлеміндегі ауруханалардың өзіндік жарнасы мен персоналдың жоғарғы шекті деңгейін күшін жоятын болады.

2018 жылдың өзінде шығыстар субъектілері есебінен бұдан бұрынғыдай 50% емес, күтім жөніндегі персоналдың қызметтеріне тарифтердің артуы толығымен қайта қаржыландырылды. Бұрын медициналық сақтандыру компаниялары мен ауруханалар шығыстардың осы артуын өзара бөліскен еді.<sup>90</sup> Теңгерімделмеген тарифтердің артуының бір бөлігі де күтім жөніндегі қызметкерлердің есебінен қаражаттарды үнемдеу арқылы ішінара өтелді.<sup>91</sup>

### **Тіршілікті қамтамасыз етудің әлеуметтік аспектілері үшін корона-вирустан туындаған дағдарыстың маңызы**

2020 жылдың наурыз айының басынан SARS-CoV-2 коронавирусына байланысты қалыптасқан жағдай бүкіл әлемді өзгерткен оқиға болды, ол жергілікті жерлердегі тіршілікті қамтамасыз ететін әлеуметтік қызметтерінің маңызын тағы бір мәрте айқын көрсетті.

### **Қызмет көрсету саласындағы жағдай**

Пандемия салдарынан федералдық жердің үкіметі «Күтім инфрақұрылымы саласында SARS-CoV-2 коронавирусын жұқтырудың жаңа жағдайларынан қорғау туралы Қаулы» (КИСКЖЖҚҚ) қабылдады, 2020 жылдың 16 наурызынан бастап мектептер мен балабақшаларға баруға тыйым салынды, бұл тыйым 2020 жылдың 23 сәуірінен бастап кезең-кезеңімен босатылды. 2020 жылдың 8 маусымында күтім көлемі шектелген барлық балаларға балабақшаларға және «күндізгі аналарға/әкелерге» баруға қайта рұқсат берілді. Барлық оқушылар сабаққа қайта баратын мектептердің әдеттегі режимі 2020 жылдың тамыз айының соңында, жазғы демалыстар аяқталғаннан кейін ғана белгілі болады.

Жүйелік маңызды кәсіптерде жұмыс істейтін ата-аналардың, жалғызбасты ата-аналардың балаларына немесе педагогикалық қолдауға айрықша қажеттілік айқындалған балаларға балабақшалар мен мектептерге қайтуға ерте рұқсат берілсе, балалар күтіміне байланысты айрықша

---

<sup>90</sup> Stefan Sell, Krankenhäuser: «Tarifsteigerungen werden voll refinanziert statt Sparen zu Lasten der Pflege.» Hört sich gut an. Aber wie immer muss man auf das Kleingedruckte achten., vom 17.04.2019, unter: [www.aktuelle-sozialpolitik.de](http://www.aktuelle-sozialpolitik.de).

<sup>91</sup> Sofortprogramm Pflege, Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-stärkungsgesetz — PpSG), unter: [www.bundesgesundheitsministerium.d](http://www.bundesgesundheitsministerium.d)

жағдай көптеген отбасылар, балалар мен жастар үшін маңызды проблемалар туғызды. Қашықтан жұмыс істеу туралы шешімдердің аясында жұмысты және балалар күтімін ұйымдастыру қажеттілігі туралы ғана емес, көптеген жағдайларда тіптен жұмыс пен балаларды тәрбиелеуді бір мезгілде басқару мүлде мүмкін болмағандықтан, қызметкердің жұмыстан өз еркімен босауына әкелгені тұрғындарға ауыр тиді. Оған қоса үйден шығуға қойылған қатаң шектеулер мен әлеуметтік қамсыздандыру инфрақұрылымдарының жойылу да ішкі отбасылық жанжалдар мен шиеленістерді күшейтті.<sup>92</sup> Жалпы алғанда, отбасында тұрмыстық зорлық-зомбылықтың өсуі, оның құрбандары балалар мен жеткіншектер болуы мүмкін, сондай-ақ балабақшалар, «күндізгі аналар/әкелер» мен мектептер тарапынан қандай да бір ықпал ету шаралары болмауынан ата-аналық міндеттеріне салғырт қарау қаупі бар.<sup>93</sup> Сонымен бірге, бұл мекемелер балалардың амандығына ықтимал қатерлер туралы хабарлай алмай қалды, өйткені олар енді балалар мен жастарды мүлдем көрмейді. Бұл жағдайларда муниципалдық әлеуметтік қызметтер орасан жұмыс атқарады, өзара әрекеттестіктің шығармашылық тәсілдерін іздейді, байланысу үшін шектеулі мүмкіндіктерге қарамастан, қолда бар ақпаратқа қарағанда тәуекел тобында тұрған балалармен және жастармен байланыс орнатудың тәсілдері мен жолдарын тапты.

Аталған салада ата-аналардың жағдайын жеңілдету және осы ретте балалар күтімі саласында жұмыс істейтін құрылымдарды ұзақ уақытқа бұзбау үшін Солтүстік Рейн-Вестфалия федералдық жері өзіне балабақшаларды, «күндізгі аналар/әкелер» қызметтерін және сәуір және мамыр айларында ұзартылған күн ашық мектебін пайдаланғаны үшін төленетін ақы сомасының жартысын алды. Муниципалитеттер екінші жартысын өзіне алды. Сонымен бірге, балабақша құрылтайшылары бұған дейінгі қаржыландырудың бүкіл сомасын алды. Персонал мен ата-аналардың арасында жасалған күтім туралы шарттардың негізінде күндізгі жекеменшік балалар күтімі жөніндегі персоналға да ақшалай жәрдемақыларды төлеу жалғастырылды. Осылайша, ұзартылған күн ашық мектептерінің, балабақшалардың құрылтайшылары мен күні бойғы жекеменшік балалар күтімі

<sup>92</sup> Pointiert für die aktuelle Lage junger Familien: Offener Brief der Eltern und Elternvertreter an NRW-Ministerpräsident Armin Laschet vom 10.05.2020, unter: [www.lebnrw.de](http://www.lebnrw.de).

<sup>93</sup> Мысал ретінде: «Corona und die Ausgangsbeschränkungen: Häusliche Gewalt ist kein Schicksal—sondern ein Problem, das alle angeht», in: Der Tagesspiegel vom 12.04.2020, unter: [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de)



жөніндегі персонал өздерінің қызметтерін нақты пайдаланған не пайдаланбағанына қарамастан, қаржылай қамсыздандыруды толығымен алуда.<sup>94</sup>

### **Білім беру саласындағы жағдай**

Коронавирус салдарынан туындаған дағдарыс та білім беру саласындағы әлеуметтік теңсіздікті шиеленістіріп жіберді: цифрлық ақпарат құралдарын және медиаплатформаларды пайдаланып, «үйде оқыту» («хоумскулинг») мүмкіндігі, олардың көмегімен мұғалімдер оқу материалын оқытатын, оқушылардың бәріне бірдей тең дәрежеде сәйкес келе бермейді. Халықтың нашар қорғалған топтарының балаларында көбінесе оқу материалын қабылдау және меңгеру үшін үйлерінде тиісті оқу ортасы жоқ. Одан бөлек, кейде аталған топта үйде оқытуға қатысу үшін ноутбуктер немесе Интернетке қосылған меншікті компьютер секілді қажетті оқу жабдықтары жоқ. Осылайша, «жабдықтар арқылы әлеуметтік өмірге қатысуға» деп аталатын шара коронавирус жағдайына байланысты тіпті шектеліп отыр.<sup>95</sup>

Аталған проблемаға жауап ретінде федералдық үкімет шұғыл көмек бағдарламасы аясында теориялық түрде әр оқушыға 150 евро көлемінде соманы бөлуді жоспарлап отыр, ол қаржыны мобильді цифрлық құрылғыларды сатып алу үшін пайдалана алады. Солтүстік Рейн-Вестфалия жері қаржыны бөлу кілті бойынша 100 млн евроға жуық қаржы алады,<sup>96</sup> өз кезегінде, бұл соманы тиісті муниципалитеттердің арасында бөледі. Ақшаны төлеу тиісті мектептер арқылы іске асырылады.

Алайда есептеулерге қарасақ, бұл сома әр оқушыға мобильдік құрылғы сатып алу үшін қажетті 150 евро беруге жеткіліксіз болатынын көрсетеді. Осы салада муниципалитеттер бір оқушыға жоспарланған 150 евро мен нақты бар соманың арасындағы айырманы теңгерімдеу үшін елеулі қаржылай үлес қосуы тиіс. Реклингхаузен қаласының есептері, мәселен, қалада әр оқушыға әдеттегі бөлу кілті негізінде 150 евроның орнына тек 47 евро ғана қолжетімді болатынын көрсетті.

---

<sup>94</sup> Finanzierung von Kindertagesbetreuungsangeboten, Informationsschreiben des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2020, unter: [www.lwl-landesjugendamt.de](http://www.lwl-landesjugendamt.de)

<sup>95</sup> Мысал ретінде: «Corona-Folgen: Bildung und Teilhabe von Kindern müssen noch stärker und konkreter angegangen werden», Pressemitteilung von Caritas Deutschland vom 29.04.2020, unter: [www.caritas.de](http://www.caritas.de).

<sup>96</sup> «Кёнигштайн кілті» деп аталады.

Дегенмен, Солтүстік Рейн-Вестфалия жері 600 млн евро көлемінде шұғыл қаржыландыру бағдарламасының көмегімен жер әкімшілік органдарын, муниципалитеттерді, мектептер мен ЖОО-ларды цифрландыруды жеделдетуге ниетті екенін мәлімдеді.<sup>97</sup> Осы қаражаттардың бір бөлігі жоғарыда аталған айырманың есесін толтыру үшін пайдаланылуы мүмкін.

### **Күтім саласындағы жағдай**

Коронавирусқа байланысты жағдай күтімді қамтамасыз ету саласында кәсіби топболуының өлшеусіз маңыздылығын тағы бір мәрте айқын көрсетті. SARS-CoV-2 коронавирусын жаңа жұқтырулардан қорғау туралы Қаулының негізінде, қарттар үйіне және күтім жөніндегі пансионаттарға баруға уақытша толық тыйым салынуы себепті жеке қатынастары уақытша толығымен доғарылған көптеген қарт адамдардың аман қалуы үшін қарқынды терапия мен күтімнің маңызы зор болды. Қазіргі жағдайда онсыз да қиындыққа толы медициналық персонал еңбек жағдайы қосымша жүктемемен және көбінесе ілеспе ауруларға шалдыққан қарт адамдардан құралған жоғары тәуекел тобымен тұрақты байланыстар салдарынан шиеленісе түсіп отыр.

Аталған қосымша ерекше жағдайға жауап ретінде Германия үкіметі күтім жөніндегі персоналға сыйақы беру туралы шешім қабылдады: қарт адамдарға күтім жасайтын стационарлық (сонымен бірге амбулаториялық) мекемелердің жұмыскерлері 2020 жылы коронавирусқа байланысты 1000 евро көлемінде біржолғы сыйақы алады, оған қоса федералдық жерлер мен жұмыс берушілер аталған соманы 1500 евроға дейін ұлғайтуы мүмкін.<sup>98</sup> Солтүстік Рейн-Вестфалия жері әзірге өзінің келісетіні туралы мәлімдеген жоқ.<sup>99</sup>

### **Қорытынды**

Бір жағынан, жоғарыда аталған деректер тіршілікті қамтамасыз етудің әлеуметтік қызметтері соңғы жылдары және онжылдықтарда тиісті муниципалитетті сипаттайтын фактор ретінде аса зор маңызға ие болып отырғанын көрсетеді. Екінші жағынан, муниципалитеттерде әлеуметтік

<sup>97</sup> NRW will Endgeräte für alle Schüler, n-tv Regionalnachrichten vom 22.05.2020, unter: [www.n-tv.de](http://www.n-tv.de).

<sup>98</sup> Corona-Bonus: Bundestag beschließt 1000 Euro Sonderprämie für Beschäftigte in der Pflege — Länder und Arbeitgeber können auf 1500 Euro aufstocken, unter: [www.oeffentlicher-dienst-news.de](http://www.oeffentlicher-dienst-news.de).

<sup>99</sup> Статус: 2020 жылғы 22 мамыр.

саланы қаржыландырудың жетіспеушілігі байқалады. Көбінесе, ең болмағанда, негізгі әлеуметтік қызметтерді жеткілікті қамтамасыз ету үшін тәуелсіз жеткізушілерге қаржылай қолдау көрсетуге мәжбүр болады, бұл олардың дербес қаржы жағдайын нашарлатады. Егер ерекше педагогикалық қолдау қажеттілігі бар балалар мен жастарды және әлеуметтік көмекке мұқтаж отбасыларды әлеуметтік қолдау қызметтерінің көлемі ұдайы артып отырғанын ескерсек, онда муниципалдық табыс көздерін қаржылық тұрғыда қайта бағдарлау қажет.

«Коронавирус пандемиясы» деп аталатын дерттен туындап отырған қазіргі жағдай, бір жағынан, балаларды, жастарды және қарт адамдарды қолдау саласында тіршілікті қамтамасыз етудің әлеуметтік қызметтердің орасан маңызы мен, екінші жағынан, ең алдымен, тәрбиешілер мен қарт және науқас адамдарды күтетін персоналдың еңбегіне төмен ақы төлеумен байқалатын, көрсетілген саланың маңызын жеткілікті бағаламаудың арасындағы теңгерімсіздікті тағы бір мәрте айқын ашып берді. Барлық мемлекеттік және муниципалдық деңгейлерде шешім қабылдайтын тұлғалар осы теңгерімсіздіктің бар екенін түйсінеді және оны еңсеру жөнінде тиісті шаралар қабылдайды (жоғарыдан қараңыз).

Алайда коронавирусқа байланысты жағдайдан туындаған өзгерістер қай салаларды қамтитынын, бұл шаралардың келешекте тіршілікті қамтамасыз етудің әлеуметтік саласында аса қолайлы құрылымдық үлгілік жағдайларға әкелетін, өмірдің мәнін қайта түйсінуге түрткі болатынын анықтап алу қажет болады. Келешекте муниципалитеттің орналасу факторы ретінде арта түскен маңызына тек осылайша сәйкес келуге болады.



## **4-тарау.** **Экономикалық құрылымдық өзгерістер және тұрақты даму**

### **Муниципалитеттің экономикалық дамуы**

*Томас Хельм*

#### **1. Неліктен муниципалитеттің экономикалық дамуына белсенді үлес қосқан жөн?**

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заң және «Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасын бекіту туралы» Президент Жарлығы болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару аясында Қазақстанның қалалары мен ауылдарын табысты дамытуда жақсы тәсілдермен қатар әлі де болсын көптеген кедергілер бар.

Соның ішінде кедергілерге мыналар жатады:

- қаржы ресурстарының жеткіліксіздігі, әкімшілік-аумақтық бірліктер бюджетінің тым аз көлемі;
- жергілікті өзін-өзі басқару деңгейі мен жоғары әкімшілік деңгейдегі органдар (мысалы, аудандар) арасындағы түсініксіз қаржылық қатынастар;
- меншікті кіріс көздерінің тапшылығы; мемлекеттік басқару органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару арасындағы функциялардың нақты аражігін ажыратудың болмауы.

Осыған байланысты Қазақстанның қалалары мен ауылдарында меншікті салық базасын қалыптастыруға қатысты мүмкіндіктерді кеңейту өте тиімді болып табылады. Германияда қалалар мен қауымдастықтардың өз салықтары бар. Бұл ретте мемлекет оларды есептеу үшін тек құқықтық

негізді қамтамасыз етеді, ал муниципалитеттер салықтың мөлшерін (салық ставкасын) анықтайды.

Осылайша, Германиядағы муниципалитеттер құрылыс салынған және құрылыс салынбаған жер учаскелеріне салық (жер салығы) алады, бұл ретте ұлттық заңнама үйдің және/немесе жер учаскесі құнының белгіленуін реттейді, бірақ салық ставкасының мөлшерін муниципалитеттің өзі анықтайды. Осылайша, бір жағынан, ол өз бетінше табыс бабын қалыптастыра алады, екінші жағынан, әртүрлі салық ставкаларына байланысты муниципалитеттер арасында бәсекелестік пайда болады. Жер салығы муниципалитет бюджетіне түседі.

Кәсіпшілік салығы — коммерциялық кәсіпорынның объективті табыстылығына арналған жергілікті салық. Сондай-ақ мұнда да заңнамамен ұлттық деңгейде есептеудің бірыңғай тетігі белгіленген, әкімшілік-аумақтық бірлік салық ставкасының мөлшерін айқындайды. Кәсіпшілік салығы бойынша шешім қабылдаған кезде муниципалитеттер әлеуетті табыс пен бәсекеге қабілеттілік мәселелерін де қарастырады. Кәсіпшілік салығының сомасы жергілікті бюджетке түседі.

Бірлескен салықтар. Германияда кейбір салықтар мемлекеттік деңгейлер арасында бөлінеді. Бүкіл халықтың жалақысы мен лауазымдық жалақыларынан ұсталатын табыс салығы кеңінен таралған. Азаматтың төленген табыс салығының сомасынан Германия Федеративтік Республикасы 40% алады, осы адам тұратын федералдық жер (мысалы, Бавария) 40%, ал салық төлеушінің алғашқы тұрғылықты жері орналасқан әкімшілік-аумақтық бірлік 20% алады. Салық ставкасының мөлшерін ескере отырып, түсімдердің маңызды көзі туралы сөз етіледі. Сонымен қатар, Германияның муниципалитеттері өмірлік мүдделерінің орталығы осы қалада орналасқан тұлғалардың алғашқы тұрғылықты мекенжайын тіркеуін өте мұқият қадағалайды. Табыс салығын жақсы төлеушілер қала үшін өте тартымды болып табылады.

Басқа түсімдер. Әкімшілік-аумақтық бірлік тіршілік әрекетін қамтамасыз ету саласында қызмет көрсету арқылы (мысалы, қоқысты кәдеге жарату) өзге де түсімдерді ала алады. Германияда осындай қызметтерді көрсеткені үшін алуға рұқсат етілетін алымдар қарастырылған, олар шығындарды жабу үшін ғана алынады.

Әкімшілік-аумақтық бірлік үшін жер учаскелерін қалыптастыру және сату өте табысты болуы мүмкін, өйткені олар нарықтық бағаға бағдарланады.

Муниципалитет тіршілікті қамтамасыз ету кәсіпорындарына (мысалы, электр және сумен қамтамасыз ету) жеке ұйымдық-құқықтық нысанда қатыса алады. Осылайша, муниципалитет экономикалық пайда алуға да қатысады.

Егер Германиядағы муниципалитеттің меншікті табыстарын қалыптастыру бойынша осы мүмкіндіктерін қарастыратын болсақ, кәсіпорындар мен олардың қызметкерлерін инвесторлар мен салық төлеушілер ретінде тарту мақсатында қалалар мен ауылдарды белсенді экономикалық дамуында мән бар екенін бірден түсінуге болады.

Қазақстанда экономиканың дамуына белсенді жәрдемдесу қалалар мен ауылдарда серпінді экономикалық өсуге әкелуі мүмкін. Бұл үшін алғышарттардың бірі табыс алу мүмкіндіктерін кеңейту есебінен (мысалы, жергілікті салықтар есебінен) табысты экономикалық даму нәтижелеріне әкімшілік-аумақтық бірліктердің қатысуы болып табылады.

## **2. Экономикалық дамуды қолдауды ұйымдастыру тәсілдері**

Германияда қалалар мен муниципалитеттер экономикалық дамуға ықпал ете алатын көптеген ұйымдық құрылымдар мен құқықтық нысандар бар, сондықтан Германиядағы муниципалитеттер экономиканы қолдауға бағытталған өздеріне ғана тән жеке үлгілер әзірледі. Кейбір муниципалитеттерде экономиканың дамуын ынталандыру қалалық бір әкімшіліктің басқаруында болады, оған экономикалық даму басқармасының басшысы жетекшілік жасайды. Басқалары экономикалық дамуды қолдауды аутсорсингке толығымен берген және оны жекеменшік компанияның құқықтық нысанына ауыстырған.

Жиі таңдалатын және өте табысты модель ретінде жеке ГмБХ ұйымдық-құқықтық нысанындағы бизнесті дамыту жөніндегі компанияның моделін айтуға болады (жауапкершілігі шектеулі компаниялар; ағылшын-американдық кеңістіктегі «Ltd. = limited» сияқты). Экономикалық дамудың осындай жеке компаниясының үлесі, әдетте, қаланың өзіне тиесілі (көбіне қала тіпті мажоритарлық акционер болып табылады). Қалада орналасқан

коммерциялық кәсіпорындардың да компанияда үлкен үлесі бар. Көп жағдайда олар осы мақсатта акцияларға ие болатын және ұжымдық комитеттердің (мысалы, Директорлар кеңесінің) жұмысына қатысатын біріккен бірлестікті құрады. Әдетте, аймақтық банктер компанияның ортақ иелері болады. Германияда бизнес-моделі жергілікті экономиканы қаржыландыруға бағытталған жария-құқықтық банк мекемелерінің (жинақ және халық банктерінің) желісі бар. Осылайша құрылымдалған экономикалық даму агенттігі, әдетте, өз кезегінде барлық әкімшіліктің басшысы — мэрге бағынатын мемлекеттік қызметші басқаратын қалалық әкімшіліктің басқаруына қарағанда, экономикалық пайдаға бағытталған. Қоғамның атқарушы директорлығына, әдетте, жергілікті экономикалық мәселелерді шешу тәжірибесі бар және оның еңбегінің нәтижелеріне байланысты құрамдастары бар сыйақы алатын тұлға тағайындалады.

Әдетте, қаланың қатысуымен жеке түрде ұйымдастырылған экономикалық даму қоғамдарын Директорлар кеңесі бақылайды, оның алдында басқарма мен атқарушы директор есеп беруге міндетті. Қала мэрін (әкімді) және/немесе қалалық кеңес (мәслихат) мүшелерін құрамына жергілікті бизнес-қауымдастық пен банктердің өкілдері кіретін бақылау кеңесіне жиі жібереді.

### **3. Жергілікті экономиканы дамытудың міндеттері**

Ең алдымен, жеке компанияның ұйымдық-құқықтық нысаны бар Экономикалық даму агенттіктері бизнесті қолдау мүмкіндіктерінің кең ауқымын оңтайлы іске асырады, өйткені олар қала әкімшілігінің басқармасына қарағанда нарықта қажетті құзыреттерді жақсы қамтамасыз ете алады. Экономикалық даму қоғамы, сондай-ақ басқармалар арасындағы реттелген ынтымақтастыққа байланысты және қызметтік нұсқаулықтармен шектелген қоғамдық әкімшілікке қарағанда, өз міндеттерін орындау кезінде анағұрлым еркін әрекет ете алады. Экономикалық дамудың ең маңызды міндеттері:<sup>1</sup>

- Қазіргі бар компанияларды сақтау және дамыту;
- Коммерциялық жылжымайтын мүлікті басқару;

---

<sup>1</sup> Негізгі тақырыптар тізімі 2016 жылдың сәуір айында Қазақстан делегациясының сапарына орай өткен Ален ГмБХ экономикалық даму қоғамының таныстырылымынан алынды.



- Бизнесіні ашуға жәрдемдесу;
- Инновацияларды дамыту және білім трансфері;
- Аумақтық маркетинг;
- Инфрақұрылымды дамыту;
- Еңбек нарығы/мамандармен қамтамасыз ету;
- Орналасудың «жұмсақ» факторлары;
- Іскерлік байланыстар мүдделерін/желісін ұсыну;
- Кластерлік стратегиялар;
- Ақпарат беру.

### **3.1. Жергілікті компанияларды сақтау және дамыту**

Муниципалдық экономикалық дамудың маңызды міндеттері — жергілікті бизнесті сақтауға қолдау көрсету және жаңа кәсіпорындарды орналастыруға белсенді жәрдемдесу. Қаладағы кәсіпорындарды сақтауға қолдау көрсету мақсатында экономикалық даму агенттігі резидент компаниялармен үнемі пікір алмасып отырады. Бұл ретте ұсыныстар, қамқорлық пен алаңдаушылық талқыланады, ал экономикалық даму агенттігі қалалық әкімшілікпен және жергілікті банктермен өзара қарым-қатынаста немесе жобаларды мемлекеттік биліктің басқа деңгейлерінде ілгерілетуде туындайтын мәселелерді шешуде жақтаушы немесе делдал ретінде әрекет етеді. Бизнесіні дамыту жөніндегі көптеген агенттіктер жыл сайынғы көрмелер (шағын жәрмеңкелер) ұйымдастырады, онда жергілікті кәсіпорындар тұрғындарға, клиенттер мен инвесторларға өз мүмкіндіктерін көрсетеді.

Жаңа кәсіпорындарды орналастыру саласында агенттік мүдделі инвесторлар үшін байланыс жасаушы тұлға, проблемаларды шешу жөніндегі маман және кәсіпорынды орналастыруға байланысты туындайтын дауларды реттеудегі делдал ретінде әрекет етеді. Бұл ретте жергілікті экономиканы дамыту үшін стратегиялық жоспарлау маңызды болып табылады. Стратегия жергілікті экономиканың перспективалы құрылымын құру үшін қандай компаниялар, өндірушілер мен өнімдер жақсырақ екенін сипаттайды. Осы стратегияны негізге ала отырып, экономикалық даму агенттігі өз қаласында орналастыруға бизнесті тарту мақсатында компаниялар мен олардың құрылтайшыларына белсенді түрде жүгінеді.

Экономикалық даму агенттігінің жұмыс істеп тұрған компанияларға қызмет көрсетуге, жаңа компанияларды орналастыруға көңіл бөлгеніндей тең қарауы маңызды. Бұл уақыт өте келе, әсіресе атқарушы директорларға жаңа компанияларды орналастырғаны үшін ынталандыру сыйлықтары төленген уақытта қиындықтар туғызады. Қолда бар компанияларды сақтау және жаңаларын ашу тең дәрежеде маңызды болып табылады.

### **3.2. Коммерциялық жылжымайтын мүлікті басқару**

Қала немесе қоғам экономикалық даму агенттігіне коммерциялық жер учаскелерін қалыптастыруға және оларды басқаруға мүмкіндік берген кезде, жергілікті экономиканың дамуы әсіресе табысты болады. Бұл экономикалық дамуды қаржыландыруға да, коммерциялық алаңдарды басқаруға да ықпал етеді, ол, әдетте, қалалық әкімшіліктің осы міндетті орындауды өзіне алғанына қарағанда, клиенттердің қажеттіліктеріне және нарықтық жағдайларға көп дәрежеде сәйкес келеді. Әзірленген кәсіпкерлікті дамыту стратегиясы негізінде қала аумағында бір жағынан кәсіпорын қажеттіліктерін қанағаттандыратын, орналастырылуы көңілге қонымды өндірістік алаңдар құрылады. Екінші жағынан, коммерциялық жылжымайтын мүлікті жақсы басқару үнемі осы аумақта орналастыруға мүдделілік танытатын компаниялар үшін алаңдар қорын сақтайды.

*1-сурет. Дуйсбург қ. ішкі портындағы өнеркәсіп аймағы (фото ашық дереккөздерден алынды)*



Коммерциялық жылжымайтын мүлікті басқару кезінде экономикалық даму агенттігі қаладан жер учаскелерін сатып алады, жер пайдалануды жоспарлау процесін сүйемелдейді, мысалы, бұрынғы ауыл шаруашылығы жерлерін қайта жоспарлап, өнеркәсіп алаңдарын құрады, жер учаскелерін игеруге тапсырыс береді және қаржыландырады, мысалы, жолдар мен инженерлік желілер (электр, газ және сумен жабдықтау желілері, сондай-ақ кәріз және талшықты-оптикалық желілер), содан кейін кәсіпорындарға жер учаскелерін сатады.

Әсіресе коммерциялық үй-жайларды басқару кезінде экономикалық даму агенттігі қалада бар компанияларды дұрыс қолдайтыны байқалады. Егер жақсы дамып келе жатқан табысты компаниялар өндірістік салада жұмыс істейтін болса, компанияны кеңейту үшін алаңдарды ұлғайту мәселесі туындайды. Олар одан әрі дами алмайтын жерде бүкіл өндірістік алаңның ауысуы және соның салдарынан жұмыс орындарын жоғалту қаупі бар.

Коммерциялық алаңдарды сапалы басқару жоспарлау кезінде күтілетін өсу әлеуетін ескереді және компания орналасқан жердің айналасындағы аумақты сақтайды. Көзге қарапайым болып көрінсе де, әсіресе қарқынды дамып келе жатқан өңірлер мен мегаполистерде үлкен бұл сын-қатер болып табылады. Германияда Штутгарт мегаполисінің қалалары мен қоғамдарында көптеген шағын коммерциялық нысандар бар, бірақ олар негізінен кеңсе ретінде пайдалануға арналған. Бұл ретте өнеркәсіптік және логистикалық мақсаттағы алаңдарды табу қиын.<sup>2</sup> Штутгарт таулы жерде орналасқандықтан, ауданы бойынша кеңейтілуі екіталай. Бұл ретте оның жағдайын Алматыдағы жағдаймен салыстыруға болады. Проблеманы шешу үшін алаңдарды бірлесіп дамыту мақсатында көршілес елді мекендермен, мысалы, Өтеген батыр кентімен ынтымақтастық мүмкіндіктері бар.

### **3.3. Бизнесті ашуға жәрдемдесу**

«Идеялардан компаниялар құрылғанда»: осы ұран жергілікті бизнесті дамыту бойынша маңызды жұмыстың қорытындысын толық сипаттап бере алады. Осы мақсатта көптеген қалаларда экономикалық даму қоғамдарының басшылығымен құрылған компанияларды олардың қызметінің жауапты алғашқы кезеңінде қолдайтын бизнес-инкубаторлар құрылды. Мұнда бөлмелер (кеңселер, шеберханалар және залдар) өте тиімді бағамен немесе тіпті тегін берілуі мүмкін. Экономикалық даму агенттігінің қызметкерлері компанияның бизнес-жоспарын әзірлеуге көмектеседі, қажет болған жағдайда бизнесті басқару бойынша білімді құрылтайшыға беруге де мүмкіндік жасайды.

Компанияның қаржыландыру саласы бастапқы кезеңде ерекше сезімтал, өйткені осы уақытта компаниялар мен олардың иелерінің «шамадан тыс» қарызы оңай жинақталуы мүмкін. Германияда мемлекеттік-жеке несиелік қаржыландыру жүйесі бекітілген. «Германия экономикасын қалпына келтіру жөніндегі кредит институты (KfW)» жария-құқықтық мекемесі мемлекеттік кепілдіктермен қолдау көрсетілетін ісін жаңа бастаған кәсіпкерлерге арналған арнайы кредиттік бағдарламаларды ұсынады. Бұл кредиттерге өтінімдер Германияда тек жеке банкпен бірге берілуі мүмкін. Коммерциялық банк пен мемлекеттік кепілдіктерді қамтамасыз ететін KfW арасындағы ынтымақтастық кредиттерді өтемеу тәуекелін қысқартады, бұл олар бойынша ставкалардың айтарлықтай төмендеуіне әкеледі.

<sup>2</sup> <https://www.immobilien-zeitung.de/117035/defizite-beim-gewerbeflaechenmanagement>

Коммерциялық банктің қатысуы KfW жеке банктердің қызмет саласына тым көп араласпайтынына кепілдік береді. Көптеген жағдайларда несиелік қаржыландыру шеңберінде жеке банктер экономикалық даму агенттігінің қатысушы-банктері болып табылады (жоғарыда қараңыз). Әдетте үш жыл өткеннен кейін (бағдарлы мерзім) құрылған компания нарықта өзін жақсы жағынан көрсеткен болса, нығайған болып саналады және бизнес-инкубатордан кетеді. Сипатталған құрылым шеңберінде компания құру кезеңінде Германиядағы KfW сияқты жария-құқықтық банкті тартуға баса назар аудару Қазақстанға да ұсынылады.

### **3.4. Инновацияларды дамыту және білім трансфері**

Германиядағы жергілікті экономиканың даму мүмкіндіктері әртүрлі. Университеттері және институттары бар қалаларда экономикалық даму агенттігі академиялық мекемелерден компаниялар бөлуді қолдауға және факультеттер мен жергілікті бизнес арасындағы ынтымақтастықты нығайтуға ұмтылады. Университеттері мен колледждері жоқ шағын қалалардың агенттіктері көбінесе аймақтық деңгейге бағытталған және жергілікті компаниялар үшін маңызды факультеттермен мақсатты байланыс орнатуға тырысады.

Салааралық қатынаста Германиядағы агенттіктердің орналасқан әрбір нүктесінде қазіргі уақытта бір тақырып — «экономикалық процестерді цифрландыру» қарастырылуда. Бұл Қазақстанға да қатысты. Бұл ретте цифрландыру жолындағы кейбір қадамдар салыстырмалы болып табылады, әсіресе орта кәсіпорындар алдағы өзгерістер аясында ерекше қолдауды қажет етеді.

## **Экскурс: Қазақстанда цифрландыруды іске асыру<sup>3</sup>**

### **Қазіргі заманғы өнеркәсіпті құру**

Қазақстанды индустриясыздандыру процесін жалғастыруға ешқандай жағдайда жол берілмейді. Керісінше, ұлттық экономиканың нақты секторларын перспективалы және тұрақты кеңейтуге қол жеткізу, отандық өндірісті жолға қою қажет. Ұлттық және халықаралық деңгейлерде оның бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз ету мақсатында үш міндетті шартты орындау қажет:

Айтарлықтай дәрежеде индустриясыздандырылған елде жаңа старт әрдайым қолда бар жабдықты біртіндеп және баяу дамытудың орнына қазіргі заманғы технологияларды пайдалануға мүмкіндік береді.

Бұл жолмен Германия Федеративтік Республикасы қалыптасуының ерте кезеңінде өтті. Ең ірі өнеркәсіптік құрылыстар Екінші дүниежүзілік соғыстың соңында қираған немесе жеңімпаз державаларға өтем ретінде бөлшектелген және әкетілген кезде, қалпына келтіру барысында ең заманауи техникалық стандарттың машиналары мен жабдықтары жасалды. Осының арқасында жас Федеративтік Республика, әсіресе бұрынғы соғысқа дейінгі техниканы одан әрі пайдаланған елдермен салыстырғанда, бірден бәсекеге қабілетті болды.

Осылайша, индустрияландырудың жеке қадамдарымен емес, цифрландыру және «Индустрия 4.0» мүмкіндіктерін пайдалану қажет. 2018 жылы Президент Назарбаев өзінің жыл сайынғы Қазақстан халқына Жолдауында цифрландыру тақырыбына бұрынғыдан да егжей-тегжейлі тоқталды және оны табысты енгізудің көптеген негізгі элементтері Үкімет стратегиясының бір бөлігі болып табылады.

---

<sup>3</sup> «Экскурс: Қазақстанда цифрландыруды іске асыру» «Қазақстан экономикасының трансформациясы» кітабынан алынды (2-басылым, 2019 ж.).

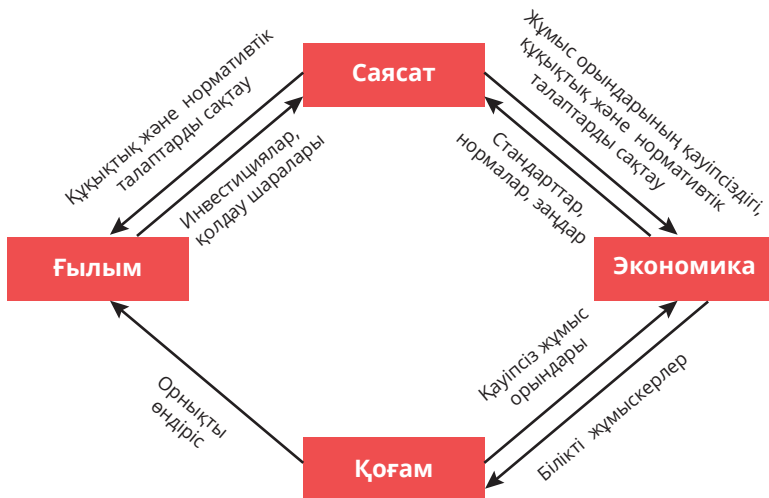
2-сурет: Қазақстанның 2025 жылға дейін стратегиялық даму жоспары



Коммуникация, транзакция және барлық шекаралар мен физикалық кедергілердің үстінен өзара әрекеттестікке негізделген өнеркәсіптік өндірісті жаңғыртудың жаңа екіні цифрландыруға байланысты. Германияда саясат жағынан «Индустрия 4.0» ұғымы кең жолақты интернеттің дамуымен және ақпараттық қауіпсіздікпен ұзақ және тым көп шектелді.<sup>4</sup> Күмән жоқ, бұл маңызды аспектілер, бірақ барлығы емес.

<sup>4</sup> Томас Хельм: «Индустрия 4.0»: Civis und Sonde, 2-басылым, 2014 ж., 75-бет.

3-сурет: «Индустрия 4.0» енгізу процесіндегі стейкхолдерлер (мүдделі тараптар) және олардың өзара тәуелділігі<sup>5</sup>



«Индустрия 4.0» табысты іске асыру үшін Қазақстан Германия сияқты мүдделі тараптардың әртүрлі топтарының тәуелділігі мен өзара тәуелділігін ескеруі және саяси стратегияның бір бөлігі болуы тиіс.

Бұл жағдайда экономикалық даму агенттігі ерекше рөл атқарады. Ол қала қатысатын және экономика, муниципалдық саясат және қоғам (азаматтар) арасындағы делдал элемент ретінде, әрі компаниялардың үлесі бар ұйым ретінде әрекет ете алады. Атап айтқанда, сандық инфрақұрылымды кеңейту және қызметкерлердің біліктілігін арттыру сияқты жергілікті негіздемелік шарттарды экономикалық даму агенттігі ықпал ету саласы ретінде қарастыруы тиіс.

Көптеген шаруашылық кәсіпорындар мұнда ең алдымен процесті оңтайландыру және тиімділікті арттыруға шығу жолын көреді. Англосаксондық мемлекеттерде «Заттар интернеті» туралы көбірек айтылады». <sup>6</sup> Кәсіпорын үшін «Индустрия 4.0» пайда табу үшін негізгі клиенттің интерфейсі

<sup>5</sup> Borgmeier, Arndt; Grohmann, Alexander (u. a.): Smart Services und Internet der Dinge. München 2017, S. 10.

<sup>6</sup> Roland Berger GmbH im Auftrag der Internet Economy Foundation (IEF): Deutschland digital — Sieben Schritte in die Zukunft, S. 13.



және осылайша клиенттің проблемаларын белсенді шешу немесе соңғы пайдаланушының қажеттіліктерін білу мүмкіндігі болып табылады. Бұл B2C саласындағы кәсіпорындарға ғана емес, сондай-ақ B2B саласындағы кәсіпорындарға, сондай-ақ басқа да өнеркәсіптік салалардың жабдықтаушыларына да қатысты.<sup>7</sup> Олай болмаған жағдайда, бұл өнеркәсіптік компаниялар болашақта атқарушы операторларға айналып, өздерінің өнеркәсіптік клиенттерінің дамуынан артта қалып қояды. Бұл қажеттілік «Индустрия 4.0» кешенінде өндірістік процестер желілерін біріктіру көбеюінен және (түпкі) тұтынушының осы процестерге әсерінің жоғарылауынан туындайды. Егер Қазақстан жеткізу саласында болашақта халықаралық рөл атқаруға ниет білдірсе, индустриялық секторды құру аясында цифрландыру жолында қадамдар жасау ұсынылады.

Экономикалық даму агенттігінің алдында университеттермен және зерттеу мекемелерімен байланыс арқылы кеңес беру саласындағы құзыреттілікті қамтамасыз ету міндеті тұр. Инновациялық кластерлердің қолдау, ынталандыру және ұйымдық көмек алу мүмкіндіктері бар.

### **Қазақстанды цифрландыру жолдары**

Германияда «Индустрия 4.0» — Федералдық үкімет ұсынған кешенді бастама,<sup>8</sup> ал Құрама Штаттарда «Өнеркәсіптік Интернет» негізінен ірі технологиялық корпорациялардың бастамасы болып табылады (мысалы, General Electric, AT&T, Cisco, IBM, Intel және т. б.). Мұнда герман жағының «жоғарыдан төменге» (Top-Down) тәсілін көруге болады. «Индустрия 4.0» герман тұжырымдамасы, ең алдымен, герман өнеркәсібі мен герман экономикасының мүдделеріне сәйкес келеді. Екінші жағынан, американдықтарда біз Үкімет осындай үлкен рөл атқармаған кезде бизнеске бағытталған тәсілді байқаймыз. Дегенмен, екі тұжырымдаманың мағынасы бірдей: олар бірқатар технологиялық аспектілерді, сондай-ақ оларға негізделген кіші масштабтағы тұжырымдамаларды және «Заттар интернеті» (Internet of Things), «Қызметтер интернеті» (Internet of Services), бұлтты есептеулер (Cloud Computing), үлкен деректер (Big Data), АТ-қауіпсіздігі,

---

<sup>7</sup> Авторлардың ескертуі: B2C-компаниялар өнімді тұтынушыларға (соңғы тұтынушыларға) жеткізеді, мысалы автомобильдер, киім немесе тұрмыстық электроника заттары. B2B компаниялар өнеркәсіп өнімдерін, негізінен өндіріс немесе одан әрі өңдеу үшін жеткізеді, мысалы автобөлшектер немесе машиналар.

<sup>8</sup> Vgl. De Bernardini, L.: Industry 4.0 or Industrial Internet of Things—What's your preference? Automation World, 2015, <https://www.automationworld.com/industry-40-or-industrial-internet-things-whats-your-preference>.

кибер-физикалық жүйелер (CPS: өнеркәсіптік роботтар, өндірістік желілер, автономды көлік жүйелері және т.б. сияқты «Заттар интернетіне» қабілетті автоматтандырылған құрылғылар), машинааралық өзара әрекеттесу (Machine-2-Machine Interaction), бағдарламалық-анықталған желі (Software-Defined Networking), ақылды зауыт (Smart Factory), ұқыпты өндіріс (Lean Manufacturing), алты Сигма (Six Sigma) сияқты өндірістік процестерге тәуелді операцияларды пайдалануға тырысады.<sup>9</sup>

Германия, АҚШ және Қытай сияқты жетекші экономикалық және саяси елдерде өнеркәсіпті цифрландыру үшін тұжырымдамалар мен бағдарламалар бар екені таңғаларлық емес, осы елдердің барлығында әлі де оларды іске асыру көптеген проблемалар бар. Сондықтан Қазақстанда бұл сын-қатерлер одан да көп болатынын елестету оңай.

«Цифрлық Қазақстан» (Digital Kazakhstan) цифрландыру жөніндегі мемлекеттік бағдарламаны 2017 жылы ҚР Үкіметі қабылдады және ол экономикалық, сондай-ақ әлеуметтік аспектілерді қамтитын елдің әр түрлі жоспарлы сандық қайта құрылуына «жоғарыдан-төмен» көзқарас болып табылады. Бағдарлама туралы қысқаша: оны іске асыру төрт жылға жоспарланған (2018–2022 жж., бұл өте қысқа мерзімді); жауапты мемлекеттік орган болып Қазақстан Республикасының Ақпарат және коммуникация министрлігі тағайындалды; негізгі мақсаттардың арасында — сандық технологияларды қолдану арқылы экономикалық дамуды жеделдету және халықтың өмір сүру сапасын жақсарту. Стратегияның негізгі басымдықтары: өнеркәсіпті цифрландыру («Индустрия 4.0» фокусы), логистика мен көлікті цифрландыру, ауыл шаруашылығын цифрландыру, мемлекеттік құрылымдарды цифрландыру, АТ-инфрақұрылымын тарату және АТ-қауіпсіздігін дамыту, электрондық сауда (e-commerce), электрондық үкімет (e-Government), «Ақылды қала» («Smart City»), халық арасында АТ-сауаттылық деңгейін арттыру және АТ-стартаптары үшін ортаның дамуына жәрдемдесу.<sup>10</sup> Осылайша, мемлекеттік бағдарлама жалпы алғанда тиісті жобалар үшін негізді қамтамасыз етеді, олардың арасында «Индустрия

---

<sup>9</sup> How could Lean & Six Sigma accelerate Industry 4.0 and IoT? The Manufacturer, 2018, <https://www.themanufacturer.com/articles/how-could-lean-six-sigma-accelerate-industry-4-0-and-iiot/>

<sup>10</sup> Қазақстан Республикасының Үкіметі 2017 жылғы 12 желтоқсанда қабылдаған «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасының мәтіні; Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің ресми сайты, [https://primeminister.kz/ru/page/view/gosudarstvennaya\\_programma\\_digital\\_kazahstan](https://primeminister.kz/ru/page/view/gosudarstvennaya_programma_digital_kazahstan).

4.0» саласындағы белгілі бір жоба әзірленуі мүмкін. Бірақ мұндай негізді стратегиялық перспективамен қарастырған жөн, демек төрт жыл — бұл мүлдем жеткіліксіз мерзім деген қорытынды жасауға болады.

Әрине, Қазақстанда «Индустрия 4.0» технологияларын әлеуетті пайдалану туралы сөз қозғалған кезде, алдымен бұл Қазақстан үшін неліктен өте маңызды екенін түсіну керек. Қазақстан экономикасы күні бүгінге дейін шикізат, әсіресе шикі мұнай мен табиғи газ өндіріп, кейіннен оларды экспорттауға шоғырланды: өндірілген мұнайдың шамамен 80%-ы жыл сайын шет елдерге жөнелтіледі, ал қалған 20%-ы ішкі нарық үшін мұнай өңдеу зауыттарында өңделеді. Қазақстанның жалпы ішкі өнімінің едәуір бөлігі мұнай-газ өнеркәсібінің үлесіне тиесілі; 2014 жылы бұл көрсеткіш 24%-ды құрады, ал 2015 жылы бағаның құлдырауынан шамамен 15%-ға дейін төмендеп, 2016 жылы 16%-ға дейін аздап өсті. Бұл тұрғыда экономикалық көрсеткіштердің өсуі айтарлықтай баяулады: ЖІӨ 2014 жылғы 4,1%-дан 2016 жылы 1%-ға дейін түсті.<sup>11</sup> 2017 жылы мұнай-газ өнеркәсібінің үлесі елдің жалпы ЖІӨ-нің шамамен 18%-ын құрады — бұл 2016 жылмен салыстырғандағы ұлғаю Қашаған ауданында жаңа теңіз мұнай кен орнының ашылуымен байланысты болды.<sup>12</sup>

3-сурет. Қазақстанның ЖІӨ өсуі және оның мұнай саласына тәуелділігі



<sup>11</sup> Арнабекова, А.; Темірханов, М.; Ибраимова, А.: Қазақстан экономикасындағы мұнай-газ секторы. Halyk Finance, 2017.

<sup>12</sup> Migration and Mobility — Europe and Central Asia Economic Update. World Bank Group, 2017, S. 75–76.

Осылайша, аталған өнеркәсіптік сектор Қазақстан экономикасының негізгі драйвері болып табылады, ол мұнай бағасының құбылмалылығына тәуелді. Мұның бәрі көрсетілген тәуелділік экономиканы әртараптандыру жолымен азайтылуы тиіс дегенді білдіреді. Сондықтан Қазақстан үкіметі енді өңдеуші өнеркәсіпті дамытуға, сондай-ақ тау-кен өндіру және металлургия секторларына, ауыл шаруашылығына, логистика мен АТ-секторына өз назарын аударады. «Индустрия 4.0» Үкіметтің экономиканы әртараптандыруға бағытталуы тұрғысынан алға қарай ақылға қонымды қадамы бола алады.

«Индустрия 4.0» немесе «Ақылды индустрия», тұтастай алғанда, тұжырымдамалық түрде мынандай жағдайларға тәуелді:

- Инфрақұрылым;
- АТ инфрақұрылымы (АТ қауіпсіздігі, деректерді өңдеу орталықтары, Интернетке кіру, түрлі аймақтардағы интернеттің жылдамдығы мен сапасын қоса алғанда);
- орналасқан жері және логистикалық байланыстар;
- өндірістік жабдықтар (машиналар, қондырғылар, өндірістік желілер, олардың пайдалану мерзімі, күйі, автоматтандыру деңгейі және моральдық тұрғыда ескірген жабдықтарды заманауи АТ шешімдерімен байланыстыру мүмкіндігі және т. б.);
- мамандарды оқыту және біліктілігін арттыру мүмкіндігі;
- қазақстандық өнеркәсіп үшін тиісті технологияларды жеткізушілер ретінде әрекет ете алатын Қазақстанның технологиялық кәсіпорындарының саны мен жай-күйі;
- қамтылған технологияларды стандарттау дәрежесі және т. б.

Сондықтан Қазақстанда ағымдағы жағдайды негізге ала отырып, «Индустрия 4.0» үшін тиісті бағдарлама әзірлеу өте маңызды. Мұнда негізгі қиындық алдымен жағдайды ақылға қонымды бағалау қажет. Қазақстан өнеркәсібінің тиісті салаларында қандай компаниялар «Ақылды индустрияға» қаншалықты дайын екенін және Қазақстандағы қандай ойыншылар «Ақылды индустрия» үшін алмасу мен дамытудың тиісті платформасының негізіне айналуы мүмкін және олар қандай дәрежеде белсенді болуы мүмкін екенін тексеру қажет.

- «Ақылды индустрия» жолында Қазақстанның алдында көптеген сын-қатерлер тұр. Фраунгофер атындағы Қоғамның бағалауына сәйкес шешімдер келесідей көрініс алуы мүмкін:<sup>13</sup>
- «Индустрия 4.0» үшін құзыреттілік орталықтарын құру;
- өндірісті автоматтандыру және цифрландыру мамандандырылған институтын құру;
- Қазақстан үшін «Индустрия 4.0» тиісті платформасын әзірлеу;
- компанияларды «Индустрия 4.0» технологияларын енгізуге ынталандыру және көтермелеу үшін төмен пайыздық ставкамен қаржыландырудың реттеуші шаралары мен мүмкіндіктерін қарастыру;
- білім беру бағдарламаларын жаңарту және ЖОО жанынан қажетті мамандарды даярлау үшін жаңа мамандықтар құру;
- Қазақстанда «Заттар интернеті» технологияларын дамытуды жеделдету үшін коммуникациялық инфрақұрылым мен нормативтік шараларды одан әрі жетілдіру.

Нақты шешім және алға қарай логикалық қадам ретінде Қазақстанға «Ақылды фабрика» (Smart Factory) тұжырымдамасы шеңберінде пилоттық цифрлық фабрикалар құру ұсынылады. Ол үшін ақылға қонымды жағдайлар бар. Біріншіден, Алматыда құрылған «Инновациялық технологиялар паркі» АЭА оның технологиялық бағдарымен, кедендік және салықтық преференциялармен оның аумағында пилоттық фабриканы іске қосу үшін қолайлы мүмкіндіктер ашады. Екіншіден, «Ақылды индустрияға» дайын өнеркәсіптік кәсіпорындардың салыстырмалы аз санына қарамастан, олардың арасында «Индустрия 4.0» үшін жеткілікті пісіп-жетілген кәсіпорындар бар. Бұған қоса мынаны айтуға болады: технологиялық өзгерістер үшін бюджеті жеткілікті ірі өнеркәсіптік компаниялар бар, олар қазірдің өзінде кейбір нақты технологияларды пайдалануға тырысады. Бұған мысал — Теміртаудағы «ArcelorMittal» ірі тау-кен металлургиялық компаниясы. Кәсіпорын заманауи өндірісті жоспарлау және басқару жүйелерін, қызметкерлер мен көлікті автоматтандырылған тану жүйелерін, кейбір өндірістік процестерді бақылау және бақылау үшін бұлтты шешімдер мен

---

<sup>13</sup> Fraunhofer IFF: «Digitalisierung und Industrie 4.0: Kasachstan — Model Digital Factories». Vortrag des Vorsitzenden des Kuratoriums des Fraunhofer IFF, Burghard Scheel, im Berliner Eurasischen Klub 2017.

ұшқышсыз жүйелерді (дрондарды) пайдаланады.<sup>14</sup> Пилоттық фабрикалардың тұжырымдамасынан бірқатар әсерлер бар. Артықшылықтардың арасында келесілерді атауға болады:

- пилоттық зауыт (зауыт) басқа компаниялар үшін үлгі және бағдар бола алады;
- пилоттық зауыт «Индустрия 4.0» технологияларын базалық түсінуді арттыруға ықпал ете алады және оны іс жүзінде көрсете алады;
- пилоттық фабриканың көмегімен ішкі логистика, өндіріс және басқа да ішкі үдерістерді жақсарту мен оңтайландыруға қатысты нақты көрсеткіштерді бағалауға болады;
- пилоттық фабриканың көмегімен басқа кәсіпорындар үшін нақты арнайы шешімдерді әзірлеуге және көрсетуге болады;
- пилоттық зауыт — қажетті мамандарды даярлаудың практикалық бөлігі үшін тамаша орын;
- «Индустрия 4.0» бағдарламасынан хабарсыз басқа кәсіпорындарда қалыптасқан және күрделі технологиялық операцияларды қайта ұйымдастыруға қарағанда, пилоттық фабриканы ұйымдастыру әлдеқайда жеңіл, жылдам және үнемді;
- ақырында, виртуалды зауыт деп аталатын пилоттық зауыттың виртуалды көрінісі одан да тиімді. Виртуалдау үшін бағдарламалық жасақтаманы пайдаланған кезде пилоттық фабриканың ағымдағы процестері, инфрақұрылымы, жабдықтары және құрылымдық ұйымы дербес компьютерде де, сондай-ақ демонстрациялық мақсаттарда көптеген мобильді құрылғыларда да көрсетілуі мүмкін.
- Өндірісті жоспарлау және автоматтандыру деңгейлері тұрғысынан пилоттық фабриканың функционалдығы 1-кестедегідей сипатталуы мүмкін:

---

<sup>14</sup> ArcelorMittalTemirtau: «АрселорМитталТеміртау» АҚ сандық трансформация дәуірімен бірге келеді», 2017, <https://www.arcelormittal.kz/index.php?id=10&pr=75>

1-кесте: Өндірістік жүйелердің тік интеграциясының кестелік көрінісі<sup>15</sup>

Жоспарлау және автоматтандыру деңгейі	Міндеттер	Деректерді беру:	
		киберфизикалық жүйелер үшін (CPS)	өндірістік желілердегі адам ресурстары үшін
Өндірісті жоспарлау және бақылау деңгейі (PPS деңгейі)	ERP-жүйелер. Ұзақ мерзімді және орта мерзімді өндірісті жоспарлау( алдын ала жоспарлау), тапсырыстарды өңдеу	ERP және MES жүйелері арасындағы бағдарламалық қамтамасыз етуді біріктіру (мысалы, бизнес пен өндіріс арасындағы байланысты белгілеу тілі стандарттары арқылы (B2MML)); машина кодтары «адам» тіліне аударылады және керісінше	
Өндірісті орындау жүйесінің деңгейі (MES деңгейі)	Өндірісті қысқа мерзімді жоспарлау (егжей-тегжейлі жоспарлау), өндірістік деректерді алу, өнімділік көрсеткіштері, өндірісті басқару және нақты уақыт режимінде бақылау		
Бағдарламаланатын логикалық контроллердің деңгейі (БЛК деңгейі (SPS))	Автоматтандырылған өндірістік машиналарды тікелей басқаруға және реттеуге арналған аспаптар	«Заттар интернеті» (техникалық тұрғыда Интернет емес, ішкі «заттар желісі»)	
Өндірістік желілердегі машиналар, қондырғылар және роботтар			
Өндірістік желілердегі қызметкерлер			

Алайда, пилоттық фабриканың ең үлкен кемшілігі — ол шын мәнінде тәуелсіз. Яғни, жеткізу тізбегінің немесе қосымша құнды жасау тізбегінің басқа қатысушыларымен байланыс жасай алмайды, бұл үшін ешқандай әлеуетке ие емес. Өнеркәсіпті цифрландыруды тауарлардың ағынымен ғана емес, қаржылық және ақпараттық ағындармен де байланысты оның ауқымды логистикалық кешенділігі тұрғысынан да қарау керек. Сандық пилоттық зауыт үлкен деректерді өңдеу және АТ қауіпсіздігі сияқты «Индустрия 4.0» маңызды салаларын қамти алмайды. Бірақ мұның бәрі «Ақылды индустрияны» бейберекет және кездейсоқ дамытпай, қосымша проблемалардың туындауына ықтимал қауіпті төндірмей, рет-ретімен адымды

<sup>15</sup> Кесте: автордың жеке әзірлемесі.

ұлғаюы тиіс. Бұл — Қазақстанға «Ақылды индустрияның» арнайы бекітілген стратегиясы немесе герман тәсіліне ұқсас цифрландыру стратегиясы контекстіндегі жоба қажет деген тұжырымға тағы бір дәлел.

Модельдік фабрика виртуалды демонстрациялық зал немесе физикалық элементтері бар зал ретінде ұйымдастырылғанына қарамастан, ақша жасамайды, субсидияланған кәсіпорын болып табылады, онда осындай құрылымды жасау үшін жеткізу тізбегі бойынша жергілікті экономика үшін қолайлы серіктестерді табу орынды. Экономикалық даму агенттігі мұндай процесті ынталандырып, модерациялай алады.

### **Шағын және орта бизнесті қолдау**

Экономиканы цифрландыруды және технологиялық жаңғыртуды жеделдету үшін жаңадан бастаған және шағын және орта кәсіпорындарды қаржыландыру мүмкіндіктерін едәуір жақсарту қажет. Жаңа кәсіпорындар құруға жәрдемдесу, сондай-ақ бизнестің шағын және орта кәсіпорындарын (ШОБ) қолдау әлемнің көптеген елдеріндегі экономикалық саясаттың негізгі міндеттерінің бірі болып табылады. Нарықта жақсы идеяларды бәсекеге қабілетті ету ниеті мен жаһандық банк дағдарысы нәтижесінде Қазақстанда айтарлықтай өскен қаржы институттары тарапынан тәуекелді қабылдамау арасындағы өзара байланысты жолға қою қажет. Университеттердің еншілес кәсіпорындарын құруды көтермелеу керек. Кейбір қалалар мен ауылдық жерлерде пайда болған бизнес-инкубаторлар, онда жас компаниялар инфрақұрылымды төмен бағамен пайдалана алады және экономикалық сүйемелдеу мен консультациялар ала алады, соларды неғұрлым қарқынды кеңейту қажет. Сонымен қатар, кредиттік ұйымдармен әлі күнге дейін болмаған байланыстарды анықтау керек. Қауіпті тәуекелдерді, стартаптарды қаржыландыруға банктерді тарту үшін Қазақстанның Даму Банкі Германияның стартаптарды, сондай-ақ шағын және орта бизнесті қаржыландыратын көлемі жағынан үшінші банк болып табылатын Германияның экономикасын қалпына келтіру жөніндегі кредит институтының (KfW) моделі бойынша одан әрі дамуы тиіс. Қарапайым коммерциялық банктердің қарыздарымен үйлескен төмен пайыздық, ұзақ мерзімді қарыздар мен даму банкінің кепілдіктері Қазақстандағы стартаптар толқыны үшін негіз бола алады. Арзан кредиттер есебінен инвестицияларды қаржыландыру да маңызды болып табылады, өйткені қазақстандық салық заңнамасы субсидиялау нұсқасы



ретінде қолданыстағы тіркелген салыққа байланысты нақты лимиттер бар. Дегенмен, Үкімет бизнесті ілгерілетудің маңыздылығын мойындады: тұңғыш Президент Назарбаев ШОБ қолдаудың маңыздылығын бірнеше рет атап көрсетті.<sup>16</sup> Алайда, стартап-компаниялар мен ШОБ дамытуға жәрдемдесудің орнына қазақстандық даму банкі ірі жобаларды ілгерілетуге назар аударады және стартап пен ШОБ қаржыландыруды «Атамекен» Ұлттық кәсіпкерлер палатасы мен «Бәйтерек» холдингіне тиесілі «Даму» кәсіпкерлікті дамыту қорына қалдырады. Бұл тиімсіз, өйткені «Даму» нақты банк емес, қор болып табылады. Бұған қоса, қордың кредиттері бойынша мөлшерлемелер 14%-ға дейін.<sup>17</sup> Бұл бастапқы кезеңде компаниялар үшін тым жоғары мөлшерлеме болып табылады.

Қазақстанның бәсекеге қабілетті өнеркәсібі бар мемлекетке айналуы, егер ол сондай-ақ ең заманауи технологиялар мен «Индустрия 4.0» бағытында қадамдар жасай алатын жағдайда ғана табысты болады. Бұл үшін елге түйінді технологияларды әкелу қажет және Қазақстанның бүгінгі күні шамалы индустрияландырылғанынан артықшылық жасау керек. Өнеркәсіп жоқ дерлік жерде, өткеннен қалған үлкен балласт жүкті тартудың қажеті жоқ: жұмыс орындарын сақтаудың, қызметкерлерді қайта мамандандырудың, ескі өндірістік қуаттарды үздіксіз пайдалану кезінде жаңартудың, жеткізу тізбегіне қызмет көрсетудің және акционерлер алдындағы кірістілікті үнемі растаудың қажеті жоқ.

Қазіргі заманғы индустриялық қоғам жоқ жерден пайда болмайды. Сондықтан шешуші фактор елге негізгі технологияларды тарта алатын мүмкіндіктің бар болуы болып табылады. «Бәйтерек» және «Самұрық-Қазына» ұлттық әл-ауқат қоры бұл ретте шешуші рөл атқаруы тиіс. Бірақ ұлттық әл-ауқат қорының өзі ескі құрылымдарға тым көп қаражат салады.

### **3.5. Аумақтық маркетинг**

Белсенді аумақтық маркетинг жергілікті экономиканың табысты дамуының маңызды міндеттеріне жатады. Тиімді тұжырымдамалар өсіп келе жатқан жоғары сұранысқа ие, сондықтан бұл аспект Арне Кёллинг пен

---

<sup>16</sup> 2015 жылғы 30 қарашадағы ҚР Президенті Н. Назарбаевтың жыл сайынғы Жолдауы, 11-13-беттер.

<sup>17</sup> <http://www.damu.kz/303>

Томас Хельмнің жеке мақаласында қалалық маркетингтің кеңірек түсінігінің шеңберінде (бизнес саласының шеңберінен тыс) қарастырылды.<sup>18</sup>

Экономикалық аспектілерге келетін болсақ, мақсат — өз қаласын басқа қалалармен бәсекелестікте бизнес жүргізу орны ретінде ілгерілету. Экономиканың күшейіп келе жатқан жаһандануы жағдайында дәл осы шағын және орта қалалар көзге көрінуге қол жеткізу және қабылдаудан қалыс қалмаумен байланысты ерекше проблемаларға тап болады, әсіресе әлемдік деңгейде танылған ірі компаниялардың көп жағдайда ірі қалаларда орналасатыны жағдайды қиындатады. Ірі кәсіпорындар шағын қалаларда орналасқан жағдайда, олар әлемдік деңгейдегі компаниямен байланыстырылмайды. Мысалдардың бірі — Баден-Вюртембергтегі халқының саны шамамен 15 000 адам болатын Вальдорф қаласы. Мұнда әлемге әйгілі SAP бағдарламалық қамтамасыз ету компаниясы құрылды, оның штаб-пәтері осы күнге дейін осында жұмыс істейді. Американдық кәсіпкер Джон Джекоб Астор<sup>19</sup> да Вальдорфтан шыққан, ал оның ұрпақтарының бірі тіпті өзінің туған қаласының құрметіне Нью-Йорктегі Waldorf-Astoria қонақ үйін атады. Дегенмен, біреу қонақ үйдің атауынан Рейн-Неккар ауданында орналасқан қала туралы қорытынды жасауы екіталай.

Белгілі бір жерге қызығушылық туғызу үшін, ең алдымен, оған жалпының назарын аудару және осылайша, оны қабылдау деңгейін арттыру маңызды. Осыған байланысты Ален қаласы неміс Люфтганза ұшақтары оның атын әлемге көтеру керек деп шешті.

---

<sup>18</sup> Арне Кёллинг пен Томаса Хельмнің мақаласын қараңыз: «Қалалық маркетинг — коммуналдық экономикалық саясаттың тиімді элементі ме?»

<sup>19</sup> Джон Джекоб Астор 1864 жылдың 13 шілдесінде Нью-Йорк штатының Райнбек қаласында дүниеге келген. 1912 жылы 15 сәуірде «Титаник» апатқа ұшыраған кезде қаза тапты.

*4-сурет. Әуедегі қала маркетингі: Lufthansa «Ahlen» ұшағы (фото ашық дереккөздерден алынды)*



Сыртқы әсерлермен қатар, қалалық жақсы маркетинг те қаланың ортақтығы мен бірегейлігін нығайту арқылы тиімді әсер туындата алады. Қалалық маркетингті қала тұрғындары қолдаған кезде ол сыртқы әлемді десендіреді.

Халықаралық қоғамдастықтың үлкен назарын аударған науқанның арқасында, Берлин қалалық тазалау қызметі (Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) Германия астанасы тұрғындарының санасындағы іргелі өзгерістерге өз үлесін қосты. Бұл жерде ондаған жылдар бойы тазалыққа аз мән берілген еді. «Қызғылт сары түсті униформадағы ерлер мен әйелдердің» еңбегі үлкен құрметке ие болды, сонымен қатар, BSR қызметкерлерінің жұмысқа қанағаттану дәрежесі артты, оның нәтижелерінің тиімділігі үшін мақтанышы нығая түсті.<sup>20</sup> Қоғаммен, фильмдермен және өмір салтымен байланысты белгілі объектілер мен өнімдерге сілтеме жасай отырып, сөз ойыны арқылы қалдықтарды кәдеге жарату жөніндегі компанияға оң көзқарас жасалды.

---

<sup>20</sup> <https://www.openpr.de/news/378472/Von-der-Litfasssaeule-ins-Schulbuch-Legendaere-Wekehr-for-you-BSR-Kultkampagne-wird-Kulturgut.html>

5-сурет. Қаланы тазарту ісіндегі Берлин қызметінің табысты имидждік кампаниясы<sup>21</sup>



Халықтың мінез-құлқына да айтарлықтай әсер етілді. Бұл ретте жұмыс тыйымды ақшалай айыппұл салу қаупімен ғана емес (мысалы, «қоқыс тастағаны үшін — 500 евро мөлшерінде ақшалай айыппұл»), халықтықоқыс жәшіктеріне қоқыс тастауға ынталандыратын оң эмоциялар тудыратын наджинг (=итермелеу) әдісі арқылы да жүргізілді.

---

<sup>21</sup> Fridolin Freudenfett (Peter Kuley), Faun Variopress Müllwagen der Berliner Stadtreinigungsbetriebe. Digital (Image. Link: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BSR\\_Variopress-001.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BSR_Variopress-001.JPG). 13 March 2014. 26.06.2020 қолжетімді болды. Ескерту: фоторедактор көмегімен фотосуретке өзгерістер енгізілді: «Leer Force One» жазуы енгізілді.

*6-сурет. Қала тазарту ісіндегі Берлин қызметінің табысты имидждік кампаниясы барысында пайдаланылған арнайы қоқыс жәшіктері (фото ашық дереккөздерден алынды)*



### **3.6. Инфрақұрылымды дамыту**

Сапалы жергілікті инфрақұрылым — кәсіпкерлердің компанияларды қандай да бір жерге орналастыру мүмкіндігі туралы шешімін анықтайтын шешуші факторлардың бірі. Экономикалық даму агенттігінің қызметі осы факторларды қалыптастыру және қамтамасыз ету үшін ерекше маңызды. Егер агенттікке жаңа өнеркәсіптік нысандарды дамыту міндеті жүктелген болса, онда ол жолдар, көшелер мен инженерлік желілерді дамыту үшін өз бетінше қамқорлық жасай алады.

Алайда, өнеркәсіптік аймақты өңіраралық көлік желілеріне қосу және цифрлық инфрақұрылыммен жабдықтау проблемасы күні бүгінге дейін маңыздылығын жоймай тұр. Бұл жағдайда муниципалитеттің өзі компанияның акционері болып табылатын экономикалық даму қоғамының осындай құрылымын таңдағаны тиімді болмақ, сонда ол бір мезгілде директорлар кеңесінің және шешім қабылдайтын органдардың жұмысына қатысады және өз компаниясын табысқа жеткізуге табиғи мүдделілігі болады.

Осылайша, тиісті қала аудандық деңгей мен облыстық жер деңгейіндегі өзінің байланыстары арқылы көлік инфрақұрылымындағы олқылықтарды жоюға тырысады және ынталандырады.

Цифрлық инфрақұрылым болған жағдайда қала және экономикалық даму агенттігі, әдетте, қызметтердің жеке провайдерлеріне, атап айтқанда ірі телекоммуникациялық компанияларға тәуелді. Сонымен қатар, олар жол-құрылыс іс-шаралары аясында бос кабель өткізгіштерді өз бетінше салса, кейінірек олар кең жолақты кәбіл байланысын (мысалы, талшықты-оптикалық желі) қамтамасыз ету тұрғысынан телекоммуникациялық компанияларға тәуелді болады. Бұл өте қымбат процесс, ал LTE технологиясы да айтарлықтай инвестицияларды талап етеді, жеке операторлар бұл жұмысты сол жерде қолайлы клиенттік құрылымды таба алатын жағдайда ғана жүзеге асырады. Үлкен қалаларда бұл өте оңай қамтамасыз етілуі мүмкін, сондықтан телекоммуникациялық компаниялар көптеген жылдар бойы кәсіпкерлік және өнеркәсіп салалары үшін арнайы арзан интернет шешімдерін ұсына отырып, оларға тұрақталған.

Алайда, ауылдық жерлерде муниципалитеттер мен жергілікті бизнес сатып алу бірлестіктерін құра алады, олар бірігіп күш жұмсай отырып, осы бірлестіктерді желілік провайдер үшін тартымды етеді.

### **3.7. Еңбек нарығы және мамандармен қамтамасыз ету**

Білікті кадрлардың болуы компанияны орналастыру кезіндегі орналасатын жердің негізгі факторларының бірі болып табылады.

Осыған байланысты экономикалық даму қоғамы университеттер мен институттармен, әсіресе жергілікті палаталармен (сауда-өнеркәсіп және қолөнер палаталарымен), кәсіпорынды дуалды жүйе бойынша оқытылған қызметкерлермен қамтамасыз ету үшін байланыс жасайды.

Қазақстанда жоғары білікті қызметкерлердің болуы да экономиканы трансформациялаудың табысы үшін шешуші мәнге ие. Академиялық білім беру деңгейінде студенттер мен түлектердің интернационалдануын одан әрі нығайту қажет. Және де бұл Назарбаев Университеті сияқты бірнеше университеттермен шектелмей, ұлттық стандартқа айналуы тиіс. Сондықтан, «Болашақ» бағдарламасын қайта кеңейтудің мағынасы зор болуы мүмкін. Алайда, жоғары білімді интернационалдандыру халықаралық деңгейдегі теңесуді талап етеді. Осы мақсатта еліміздегі сансыз дерлік өте көп

университеттерді (мысалы, Алматының өзінде ғана 42 университет бар) біріктіріп, тиімділігін арттыру арқылы халықаралық ынтымақтастық үшін, мысалы, неміс университеттерімен ынтымақтастық үшін тартымды етуге болады. Оқу жоспарлары да қайта қарауды қажет етеді, өйткені білім беру бағдарламаларында халықаралық академиялық стандарттардың бөлігі болып табылатын компоненттер кездесе бермейді. Олардың болмауы дипломның халықаралық деңгейде мойындалуын қиындатады. Бұл ретте басқа да оқу пәндері, соның ішінде дене шынықтыру, қазақ тілі және тарих барлық факультеттердегі міндетті бағдарламаға кіреді. Осылайша, олар университетте білім беруді мектептегі оқытуды жалғастыруға айналдырады. Бұл кемшілікті жою қажет. Сонымен қатар, бірнеше университеттердің қатысуымен элиталық білім кластерлерін дамыту ұсынылады. Германияда осындай тақырыптық басымдықтармен және ынтымақтастық нәтижесінде пайда болатын синергияның оң әсерімен жақсы жұмыс тәжірибесі жинақталған.

Ақыр соңында, практикалық оқудың міндетті семестрі (тәжірибе) барлық университеттер мен институттардың студенттері үшін маңызы бар және экономикалық даму агенттігін оның бағдарламасын қалыптастыруға тартуға болады. Бір жағынан, компаниялар мен практиканттарды біріктіруге болады, екінші жағынан — іскерлік байланыстар желісін қалыптастыруға болады.

Қазақстанда қолөнер мамандықтары бойынша, неміс стандарттарына сәйкес, әсіресе өнеркәсіп үшін маңызды дуалды оқытуды дамытуды жалғастыру қажет. Қазақстанның білім және ғылым министрлігі мен Герман халықаралық ынтымақтастық қоғамы (GIZ) арасындағы ынтымақтастықта 2012–2018 жылдары неғұрлым кең таралған мамандықтарды оқыту үшін құқықтық шеңберлер құрылғаны қуантады. Осылайша, енді Қазақстанда Герман стандарттарына сәйкес танылатын білім алу мүмкіндігі қамтамасыз етілген.<sup>22</sup>Үкіметтің ақпаратына қарағанда, Қазақстанда дуалды оқытуға негізделген алғашқы жобалар жүзеге асырылуда, ол колледждерде, оқу орталықтарында және басқа да мекемелерде 30 000-нан астам оқушыны қамтиды.<sup>23</sup>Алайда, әзірше көп жағдайда оқытудың өндірістік бөлігі жоқ,

---

<sup>22</sup> РайнерГёртц: Die Rolle der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) über die Umsetzung der dualen Ausbildung in der Republik Kasachstan. Projektpapier.

<sup>23</sup> [https://primeminister.kz/en/news/sotsialnaya\\_sfera/v-2017-godu-bolee-20-tisyach-kazhstantsev-smogut-besplatno-poluchit-rabochuu-spetsialnost-14021](https://primeminister.kz/en/news/sotsialnaya_sfera/v-2017-godu-bolee-20-tisyach-kazhstantsev-smogut-besplatno-poluchit-rabochuu-spetsialnost-14021)

Әсіресе, Қазақстанның шағын және орта кәсіпорындары осы міндетті іске асыруда қиындықтарды бастан кешуде. Қазіргі заманғы оқыту үшін қажетті тәлімгерлер мен техникалық жабдықтардың жетіспеушілігі жиі сезіледі. Оқу құрылымдарын жаңа технологиялармен қамтамасыз ету үшін бір компанияның өзі жеткіліксіз болған жағдайларда практикалық оқытудың өңірлік орталықтарын немесе таланттарды қолдау орталықтарын құру орынды. Оларды ұстау және қызмет көрсету шығындарын бірнеше компания өзара бөледі, осы жұмысты іске асыру үшін де мемлекеттік қолдау қажет.

Сондай-ақ, компанияны білім алушыларды өндірістік оқуға қатысуға және қабылдауға тарту қажет. Сонымен қатар, әкімдіктер сияқты өңірлік деңгейдегі серіктестерді іске қосып, тәлімгерлер санын арттыруды жалғастыру керек.<sup>24</sup> 2018 жылғы 31 наурызда дуалды оқытуды енгізуге GIZ мандатының мерзімі аяқталғаннан кейін К. Аденауэр қорының өкілдігі (KAS) бейімделген мазмұнды басымдықтары бар жобаны іске асыруды жалғастыруда.

### **Экскурс: дуалды оқыту саласындағы істің жағдайы:**

2016 жылдан бастап Қазақстан ұлттық біліктілік шеңберін (ҰБШ) бекітті. Ұлттық біліктілік шеңбері сегіз біліктілік деңгейін үш жалпылама санатқа бөлумен сипаттайды: білім, қабілет, құзыреттілік, сондай-ақ жеке және кәсіби құзыреттілік. ҰБШ Еуропалық біліктілік шеңберімен (ЕБШ) салыстырмалы болып табылады. Кәсіптік білім ҰБШ және ЕБШ төртінші деңгейіне сәйкес келеді, ал орта білімнен кейінгі білім (қолданбалы бакалавриат) ҰБШ және ЕБШ бесінші деңгейіне сәйкес келеді.

Қазіргі уақытта еңбек нарығындағы кадрлардың біліктілігіне ұсыныс пен сұранысты реттеу тетігі ретінде ұлттық біліктілік жүйесін (ҰБЖ) қалыптастыру жөніндегі іс-шаралар жүргізілуде. ҰБЖ шеңберінде кәсіптік стандарттар әзірленеді, олардың негізінде кәсіптік білім беру жүйесінде оқу бағдарламалары жасалады немесе жаңартылады.

---

<sup>24</sup> РайнерГёртц: Die Rolle der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) über die Umsetzung der dualen Ausbildung in der Republik Kasachstan. Projektpapier.



2-кесте. Меншік нысандары мен өңірлер бөлінісінде кәсіптік білім беру ұйымдарының саны<sup>25</sup>

Кәсіптік білім беру ұйымдары	2016	2017	2018
Барлығы	817	824	821
Қала	648	649	647
Ауылдық өңірлер	169	175	174
Мемлекеттік	473	477	479
Жеке	344	347	342

Колледж студенттерінің 50%-дан астамы мемлекеттік бюджет есебінен оқиды. 2014–2018 жылдар аралығында студенттер санының 7%-ға қысқаруына қарамастан, осы уақытта мемлекеттік қолдау аясында оқитын студенттер үлесі 10,3%-ға қысқарды. Бұл 2017 жылдан бастап жүзеге асырылатын «Барлығына арналған тегін техникалық және кәсіптік оқыту» жобасын іске асырумен түсіндіріледі. 2017 жылдан бастап жұмыс біліктілігін игеруге бағытталған тегін кәсіптік білім алу әрбір адам үшін қолжетімді болып табылады.

2018 жылдан бастап кәсіптік білім берудің модульдік технологиясына толығымен көшті. Мазмұнын жаңарту мақсатында жұмыс берушілердің талаптарына сәйкес 246 мамаңдық бойынша модульдік оқу жоспарлары мен бағдарламалары әзірленді, олардың мазмұны жұмыс берушілермен келісілді. Колледждерге жұмыс берушілердің талаптарына сәйкестігін қамтамасыз ету үшін модульдердің мазмұнына 60%-ға дейін (дуалды оқыту түрінде — 80%-ға дейін) өзгерістер енгізуге мүмкіндік берілді.

Болашақта кәсіптік білім беру мен оқыту үшін сынақ бірліктерінің еуропалық жүйесінің үлгісі бойынша (ECVET) сынақ бірліктерінің ұлттық жүйесі құрылатын болады.

Тұңғыш Президенттің тапсырмасы бойынша колледждердің кейбірі «Жас маман» жобасы аясында жаңғыртылады. Әр өңірде кем дегенде материалдық-техникалық жарақтандырылуы дамыған 10 заманауи колледж құру жоспарлануда. Ол үшін шетелдік серіктестер мен оқытушылар тартылады, жаңа оқу жоспарлары мен бағдарламалары әзірленеді, сондай-ақ ірі кәсіпорындармен серіктестік құрылады. Соңғы мақсат — 180

<sup>25</sup> Ұлттық білім беру деректер қоры, Ұлттық баяндама (ETF, «Кәсіпқор» холдингі): Турин процесі Қазақстан, 2019, URL: <https://www.facebook.com/groups/RPPTtrir/>

колледжді және бизнестегі сұранысы жоғары 100 мамандық бойынша оқытуды жүзеге асыратын 20 жоғары оқу орнын жаңғырту. Бағдарлама 2022 жылға дейін іске асырылатын болады.

2018 жылы құзыреттерді анықтау және болжау жүйесін ұйымдастыруға бағытталған алғашқы қадамдар жасалды. «Жаңа мамандықтар атласы» (Ресей), BTS Digital (Қазақстан, Қазақстанда жобаны іске асыру) халықаралық жобасы және Еуразиялық Топ (ERG) Қазақстанда Жаңа мамандықтар атласын(Атлас) әзірлеу кезінде ынтымақтастық туралы Меморандумға қол қойды. Сонымен қатар, Атлас еңбек нарығының болашақ даму үрдістерін түсіну және келесі онжылдықта маңызды немесе пайда болатын мамандықтар мен қабілеттерді анықтау үшін кәсіби бағдардың озық құралдарының бірі болады. Атлас әдіснамасы 2014 жылы Халықаралық еңбек ұйымы, Стратегиялық бастамалар агенттігі және Сколково Мәскеу басқару мектебі әзірлеген технологиялық форсайт негізінде.

*3-кесте. Дуалды оқыту жүйесіне қабылданған студенттердің үлесі, өңірлер бөлінісінде,%<sup>26</sup>*

Өңір	Студенттердің үлесі, 2018	Өңір	Студенттердің үлесі, 2018
Қазақстан Республикасы	19,8	Қостанай облысы	17,1
Ақмола облысы	21	Қызылорда облысы	26,4
Ақтөбе облысы	20,4	Маңғыстау облысы	27,2
Атырау облысы	17,5	Павлодар облысы	38,1
Алматы облысы	17,5	Солтүстік Қазақстан облысы	37,5
Шығыс Қазақстан облысы	11,5	Түркістан облысы	17,9
Батыс Қазақстан облысы	24,9	Нұр-Сұлтан	15,1
Жамбыл облысы	31,8	Алматы	6,9
Қарағанды облысы	13,2	Шымкент	11,3

<sup>26</sup> Ұлттық баяндама (ETF, «Кәсіпқор» холдингі): Турин процесі Қазақстан 2019, 94-б., 17-индикатор. URL: <https://www.facebook.com/groups/RPPTTrir/>

Үкімет мәліметтеріне сәйкес, қазіргі уақытта 486 колледжде 4 000 кәсіпорынмен ынтымақтастықта дуалды оқыту жүзеге асырылуда және 38 000 студентті қамтиды. Кәсіптік білім берудің оқу бағдарламалары өте икемді қалыптастыруға болатын үлгілік бағдарламалар болып табылады, бұл ретте оқу жоспарларының мазмұнын колледждер кәсіпорындармен бірлесіп айқындайды. Бағдарламаның мазмұнына 50%-ға дейін, ал дуалды оқыту бойынша — тіпті 80%-ға дейін өзгерістер енгізуге жол беріледі. Егер әңгіме пилоттық жоба (эксперименттік зерттеу) туралы болса, онда оқу жоспарлары мен басқа да құжаттарды толығымен дерлік өзгертуге болады, егер тәжірибе оң нәтиже берсе, онда білім және ғылым министрлігі осы тәжірибені таратуға дайын болады. Алайда дуалды жүйе бойынша оқитын студенттердің үлесі қазіргі уақытта тек 19,8%-ды құрайды. Өндірістік оқыту тәлімгерлері тарапынан менторинг әзірлеу, білім алушыларға өтемақы төлеу, білім алушыларды өндіріске жіберу және кәсіпорындар үшін ынталандыру жасау кезінде туындайтын бірқатар сын-тегеуріндерді атап өткен жөн.

Қазіргі уақытта кәсіптік оқытудың дуалды жүйесінде қарастырылатын тақырыптар (аталған тақырыптардан басқа) — жан басына қаржыландыру, «Жас маман» бағдарламасы, кәсіпорындар тарапынан колледждерді сенімді басқару.

## **7.2 Жергілікті жерлердегі іс-қимыл және экономикалық даму тәсілдері**

*Германияның сауда және қолөнер палаталарына ұқсас Ұлттық кәсіпкерлер палатасының (Атамекен) өкілеттіктерін кеңейту*

«Атамекен» Ұлттық кәсіпкерлер палатасы мен ҚР Ұлттық кәсіпкерлер палатасы өзара ынтымақтастық туралы Меморандумға қол қойды. «Атамекен» компаниялар мен кәсіпорындардың мүдделерін білдіреді және оларға көптеген салаларда сервистік қолдау көрсетеді. Сонымен қатар, мемлекет «Атамекенге» Дуалды оқытуды ұйымдастыру ережелеріне (Білім және ғылым министрінің 2016 жылғы 21 қаңтардағы № 50 бұйрығына) сәйкес орындауға, бақылауға және қолдауға тиіс кәсіптік білім беру саласындағы маңызды міндеттерді тапсырды.<sup>27</sup>

Осылайша, әрбір өңірлік кәсіпкерлер палатасы келесі міндеттерді орындалуы тиіс:

<sup>27</sup> Білім және ғылым министрінің 2016 жылғы 21 қаңтардағы № 50 бұйрығы

- дуалды оқытуға қатысуға ниет білдірген кәсіпорындар (ұйымдар) тарапынан оқу орындарын ұсынуға өтінімдер қабылдайды;
- дуалды оқыту туралы келісімдер/шарттар жасасуға жәрдемдеседі;
- дуалды оқыту туралы келісімдер/шарттар тізілімін тіркейді және жүргізеді;
- дуалды оқыту бойынша оқу үдерісін ұйымдастыру мәселелері бойынша консультациялық көмек көрсетеді;
- компаниядан (кәсіпорыннан) тәлімгерді оқытуға көмек көрсетеді және кәсіпорындарда тәлімгерлерді бекіту мониторингін жүзеге асырады;
- дуалды оқытудан өткен бітірушілер үшін біліктілік емтиханын өткізуге жәрдемдеседі;
- біліктілік емтиханын ұйымдастыру кезінде Біліктілік комиссиясының (емтихан комиссиясының) төрағасы мен құрамын «Атамекенмен» келісуді жүзеге асырады;
- дуалды оқыту саласындағы өзге де өкілеттіктерді жүзеге асырады;
- кадрларды даярлау бойынша мемлекеттік тапсырысты қалыптастыруға қатысады.

«Атамекен» өңірлік палаталары, бірінші кезекте, Германиядағы палаталар сияқты кәсіпорындар үшін байланыс жасайтын тұлғалар болып табылады.

Қазақстандық және германдық палата арасында Қазақстанда дуалды оқыту сапасына теріс әсер ететін кейбір елеулі айырмашылықтар бар.

Германияда дуалды оқыту мәселелерін шешу тек палаталардың қарауында. Германияда палаталар ішкі клуб (қолөнер мамандықтары бойынша) атағына аралық және бітіру емтихандарын және/немесе емтихандарын өткізгенде және ол үшін қажетті емтихандарды өткізу ережелерін шығарғанда, Қазақстандағы жағдай басқаша қалыптасады: 2020 жылдың басында дуалды оқытуды ұйымдастыру ережесіне (Білім және ғылым министрінің 2016 жылғы 21 қаңтардағы № 50 бұйрығына) емтихан комиссиясының құрамы мен емтихан комиссиясы төрағасының кандидатурасы уәкілетті өңірлік кәсіпкерлер палатасымен келісілуі тиіс деген өзгеріс енгізілді. Бұл колледждер палаталармен тікелей келісе отырып, өздерінің емтихан комиссияларын қалыптастыруы керек дегенді білдіреді. Алайда емтихандарды палата қабылдамайды. Сондықтан, «Атамекенге» емтихандарды дайындау және қабылдау мандатын алу ұсынылады. «Атамекен»

шешім қабылдап, бітіру емтиханын тапсыруға кім және қашан жіберілетінін бекітуі қажет. Осы міндеттерді орындау үшін әр кәсіпорын мен әрбір білім алушы міндетті түрде сақтауға жататын нормативтік актілер мен әкімшілік қағидаларды бекітетін «Атамекеннің» жанындағы кәсіптік білім беру комитеттерін құру қажет.

Сондай-ақ, «Атамекен» емтихан тапсырмаларын дайындауға қатысуы қажет. Аталған функцияларды орындау үшін «Атамекенде» тиісті кадр ресурстарын құру қажет.

Емтиханды (аралық және бітіру) қабылдау кезінде тағы бір кемшілік қазіргі уақытта жоқ сертификаттау стандарттарына байланысты болып отыр. Қазіргі уақытта сертификаттаумен айналысатын сарапшыларға қойылатын заңнамалық тұрғыда реттелген талаптар жоқ. Сондай-ақ, емтихан материалдарын әзірлеу әдістемесі жоқ. Сертификаттау жүйесіндегі сарапшыларды тиісті түрде оқыту қажет. Сондықтан заңнамалық негізде немесе өкімдер негізінде тиісті сертификаттау стандарттарын енгізу ұсынылады.

#### *Дуалды кәсіптік білім берудің танымалдық дәрежесін арттыру жөніндегі пиар-кампания*

Білім министрлігі Қазақстандағы кәсіптік білім беру имиджін жақсарту бойынша күш-жігерін жұмсауда. Қайта құру жылдарында кәсіптік білім беру ұйымдарының имиджі қатты нашарлады және ата-аналардың көпшілігі әлі күнге дейін колледждерге тек нашар мектеп түлектері ғана түседі деп есептейді. Иә, кәсіптік білім беру мекемелері халықтың осал топтарын әлеуметтендіруде әлі де белгілі бір рөл атқарады. Алайда, Қазақстанда да колледждер университеттермен бірте-бірте бәсекелесе бастады.

Білім министрлігі «World Skills» («Жас кәсіпқойлар») жарысының көмегімен кәсіби білім берудің беделін арттыруға тырысады. Дегенмен, бұл жеткіліксіз.

Көп жақты түрде дуалды оқытуға назар аудару қажет: дөңгелек үстелдер, мастер-кларстар форматында түсіндіру жұмыстары және ақпараттық материалдарды ұсыну жолымен кәсіпорындар мен компанияларға қарқынды жүгіну және оларды дуалды оқытудың артықшылықтарымен(=дуалды оқыту бәсекелестік артықшылықтарға және өз компаниясының болашағына инвестиция ретінде) таныстыру қажет.

Ұсынылатын мазмұны:

- оқытуды жүзеге асыратын компаниялар үшін бәсекелестік артықшылықтар мен ұзақ мерзімді перспективалар;
- компания ұжымының бір бөлігі ретінде білім алушылар (компания үшін қосымша әсер, төлем және шартқа байланыстыру);
- білім алушыны оқыту кәсіпорнына тіркеу мүмкіндіктері;
- құрылған қаржылық ынталандырулар (өндірістік оқыту тәлімгерлеріне, сондай-ақ оқыту үшін пайдаланылатын оқу материалдарын әзірлегені үшін қосымша ақы).

Сондай-ақ, жастар мен олардың ата-аналарына жүгіну қажет. Бұл үшін теледидардан, кинотеатрлардан және әлеуметтік желілер арқылы түсіндіруші, үгіттеуші және имидждік фильмдер көрсетілгені жөн. Бұдан басқа, мектеп материалдарын әзірлеу талап етіледі, олар оқу барысында оқушыларға дуалды оқыту туралы ақпараттар береді, мамандықтарға қызығушылығын оятады. Бітіруші сыныптарда да оқушыларға дуалды оқытудың мәнін түсіндіру және олардың осы жүйеге қызығушылығын ояту үшін «Атамекен» және кәсіпорын өкілдерімен кеңес беру сұхбаттарын жүргізу керек.

Ұсынылатын мазмұны:

- дуалды оқытудың анықтамасы мен функциясы;
- дуалды оқытудың арқасында ашылатын бизнес пен еңбек нарығындағы перспективалар;
- біліктілікті арттыру мүмкіндігі (кіші шеберден аға шеберге дейін) және дуалды оқытуды аяқтағаннан кейін ЖОО оқу мүмкіндігі.

Қажет болған жағдайда Германиядан айтылған ұсыныстарға материалдардың мысалдары ұсынылуы мүмкін.

«Атамекен» бүкіл Қазақстан бойынша белсенді жұмыс істейтіндіктен, жергілікті экономикалық даму агенттігімен ынтымақтастық ұсынылады, өйткені онда бизнесті орналастыру саясатын жүргізу мақсатында қала мен компаниялар ұйымдастырылған (жоғарыдағы қараңыз), ал әкімдік білім беру мекемелерінің құрылтайшысы болып табылады және осылайша дуалды оқытудың теориялық бөлігіне жауапты болады. Осылайша, жергілікті жерлерде коммерциялық кәсіпорындардың қажеттіліктеріне жауап беретін оқыту бойынша ұсыныстар спектрі құрылуы мүмкін.

### **3.8. Орналасудың «жұмсақ» факторлары**

«Қатаң» және «жұмсақ» орналасу факторларын адамдар әдетте жиі шатастырады. «Қатаң» фактор деп кәсіпорынның экономикасын табысты басқару үшін маңызды болып табылатын (мысалы, инфрақұрылым, салық, жұмыс күші) орналасқан жерді сипаттайтын факторларды атайды. Бұлармен салыстырғанда, орналасқан жердің «жұмсақ» факторларының маңыздылығы аз, бизнесті басқаруда назар аударуды қажет етпейді деген қате түсінік қалыптасуы мүмкін. Алайда, бұл — қате пікір. «Жұмсақ» факторлардың маңыздылығы соншалық, оларды есепке алмаса, айтарлықтай проблемалар туындауы мүмкін, бұл әсіресе ауылдық аймақтарға қатысты.

Орналасқан жердің «жұмсақ» факторлары ретінде өмір сүру сапасын айтарлықтай анықтайтын мекемелерді айтуға болады. Компанияның негізін қалаушы және иесі әдетте өз отбасын фирманың орналасқан жеріне көшіріп әкеледі. Егер қалада немесе ауылда қолайлы қашықтықта өмір сүру сапасын анықтайтын объектілер болмаса, отбасы көшуге қарсы шығатынын назарға алуы тиіс. Сол сияқты ол жоғары білікті қызметкерлерді компания орналасқан қалаға көшуге көндіруге тырысқан жағдайда да осыны назарда ұстауы тиіс. Осылайша, медициналық мекемелердің (мысалы, ауруханалардың), балаларға арналған мектептердің, сауда орталықтарының, спорт ғимараттары мен мәдени объектілердің (мысалы, кинотеатрлар) болуы туралы мәселеге де маңызды мән беріледі. Жергілікті экономикалық даму агенттігінің алдында коммерциялық кәсіпорындарда жұмыс істейтін адамдардың қажеттіліктерін барынша дәл айқындау міндеті тұр. Агенттік қала мен жергілікті бизнес арасындағы байланыстырушы буын ретінде әрекет ететіндіктен, ол сондай-ақ қала мен жергілікті кәсіпорындар арасындағы ынтымақтастық арқылы жоғары сұранысқа ие «жұмсақ» орналасу факторларын іске асыруға ықпал ете алады.

Әсіресе, мәдениет, қоғамдық көлік және спорт саласындағы орналасу факторлары бойынша, әдетте, көп жағдайда субсидияларға айтарлықтай қажеттілік бар, өйткені жүзу бассейндері, мұз айдындары, жергілікті қоғамдық көлік және мұражайлар пайдалану кезінде өз шығындарын өтей алмайды. Германияда қаржыландыру кейде тоғыспалы салық бірлестігі шеңберінде жүзеге асырылады, онда мысалы, жергілікті электр энергиясын жеткізуші қоғамдық жүзу бассейнін өзінің корпоративтік құрылымына біріктіреді және жүзу бассейнінің бюджеттік тапшылығын төмендету немесе

азайту мақсатында энергетикалық бөлімшеден түсетін табысты пайдаланады. Өз кезегінде, энергия жеткізуші үшін табыс салығының сомасы төмендейді.<sup>28</sup> Қаржыландыруға балама ретінде жергілікті компаниялардың классикалық демеушілігі қарастырылады, оның бастамашылығында экономикалық даму агенттігі белсенді рөл атқара алады.

### **3.9. Іскерлік байланыстар мүдделерін/желісін ұсыну**

Экономикалық даму агенттігінің классикалық міндеттеріне мүдделерді білдіру және қолайлы бизнес-орта құру бөлігінде олардың тілектерін іске асыру мақсатында жұмыс істеп тұрған компаниялармен байланыстар орнату жатады. Егер агенттік қала әкімшілігі және жергілікті кәсіпорындар арқылы акционерлердің қатысуымен ұйымдастырылса, онда кейбір проблемаларды агенттіктің бақылау органдарында талқылауға және шешуге болады. Сонымен қатар, сауда-өнеркәсіп және қолөнер палаталары, жеке кәсіпорындар, сондай-ақ олардың бизнес-қауымдастықтары жергілікті экономикалық даму агенттігі үшін байланыс тұлғалары ретінде әрекет етеді.

Әкімшілік деңгейде Германиядағы коммуналдық бас ұйымдар экономикалық даму агенттігі үшін қызықты байланыстар болып табылады, себебі олар қалалар мен муниципалитеттердің өкілдері ретінде федералдық үкімет пен федералдық жерлердің алдында қалалар мен муниципалитеттерде бірнеше мәрте туындайтын мәселелерді көтереді.

## **Экскурс: коммуналдық бас бірлестіктерді құру**

### *Қазақстанда коммуналдық бас бірлестік құру*

Коммуналдық бас бірлестікті құруды Қазақстанға ұсынуға болатын еді. Мұндай бірлестік, шын мәнінде, екі функцияны орындайды:

1. қалалар мен ауылдарға коммуналдық заңнама мәселелері бойынша (мысалы, міндеттерді орындау және бюджеттік заңнама) және жергілікті жерлерде проблемалардың ең жақсы шешімдерін іздеу бойынша кеңес беру;

---

<sup>28</sup> Тоғыспалы салық бірлестігі туралы толығырақ ақпарат алу «Муниципалитет тіршілігін қамтамасыз етудің әлеуметтік мәселелері кәсіпорынның орналасу факторы ретінде және осы мәселелерді қаржыландыру» мақаласын қараңыз



2. бүкіл елдегі әкімшілік-аумақтық бірліктердің мүдделері мен тілектері туралы деректерді жинау және Нұр-Сұлтан қаласындағы үкіметті хабардар ету, шешімдер әзірлеуге көмек көрсету. Сондай-ақ бірлестік әкімшілік-аумақтық бірліктерден іргелі мәліметтерді жинауды және салыстыруды жүзеге асырар еді, экономикалық дамудың әртүрлі стратегияларын салыстыра алар еді және осылайша жергілікті жерлердегі экономикалық даму мәселелері бойынша стратегиялық кеңесші бола алар еді.

Германияда әртүрлі мөлшердегі әкімшілік-аумақтық бірліктердің өкілдері ретінде үш коммуналдық бас бірлестік жұмыс істейді, олардың мүдделері бір-бірінен мүлдем ерекшеленеді:

- Германия қалаларының бірлестігі: Германиядағы 3400 орта және ірі қалалардың өкілдігі;
- неміс қалалары мен қауымдастықтарының одағы: шағын және орта қалалардың өкілдігі;
- Германия жер округтерінің ассоциациясы: Германияның 294 жер округтерінің өкілдігі.

Егер Қазақстанда процестің басында бір басты бірлестік құру туралы шешім қабылданса, онда ірі қалалар да, өзінің ерекше проблемалары бар шағын ауылдар да өз мүдделерінің қорғалатынын сезіне алатын ұйымдық құрылымды таңдау орынды болар еді.

Барлық коммуналдық бас бірлестіктер әкімшілік-аумақтық бірліктердің ерікті бірлестіктері болып табылады, олар коммерциялық емес ұйымның құқықтық нысанына ие болады және қосылған муниципалитеттердің мүшелік жарналарынан қаржыландырылады, бұл ретте мүшелік жарнаның мөлшері тұрғындардың санына байланысты белгіленеді. Германиядағы коммуналдық бас бірлестіктердің жетістігі — олар тәуелсіз әрекет етеді, сондықтан мүше муниципалитеттер оларды «адал делдалдар» ретінде қабылдайды.

### **3.10. Кластерлік стратегиялар**

Экономикалық даму агенттігіне өз идеялары мен тілектерімен (кездейсоқтық қағидаты) жүгінетін компаниялармен және инвесторлармен қатар агенттіктің, мысалы, бизнес-парк немесе өнеркәсіптік аймақ сияқты орынды дамытқысы келетін нақты бағыт стратегиясы болуы тиіс. Университеттер

мен институттарға олардың кафедраларына тікелей жақын жерде белгілі бір сектордағы компанияларды инновациялық, мысалы, фармацевтикалық өнеркәсіп немесе медициналық техника саласындағы, кластерлер ретінде орналастыру орынды. Берлиндегі «Адлерсхоф» инновациялық паркі жақсы үлгі болып табылады, онда бір жағынан Гумбольдт атындағы университеттің техникалық факультеттері, екінші жағынан — жоғары технологиялар мен цифрлық өнеркәсіп саласында жұмыс істейтін компаниялардың көптеген стартаптары мен филиалдары орналасқан.<sup>29</sup> Сондай-ақ, компанияларды орналастыруды жоспарлау кезінде синергетикалық әсерге қысқа логистикалық тізбектер арқылы тікелей сол жерде қол жеткізу үшін қосылған құнды жасаудың бір тізбегінің бойымен орналас- тирудың мағынасы зор.

### **3.11. Ақпарат беру**

Қорыта келгенде, әкімшілік басқармалары мен саяси деңгей арасында, бір жағынан, жергілікті компаниялар арасында ақпарат беру, екінші жағынан, экономикалық даму агенттігінің міндеттерінің бірі болып табылады. Осылайша, ол кәсіпорындарды қолдау бағдарламалары, тендерлер мен өзекті даму процестері туралы хабардар етіп, компаниялардың оларды пайдалануына қолдау көрсетеді. Әкімшіліктің жергілікті органдары экономикалық даму агенттігін, мысалы, қалалық әкімшілік жәрдем көрсете алатын қиындықтар мен проблемаларды шешуге, сол арқылы кәсіпорынның қаладан кетуі, жұмыс орындарының жоғалуы және тіпті банкроттыққа әкеп соғатын проблемаларды дер кезінде анықтауға және уақытылы шаралар қабылдауға мүмкіндік беретін «ерте алдын алу жүйесі» ретінде қабылдайды.

---

<sup>29</sup> <https://www.adlershof.de/>

## **Қазақстандағы шағын қалалар мен ауылдық аймақтардың экономикалық дамуындағы құрылымдық өзгерістерге азаматтардың қатысу рөлі**

*Қайша Атаханова, Мәдина Ибрашева*

*Бүгінгі таңда үкіметтің жұмысы бұрын-соңды болмағандай ашық, икемді және бақылауда болуы керек. Азаматтық қоғамның әрекет ету еркіндігі мен баспасөз бостандығы шешуші мағынаға ие. Қоғамдық ұйымдар мен жеке секторлардың рөлі маңызды<sup>1</sup>.*

*Антониу Гутерриш*

Қазақстан Республикасы бүгінгі таңда әлемдік экономиканың турбуленттік кеңістігінде өз даму бағытын дербес анықтайды. Әлемдік экономика енді дамудың бұрынғы векторларымен айқындалмайды. Және де ол экономикалық байланыстар мен қатынастардың жалпы жаһандық жүйесінде болып жатқан қайта құру процестеріне жылдам әрі сапалы түрде жауап қатуға мәжбүрлейді. Республика дамуының ішкі қарқыны бұрын-соңды болмағандай әлемдік тенденциялардың ықпалына тап болып жатыр. Бұл өз кезегінде энергия тасымалдаушылар мен шикізат тауарларына қойылған бағаның төмендеуіне, технологиялық жүйенің ауысуына және қаржы ағымдары мен инвестицияның қайта бөлінуіне байланысты болады. Жағдай бүкіл әлем бастан кешіп отырған COVID-19 пандемиясына қатысты күрделене түсті, оның жалпы жаһандық экономикаға, елдер мен аймақтардың экономикалық дамуына тигізген зардаптарын әлі бағалауға тура келеді. Бір елдің шеңберінде экономиканы ұдайы өндіруге мейлінше ұзақ уақыт кететіні қазірдің өзінде белгілі болып отыр, өйткені қалыптасқан ахуал шағын бизнес пен кәсіпкерліктің шаруасын шайқалтып, жағдайын тұрлатып жіберді, ал бұл екеуі шағын қалалар мен ауылдық аймақтардың орта статистикалық тұрғынының жақсы тұрмыс хәлінің негізі болған еді. Қауіпті жағдайда экономикалық және әлеуметтік құқықтар да қалды. Бұл болып жатқан өзгерістер тұсында істің қолайсыз бағытта өрбуі жағымсыз тенденциялардың күшеюіне әкеліп соғуы мүмкін.

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/ru/coronavirus/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response>

Экономикалық дамудың сапалы өзгеруі дегеніміз құрылымдық өзгерістердің болуы, атап айтқанда, оның мән-маңызында. COVID-19 сияқты қазіргі замандағы оқыс жағдайларда, ауа райының өзгерістерін ескере отырып, экономикалық сипаттамалармен бірге дамудың әлеуметтік-экологиялық және демократиялық параметрлерін қарау маңызды. Онымен қоса, тұрақты даму мақсаттарының (ТДМ) контекстінде бұл сипаттамалар маңызды көрсеткіштер болды, олар шалғайдағы аймақтар мен қалаларды қоса есептегенде кез келген экономикалық жүйенің дамуының дәрежесіне баға береді.

Қазақстандағы COVID-19 кезеңінде төмендегі жүйелерде айтарлықтай бірталай кемшіліктердің беті ашылды. Олар – әлеуметтік-экономикалық даму жүйесі, денсаулық сақтау және білім беру саласы, IT-технологиялары, халықтың денсаулығын және адам құқықтарын қорғау мәселелері. Пандемияның жағымсыз экономикалық салдарын жеңілдетуге арналған үкіметтік шаралар (жұмыссыздықтың өсуі, табыстың жоғалуы, халықтың әлсіз топтарының өмір сүру деңгейінің төмендеуі, елдегі ауылдар мен шалғай аймақтарда жағдайдың нашарлауы) әзірше қысқа мерзімді және бір жолғы нәтиже береді. Оларды ұзақ мерзімді шаралар ретінде қарастыруға болмайды. Өйткені, олар төтенше жағдайдан шығу кезінде әлеуметтік-экономикалық салаға әсер ететін пандемияның жағымсыз салдарын жеңілдетуге бағытталған.

Бүгінгі таңда қаражаттың шектеулігіне байланысты елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының орта мерзімді стратегиялық мақсаттары бірінші кезекте келесі негізгі жағдайларды түзетуге бағытталуы тиіс екендігі айқын. Олар мыналар: жұмыссыздықты қысқарту мен халықтың табысын өсіру мақсатында шағын және орта бизнестің дамуына қолдау көрсету: білімнің, тамақтану және денсаулық сақтаудың сапасын жақсарту; халықтың әлсіз топтарының ішінен кедейліктің деңгейін төмендету және олардың қаржы және экономикалық ресурстарға қол жеткізуін қамтамасыз ету; «жасыл» экономика принциптерін алға жылжыту. Бұған қоса дамудың ұзақ мерзімді стратегиясы өмірдің өзгеріп отыратын нақты тұстарын ескере отырып, қайта ойластыруды талап етеді. Бүгінгі таңда аймақтардың әлеуметтік-экономикалық жағдайын қолдауға берілетін мемлекеттік инвестициялар шын мәнінде қажет. Бұл, әсіресе, АҚШ долларының нығаюына байланысты жағдайда өзекті болады және де инфляция құлдырай түседі де, жергілікті өндірушілерге, қала құру салалары мен қалаларға әжептәуір

қиындық туғызады. Сонымен бірге шалғайдағы аймақтар мен қалалардың инфрақұрылымдарының дамуына бағытталған құйылымдардың қысқарып қалу қаупі де сейілмейді. Бұл өз кезегінде қосымша жұмыс орындарын ашуға кері ықпал етеді.

Бүгінгі таңда Қазақстанда шикізат базаларының біркелкі орналастырылмауына байланысты ондағы аймақтардың елеулі аумақтық ерекшеліктері бар. Облыстардың әлеуметтік-экономикалық дамуының бастапқы деңгейлері әр түрлі, бұл оларды әркелкі жағдайға әкеп соғып, тұрақтылық деңгейлеріне әсер етеді. Экономикалық дағдарыстың салдарынан ауыл аумақтары мен шағын қалалар шалғайда қалады, соның нәтижесінде олар адами және кәсіби әлеуетін жоғалтады. Ал бұл орталықтан шалғайдағы елді мекендерді жаңғыртудың басы болып табылады. Қала құру шараларына дотациялар мен инвестиция салу, бәсекеге қабілетті кәсіпкерлікті алға жылжыту, жұртшылықтың өз аймағын/қаласын бюджеттендіру және оның стратегиялық дамуын қамтамасыз ету жөніндегі шешімдерді қабылдау процесіне тікелей қатысуы – бұл ауылдық және шалғайдағы аумақтарды жандандыруға бағытталған ұлттық саясаттың ойдағыдай іске асқанын паш ететін маңызды факторлар болып саналады. Жетекші технологияларды енгізу және алдыңғы қатарлы елдердің ең жақсы деген тәжірибесінен үйрену аудандардың әл-ауқатын көтерудің басқадай да маңызды элементтері болып табылады. Қазақстан Республикасы құрылымдық өзгерістер мен инклюзивті даму саласындағы жетекші әлемдік тәжірибелер мен ноу-хауларды қарастыруға әрдайым дайын, мұның жаһандық экономикалық дағдарыстың салдарына жылдам жауап қату дағы маңызы аз емес екенін атап өту керек.

Осыған байланысты, Германия экономикасындағы құрылымдық өзгерістердің тәжірибесі қызығушылық туғызып отыр. 2020 жылдың басында Конрад Аденауер атындағы Қор қазақстандық қатысушылар үшін «Қалалық даму және тұрақтылық. Экономиканы әртараптандыру және құрылымдық өзгерістер» атты тақырыпқа арналған делегациялық сапар ұйымдастырды. Мұнда, сапар қатысушыларына айқын болғандай, белгілі бір қалалық процестерді дереу мультипликативтік тиімділікке алып келеді, бұл нағыз өндіріс шағын қалалардың гүлденуі мен экономикалық өсуінің катализаторы болып табылады. Сонымен бірге, шағын және орта қалалардың тұрақты дамуы әрдайым инфрақұрылымға байланысты болады ол қаншалықты дамыған болса, қала экономикасы да соншалықты икемді болады.

Шығыс Германияның тәжірибесі дағдарыс кезеңінде қалалық инфрақұрылымның даму деңгейі қаншалықты маңызды болатынын көрсетіп отыр. Қазіргі постиндустриалдық қаланың даму әлеуетін мыналар анықтайды: дамыған транспорт жүйесі мен жолдар, коммуникациялар мен байланыс, тұрғын үй секторы мен кеңселік ғимараттар, қызмет көрсету саласы мен ойын-сауық индустриясы. Бұлардың қылмысты азайтып, әрі қаланы білікті кадрлармен қамтамасыз етудегі рөлі зор, осылайша олар өз кезегінде заманауи постиндустриалды қаланың даму әлеуетін айқындайды. Бұған қоса, бизнестің жаңа түрлері мен технологияларды орналастыру үшін қала инфрақұрылымының сыйымдылығы оның тұрақты даму әлеуетін анықтайды.

Осы тұрғыдан алғанда постиндустриалды даму кезеңімен байланысты құрылымдық өзгерістерді енгізу үшін Қазақстанның зор әлеуеті бар. Мұндай игі өзгерістер Қазақстандағы шағын және орта қалалардың бәсекеге қабілетті болуына және экономика сапасының дамуына оң ықпалын тигізери сөзсіз. Тиісті өндірістерді орналастыруда кеңдік артықшылығы бар деп түсіндірілетін аумақтардың ерекшеліктерінен мынаны байқауға болады: олардың бір бөлігі экономикалық тұрғыдан өз-өзіне жеткілікті аумақтар болып дамуы мүмкін, ал екіншілері қосымша инвестиция тартуды қажет етеді. Бұлар аумақтар үшін өте маңызды. Бұл халықаралық нанотехнологиялар орталығын, робототехника және инновациялық инженерлік зерттеулер институтын, Назарбаев Университеті, Гринсити сияқты беделді университеттерді, мамандандырылған медициналық орталықтарды және т.б. құру жобаларын жүзеге асыруға болатын аймақтар үшін өте маңызды. Үшіншілері жекелеген, арнайы салаларда дами бастайды: мысалы, туризм, курорттық-сауықтыру қызметтері, дәстүрлі білімдердің, этнография және сол сияқтылардың орталықтары.

Жаңа экономикалық шындық әлемнің технологиялық көшбасшылық үшін бәсекелестікпен қатар кеңістіктегі ықпалын ұлғайтуға бағытталған бәсекелестік күйіне өтуін көрсетіп отыр. Осы мақсатқа жету үшін үкімет тарапынан қатаң реттеліп отыратын макроэкономикалық құралдар қолданылады. Бұл асқан шеберлікті қажет ететін жұмыс, өйткені кәсіпкерлікті дамытуға бағытталған еркін және қолайлы кеңістікті реттеу мен кеңейтудің, азаматтық бастамалар мен инклюзивтік дамудың аралығындағы теңгерімді табудың маңызы өте зор. Бұл жерде айта кететін бір жайт, шалғайдағы аймақтардың табысы елдің стратегиялық даму процесінің жергілікті

деңгейде қаншалықты өте сәтті жүзеге асатынына көп байланысты болады. Сондай-ақ ТДМ-ның бір жерде шоғырлануы ауыл аймақтары мен шағын қалалардың қауіпсіздігін қамтамасыз етуге негіз болуы мүмкін.

Бұл жерде мына жайды да атап көрсетуіміз керек: еліміздің даму сатысының қазіргі кезеңінде тек экономикалық дамуға ғана емес, онымен тығыз байланысты демократиялық өзгерістердегі әлеуметтік, саяси, институттық жүйелерге құрылымдық өзгерістер енгізудің қажеттілігі әлі де өсе түседі. Халықаралық міндеттемелерінің шеңберінде Қазақстан Үкіметі ТДМ-ның 17 мақсатының көрсеткіштерін анықтады. Ол мақсаттар халықтың өмір сүру саласын жақсартуға бағытталған, «бірде бір адам шет қалмайды» деп жоспарланған. Бұл мақсаттарды жүзеге асыру үшін күрделі өзгерістер қажет. Олар адамдардың ар-намысы мен құқықтарын құрметтеуге, бостандық дәрежесін өсіруге (экономикалық бостандығын қоса есептегенде) және олардың өзі сыйлауы мен қауіпсіздігін сақтауға бағытталған. Мемлекеттік органдардың ашықтығы мен есептілігін, бюджеттердің ашықтығын, сөз бостандығын, әділетті сот органдарына қолжетімділікті және азаматтық бақылау мен азаматтардың мемлекетті басқаруға қатысуын жақсартуға бағытталған тиімді жүйелер енгізу үшін институциялау және барынша қолайлы жағдайлар жасау керек. Бұл мемлекет тарапынан да, азаматтық қоғам тарапынан да көп күш салуды қажет етеді.

Төменде «Инновациялар үшін Әріптестік – P4I» бағдарламасы (USAID қаржылай қолдауының арқасында жүзеге асады) бойынша азаматтық бастамалардың ең табысты үлгілерін келтіріп отырмыз. Бұл бастамалар елдің әлеуметтік-экономикалық дамуындағы демократиялық параметрлердің рөлін көрсетеді. Мұндай бастамалардың қорытындылары мен практикалық тәжірибесі шағын қалалар мен ауылдық аумақтарда ойдағыдай қолданылуы мүмкін. Бұл республика бойынша халықтың тұрмыс жағдайын түзетуге және өмір сүру сапасын жақсартуға мүмкіндік туғызады. Осымен қоса, мұндай практика жергілікті билік органдарының үкіметтік емес ұйымдардың қатысуымен жүзеге асырылатын реформаларға қатысты есептілігі мен жауапкершілік деңгейін жоғарылатуға да мүмкіндік береді.

## «Эко эволюциясы» жобасы, Түркістан облысы, Ақсукуент ауылы

Жоба жергілікті қоғамдастықтың ауыл аумағындағы қалдықтарды кәдеге жарату жүйесін енгізудегі рөлін көтеруге бағытталған. Жобаның арқасында ауылда қауіпті аурулар тарату қаупін төндіріп тұрған қоқыс үйінділері азайды. Жоба экологиялық, экономикалық және әлеуметтік салаларда тұрғындардың маңызды мәселелерін шешуге көмектесті. Тұрмыс қалдықтарын өндейтін шағын бизнес кәсіпорындары «таза өнім» алды, ал тұрғындарда қосымша табыс пайда болды, оны олар өз еркінше жөндеуге, абаттандыруға, борыштарын өтеуге және балалар алаңын салуға бөлді. Жергілікті әкімшілік ауылдың инфрақұрылымын дамыту үшін бюджеттің қаражатын үнемдейді.

*1-сурет. Бұл шағын қаланың балалары қоқысты жәшіктерге бөліп тастауға болатынын алғаш рет көріп тұр (Фото: Владислав Голярко, дереккөз: <https://csocentralasia.exposure.co/waste-turns-into-a-stable-source-of-income>)*



Жобаның нәтижелері мемлекеттік органдардың, халықаралық қоғамдық ұйымдардың және донорлардың назарын аударды. «Жақсылықтың қайнар көзі» қоғамдық ұйымының жобасын табысты жүзеге асырудың арқасында Қазақстандағы Жаһандық Экология Қоры мен БҰҰ даму бағдарламалары гранттарының шеңберінде қосымша қорлар тартылды. «Жақсылықтың қайнар көзі» ҚҰ Р41 бағдарламасының шеңберінде алынған бірегей және



әмбебап тәжірибені облыстың басқа аудандарында да қолдану мен таратуды жоспарлап отыр.

## **«Атбасарлық бастамалар жобасы», Атбасар қаласы, Ақмола облысы**

*2-сурет. «Ангел» ҰЕҰ қызметкерлері; жоба мен әлеуметтік желілердің көмегімен адамдар қаржы шығындары мәселесінде мемлекеттік органдардың ашықтығына қол жеткізді (Дереккөз: <http://cso-central.asia/atbasarskie-iniciativ/>)*



ҰЕҰ «Ангел» бюджеттік шығындардың ашықтығын күшейту үшін мемлекеттік құрылымдар мен қоғамдық ұйымдардың қатысуымен қоғамдық мониторинг өткізу туралы бастама көтерді. Жобаны жүзеге асыруға барлығы 200 бенефициар қатысты, бұл Атбасар қаласының 30 мыңнан астам тұрғынына күшті әсер етті. Оның үстіне, бұл әдістеме таралымын көбейту мақсатында 14 ауылдың жергілікті әкімдеріне жіберілді. Жоба азаматтардың мәселелерін медиа ресурстары арқылы шешу үшін аудандық деңгейдегі жергілікті өзін-өзі басқарудың механизмін күшейтті.

## Солтүстік Қазақстандағы ауылдық округтерде «Жергілікті қоғамдастықтың өз ауылының дамуын жоспарлауға қатысуы» жобасы

«Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту институты» қоғамдық ұйымының жобасы кеңінен танымал болды. Ол 3 пилоттық ауылдық аудандардың тұрғындарына жергілікті қоғамдастықтың 2020 жылға арналған даму бағдарламасының жобасын әзірлеуге қатысуға мүмкіндік берді. Бағдарламаларды биліктің тиісті органдары ресми мақұлдап, азаматтарды жергілікті деңгейде шешім қабылдау процесіне тарту жөніндегі кеңестер көрсетілген жобаның нәтижелері зерттеу және мүмкін болса таралымын көбейту үшін ҚР Ұлттық экономика министрлігінің назарына ұсынылды.

*3-сурет. «Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту институты» ҚҰ; үш ауылдық аудан тұрғындары өз округтерін дамыту ісін жоспарлауға тікелей қатысты (Дереккөз: <http://cso-central.asia/v-petropavlovske-sostoyalsya-obshhestvennyj-monitoring-za-raschodovaniem-byudzhethnyx-sredstv-na-mestnom-urovne/>)*



«Қала халқын мониторинг процесіне қатысуға және Петропавл қаласының қоғамдық кеңесімен өзара бірлесіп әрекет етуге үйрету мен тарту» жобасы, Солтүстік Қазақстан

Жоба шеңберінде мемлекеттік органдардың есептілігі мен ашықтығын жақсарту үшін қоғамдық мониторингтің механизмі енгізілді, бұл жергілікті қоғамдастықтың жергілікті бағдарламаларды жасауға қатысуы және

бюджеттің ашықтығы арқылы іске асады. Жүргізілген оқу-үйретулер нәтижелерінің арқасында қоғамдық ұйымдар мен қала халқы қоғамдық мониторингке қамтылды, сондай-ақ Петропавл қаласының қоғамдық кеңесімен ынтымақтастық күшейтілді. Бюджеттік қаражаттарды қолданудың ашықтығы механизмін енгізу, мемлекеттік сатып алуды іске асыру мен ауылды абаттандыруға арналған жергілікті бағдарламалардың нәтижелеріне талдау жасау үшін қоғамдық мониторинг жүргізу жобаның маңызды қорытындысы болды.

### **«Бір үй, бір басқару формасы, бір есеп шоты» жобасы, Түркістан облысы, Ақсукуент ауылы**

Бірнеше жыл бұрын көпқабатты үйлер кондоминиумның нысаны болды. Заңнамаға сәйкес, осы үйдің тұрғындары тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығын жаңартудың мемлекеттік бағдарламаларына және түрлі инвестициялық жобаларға қатысу үшін кондоминиумның басқару формасын таңдауға және оны тіркеуге тиіс болды. Инвестициялық жобалардың қаражаттарын әлеуметтік және тұрмыстық мәселелерді шешуге жұмсауға рұқсат етілді (үйдің төбесі мен кіріс жолдарын жөндеу, санитарлық тазалау, абаттандыру мен іргелес аумақтарды көгалдандыру). Бірақ бүгінгі таңда тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығын реформалауды тежейтін басты фактор көппәтерлі тұрғын үй тұрғындарының заң саласындағы сауатсыздығы болып отыр. «Generation» қоғамдық ұйымы көппәтерлі 10 үйдің жетекшілері мен тұрғындарын олардың әлеуетін дамыту, кондоминиум нысандарын басқарудың формалары мен тәсілдерін таңдау және Ақсукуент ауылындағы көппәтерлі тұрғын үйлердің меншік иелерін басқару ісіне тарту мақсаттарына жетуге жұмылдырды: Жоба шеңберінде тұрғындар мүлік иелерінің қауымдастығын тіркеді. Енді олар жиналған қаражаттарды көппәтерлі үйлердің жөндеуі мен қызмет көрсету ісіне өз еркінше және ашық түрде жұмсай алады.

Бұл мысалдар қоғамдық сана деңгейін көтеру үшін және азаматтардың жергілікті қоғамдастықтағы өз аудан немесе қалаларының игілігіне бағытталған шешімдерді қабылдау процестеріне қатысуын арттыру үшін жақсы стимул болуы мүмкін.

Қорытындылай келе, мына пікірімізді білдіргіміз келеді: әлемде орын алып отырған дағдарыстардың салдарынан жүріп жатқан өзгерістердің

қарқыны одан әрі үдей түседі. Өздерінің ішкі әлеуметтік және экономикалық тұрақтылығын қолдау үшін ел өз үкіметтерінен бұрынғыдан да көп назар аударуын талап етеді. Реформалар жасау үшін «жалпыдан жекеге, жекеден нақтыға» қағидасын назарда ұстау керек. Осыған байланысты, Қазақстан Республикасының аумақтық дамуы барынша атаулы болуы керек және ол азаматтық сектор мен басқа да қызығушылық танытқан тарап өкілдерінің биліктің жергілікті органдарымен тығыз бірлесе отырып шешім қабылдау процесіне белсенді қатысуын қарастыруы қажет.

Соңдай-ақ, маңызы төмен емес тағы бір мәселе. Бүгінгі таңда біз мынадай жағдайға тап болып отырмыз: COVID-19 пандемиясының гуманитарлық аспектілері медицина-эпидемиологияның жағдайға байланысты енгізілген төтенше шаралардың шеңберінен тым алыстап кетті. Пандемия біздің еңбек нарығымыздағы, денсаулық сақтау жүйеміздегі, бөліміміздегі және IT-дағы осал тұстарымызды ашып қана қойған жоқ, ол сонымен қатар сөз бостандығы мен саясаткерлердің талқылауларына қатысу құқымыздың шектелуін де көрсетті, мұның ішінде карантиндік шектеулерге қатысты заң жобалары да бар. Мынаны анық айтуымызға болады: экономикалық дағдарыс біртіндеп адам құқықтары мен бостандығының дағдарысына айналып барады. Бұл тенденцияның тұрақталып қалып қоймай, керісінше, жойылып кеткені маңызды. Сондықтан Үкіметтің дағдарысқа қарсы тиісті шаралары тек қана белсенді бюджеттік-қаржылық және кредитті-ақша саясатымен, сондай-ақ еңбекті қорғауды күшейту және әлеуметтік диалогты нығайтумен шектелмеу керек. Стратегиялық шаралар сонымен қатар әлеуметтік, экономикалық, басқарудың ұлттық деңгейіне негізделген саяси жүйелеріне және Қазақстанның шалғай аймақтарына демократияға бағытталған өзгерістер енгізу үшін бәрін қамтитын айтарлықтай қолайлы жағдайлар жасауды қарастырғаны жөн.

## **Қалалық маркетинг — коммуналдық экономикалық саясаттың тиімді элементі ме?**

*Арне Кёллинг, Томас Хельм*

Жаһандану және мобильділіктің артуы жағдайында компаниялар мен қызметкерлер ғана емес, сонымен қатар қалалар мен муниципалитеттер шиеленісіп отырған халықаралық бәсекелестікке жиі тап болады. Қала әр түрлі мақсатты топтар үшін бәсекеге түсіп, компанияның орналасқан жері немесе өмірлік кеңістігі бола отырып, бренд ретінде дамып келе жатқанына көп уақыт өте қойған жоқ. Қала ұзақ мерзімді перспективада бәсекеге қабілетті болуы үшін алдымен оны дамыту, оған қызығушылық туғызу және оны осы бағытта үнемі кеңейту қажет. Әлемнің әр түкпіріндегі қалаларды салыстыра мысалға алатын болсақ, дамыған инфрақұрылым, тұрғындардың іс-әрекетке бейімділігі және зияткерлік әлеуеті қалалардың алуан түрлі тәуекелдерге төтеп бере алатын тұрақтылық бере алатынын көреміз.

### **Қалалар арасындағы жаһандық бәсекелестіктегі халықаралық тәжірибе**

I Amsterdam ұранымен Амстердам ең танымал брендтердің бірін құрды: 2000 жылдардың басында Нидерландтағы бұл мегаполис туристік көрсеткіштердің төмендеуіне тап болған еді, қала билігі мен тұрғындары дереу әрекет етіп, кең ауқымды маркетингтік науқанды бастады. Әлеуметтік желілердегі интерактивті акцияларға және туристерге арналған ұсыныстарды кеңейтумен бірге, бұл, ең алдымен, қаланың қажетті танымалдыққа қайта қол жеткізуіне көмектесетін айрықша ұран болды: Шиполь әуежайының орталық орындарында орналасқан, Rijkmuseum мұражайына кіре берісте және іс-шаралар өтетін қаланың әртүрлі бөліктерінде орналасқан адам бойымен бірдей «I am Amsterdam» ақ-қызыл әріптері селфи жасауға әуесқой туристердің массасын тартты. Бұл науқанның негізгі идеясын көрсететін әлеуметтік желілерде өз динамикасын дамытуға ықпал етті: енді кім болса да, өзін Амстердамның бір бөлігі ретінде сезіне алды.

Бұл жергілікті экономика үшін өте маңызды болғанымен, қала тұрғындарының пікірінше, 2004 жылдан бастап туристердің тұрақты ағыны бақылауға алынбайтын болды. Сондықтан 2018 жылдың желтоқсанында Rijkmuseum

мұражайында логотипті алып тастау және болашақта қаладағы жаппай туризмді мұқият реттеу туралы шешім қабылданды.

*1-сурет: «Iamsterdam» логотипін бөлшектеу — ол туристердің тым көп ағымына ықпал етті<sup>1</sup>*



Амстердам сияқты, бразилиялық туризмнің визит карточкасы, Рио-де-Жанейро қаласы, 2011 жылдан бастап жаһандық бәсекелестікте өз позицияларын күшейтуге тырысты. Карнавал мен самбадан тұратын мәдени бағдарламасы мен әлемге әйгілі жағажайлары бар елдің бұрынғы астанасынан жаңа «ыстық» нүктені құру үшін тамаша жағдай бар деуге болады — бірақ, сайып келгенде, тіпті жергілікті туризм аясында cidade maravilhosa тамаша қала ретінде бекіне алмады. Халықаралық бұқаралық ақпарат құралдарында қаланың қолайсыз аудандарында зорлық-зомбылық, қылмыс туралы тым көп айтылды, бұл шетелдік туристерді қорқытты. Рио-де-Жанейро интернет-карталарында<sup>2</sup> «favela» терминін (қаланың қолайсыз аудандарын белгілеу үшін кең таралған термин) пайдалануды қысқарту жолымен, 2016 жылғы футболдан әлем чемпионаты кезінде тонау және адам ұрлау әрекеттері туралы тақырыптар Бразилиядағы оқиғаларды жариялау кезінде тән болды. 2020 жылдың көктемінде Бразилияның ресми туризм ведомствосы кездейсоқ таратқан туристке шабуыл жасау

<sup>1</sup> Фотосурет дереккөзі: <https://twitter.com/Iamsterdam/status/1069544026574110721/photo/1>

<sup>2</sup> British Broadcast Corporation (2011) «Google to amend Rio maps over Brazil favela complaints», 26 April [онлайн] <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-13193503> (19.04.2020)

туралы хабарлама Рио-де-Жанейродағы туристік маркетинг жақын арада жақсарады деп ойлауға негіз бермейді.<sup>3</sup>

## **Made in Germany** маркетингі

Бразилия мен басқа да көптеген елдер сияқты, Германия ірі спорттық іс-шара шеңберінде маркетинг саласында өз позициясын қалпына келтіру мүмкіндігін пайдаланды: «Германия-идеялар елі» имидждік компаниясының көмегімен Германия Федеративтік Республикасы Жазғы ертегімен қатар 2006 жылғы футболдан әлем чемпионатының басталуына Германияға бағытталған халықаралық назарды тиімді пайдалану әрекеті туралы хабардар етті. 2005 жылы федералды үкімет пен германдық өнеркәсіптің бастамасымен басталған науқан Германияны «заманауи және әлемге ашық идеялар елі, сондай-ақ инвестициялық, жоғары технологиялық және бизнес-алаң» ретінде ұсынуды мақсат етті.<sup>4</sup> Халықаралық БАҚ тарапынан қала ішіндегі науқандарды өткізу жолымен қызығушылықты тартумен қатар, бұл Жалпы ұлттық науқан халықаралық аренада берік орнығуы үшін компаниялар, қалалар мен муниципалитеттер үшін платформа болуға арналған.<sup>5</sup> Науқан, ең алдымен, әртүрлі қалалардың және тіпті федералдық жерлердің бренд бастамаларын әртүрлі қолшатыр брендтермен және әртүрлі жобалық бағыттармен (инвестициялар, туризм, Германиядағы ғылыми-зерттеу жобалары) толықтырды. Бірінші кезекте, қала маркетингі мен қала бейінінің тұжырымдамасын әзірлеген қалалар мен муниципалитеттер жалпы ұлттық компаниядан ең көп пайда алды. Тіпті футболдан әлем чемпионатынан кейін де науқан жыл сайын түрлі қалаларда Германия үшін өзіндік және маркетингтік әлеуеті үшін белгілі бір жобаларды атап өтуді жалғастыруда.

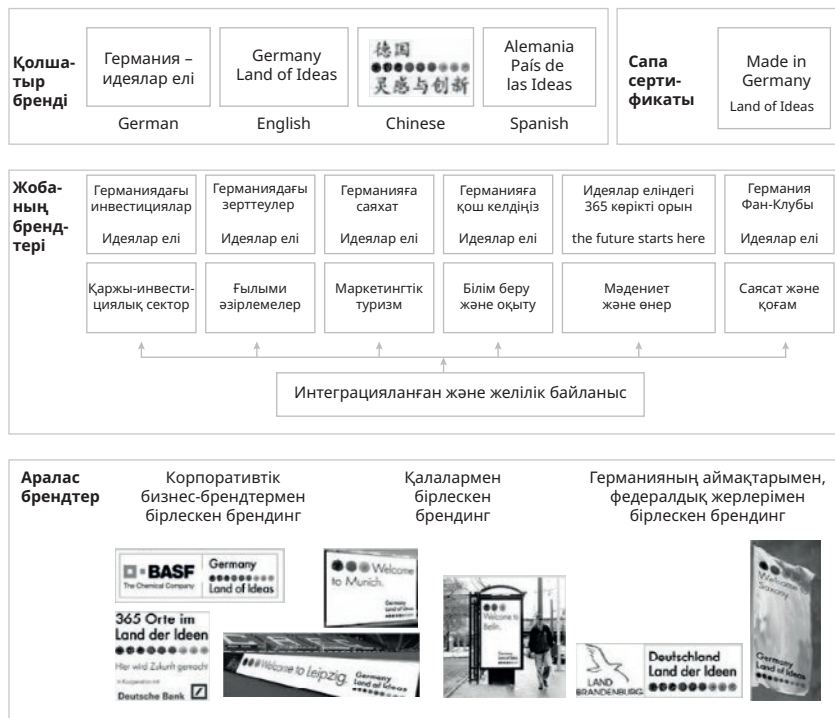
---

<sup>3</sup> The Guardian (2020) «Sun! Samba! Street crime! Red-faced Rio highlights the negative», 5 Februar [онлайн] <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/05/brazilian-tourism-board-shares-awkward-instagram-post> (19.04.2020)

<sup>4</sup> Германия — идеялар елі (2020) Анықтамалық ақпарат [онлайн] [https://land-der-ideen.de/content/13-presse/hintergrundinformationen-zur-standortinitiative\\_april2020\\_de.pdf](https://land-der-ideen.de/content/13-presse/hintergrundinformationen-zur-standortinitiative_april2020_de.pdf) (19.04.2020)

<sup>5</sup> Муниц Мартинес, Н. (2012) City marketing and place branding: A critical review of practice and academic research,; Journal of Town & City Management, 2(4), С. 388.

2-сурет: «Германия — идеялар елі» кампаниясының құрылымы 2-суретке аударма:



## Германия муниципалитеттеріндегі қалалық маркетингтің негізгі ерекшеліктері

1980 жылдардың ортасында неміс қалалары мен муниципалитеттері қалалық маркетинг концепциясымен айналыса бастады. 1995 жылы Германияның урбанистика институты жүргізген сауалнамаға 323 қала мен муниципалитет қатысты. Сауалнама қатысушылардың 83%-ы қалалық маркетинг жобаларын жүзеге асырғанын немесе оны жақын арада жасауды жоспарлағанын көрсетті. Кейбір қалалар қаржыландырудың жоқтығынан осы бағытта өз жұмысын тоқтатса да, халқы 50000-нан 200000-ға дейінгі



қалалар әсіресе белсенді болып шықты.<sup>6</sup> Бұрын шикізат өндіру және өңдеу басым болған Рур облысының қалалары мен коммуналары және бүкіл жер бойынша Солтүстік Рейн-Вестфалия құрылымдық өзгерістердің және осыған байланысты бұрын еңбек нарығында басым болған көмір және болат өнеркәсібінен шығудың салдарын жеңілдету үшін қалалық маркетингке көбірек назар аудара бастады.

Осылайша, кәсіпорындардың орналасуы үшін халықаралық бәсекелестік күресте қаланың тартымдылығын арттырудан басқа, қалалық маркетинг сондай-ақ азаматтардың лайықты өмір сүру сапасын қамтамасыз етуге және оны үнемі жақсартуға бағытталған болатын. Тартымдылығын арттыру үшін, ең алдымен, кәсіпорынның орналасу орнын мақсатты ресімдеу және маркетинг қажет. Жоспарлау процесіне әртүрлі маркетингтік аспектілерді ықпалдастыру жекелеген азаматтар мен резидент компанияларды тартуға және қызықтыруға, сондай-ақ қаланың оң имиджін әлеуетті жаңа тұрғындарға, жаңа компаниялар мен туристерге жеткізуі тиіс.<sup>7</sup> Қысқасы, белгілі бір бірегей коммерциялық ұсыныстарды бөлу арқылы бәсекелес күресте қаланы стратегиялық позициялау жүзеге асырылуы тиіс.

Шын мәнінде, қалалық маркетингті «жақсартылған коммуникация және қаланың тұрғын үй кеңістігі ретінде қалыптасуына қатысатын барлық адамдар арасындағы ұзақ мерзімді серіктестік жолымен, әріптестікте әзірленген нақты жобаларды бірлесіп әзірлеу және іске асыру, консенсусқа бағдарланған ашық пікірталастар өткізу және ымыраға келу жолымен азаматтар, экономика және сыртқы әлем үшін қаланың және оның қызметтерінің құндылығын арттыру мақсатында кооперацияға негізделген қалалық даму ретінде» анықтауға болады.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Хольбах-Грёмиг, Б.; Грабов, Б. (1998) «Қалалық маркетинг — сыни аралық баланс», Difu, Эзекті ақпарат сериясы, S. 9ff.

<sup>7</sup> BCSD e.V. (2010) «Қалалық маркетинг» [online] <http://www.bcsd.de//media/stadtmarketing.pdf>, 4-бет. (22.04.2020)

<sup>8</sup> Хольбах-Грёмиг, Б.; Грабов, Б. (1998) «Қалалық маркетинг — сыни аралық баланс», Difu, Эзекті ақпарат сериясы, S. 30.

3-сурет: Қалалық маркетинг оның ішкі формалары мен ықтимал мақсатты топтары, сондай-ақ ойыншылары бар тұтас тұжырымдама ретінде<sup>9</sup>



Қалалық маркетингтің жекелеген аспектілері үшін басымдықты қандай шамада және дәрежеде белгілеу керектігі қаланың қажетті бейініне және қазіргі мүмкіндіктеріне байланысты: бұл үшін алдымен қалалық маркетинг бастамасының қозғаушы себептерін талдау, содан кейін кәсіпорындар мен азаматтарды ынталандыратын, экономикалық өміршең, қажетті профильді әзірлеу қажет. Егер қала, мысалы, Рио-де-Жанейро сияқты, өзін жергілікті туристік нысан ретінде танытса, онда туристік маркетингке назар аудару керек. Өнеркәсіп салалары мен тиісті инфрақұрылымы бар қалаларда орналасқан жердің маркетингін одан әрі дамыту және жаңа компаниялар мен инвесторларды тарту үшін жақсы бастапқы позицияны құруға болады. Алайда, 3-суретте көрсетілгендей, әртүрлі маркетингтік аспектілер мен олармен байланысты ойыншылардың мақсатты өзара іс-қимылы ұзақ мерзімді перспективада табысты қалалық маркетингті қамтамасыз етеді.

<sup>9</sup> Бавариялық мемлекеттік экономика, инфрақұрылым, көлік және технологиялар министрлігі (2009) Үздік тәжірибе бойынша басшылық — қалалық маркетинг. Мюнхен, 7-бет.

## Сыртқы қысым мен ішкі жаңарту арасында: қалалық маркетингті жүзеге асыру себептері

Қалалық маркетингтік науқанды жүргізудің ықтимал себептері әртүрлі және жиі өзара тығыз байланысты болып келеді. Қалалық маркетинг идеясын дамыту үшін ең алдымен, философиялық негіз — маркетинг идеясының өзі маңызды болып табылады. Бұл көбінесе әртүрлі қалалық және қоғамдық ойыншылардың көліктік инфрақұрылым мен салық жүктемесі сияқты «қатаң» факторлары өткен жылдары «жұмсақ» орналасу факторларымен айтарлықтай дәрежеде толықтырылғанына сенуінің нәтижесі болып табылады. Олар, мысалы, қызметкерлер үшін тұрғын үй жағдайлары мен мәдени өмірді, сондай-ақ, атап айтқанда, кәсіпкерлерге қатысты әкімшіліктегі ізгі ниеттілік немесе кәсіпорындардың жас мамандары үшін оқыту мүмкіндігін қамтуы мүмкін.

4-сурет: Қалалық маркетингті жүзеге асырудың мүмкін себептері<sup>10</sup>



<sup>10</sup> А. Промбергер, К.; Бернхарт, Й.; Майр, Г и Хольгер Гандер (2008) «Қалалық маркетинг және елді мекеннің маркетингі: ағымдағы даму және нәтижелер», Инсбрук университетінің әкімшілік басқару бойынша оқытуы және ғылыми зерттеулері, 21/2008 жұмыс құжаты, 14-бет.

Бұл даму саяси, экономикалық, технологиялық және әлеуметтік өзгерістермен нығайтылады. Саяси өзгерістер контекстінде әр түрлі ойыншылар соңғы жылдары еркін сауданы серпінді дамытты, сондықтан көптеген кәсіпорындардың орнын таңдау бүгінгі күні әлдеқайда аз дәрежеде «қатаң» факторларға байланысты. Германияда, атап айтқанда, ЕО тұрақты кеңеюі кәсіпорындар үшін орналасқан жерді таңдау үшін көптеген жаңа мүмкіндіктер берді. Неміс муниципалитеттері енді кәсіпорындарды тарту және осылайша салықтық түсімдер үшін күресуге мәжбүр. Соңғы жылдары қызмет көрсету секторы өз позицияларын экономикалық тұрғыдан берік нығайтты, әдетте, өндірістік кәсіпорындарға қарағанда бұл үшін орынға қойылатын басқа талаптар бар. Сонымен қатар, кәсіпорындардың жаңа буыны цифрландыруды және тиісті коммуникациялық технологияларды дамыту арқасында орналасқан жеріне тәуелділіктен босады, бұл кәсіпкерлік сатылым нарығымен тікелей байланысты әлдеқайда елеусіз етті. Сол сияқты цифрландыру бөлшек сауданы түбегейлі өзгертті, демек, қала орталықтарының қалалық келбетін: қалалықтардың сатып алу тәртібінің өзгеруіне байланысты көптеген қалалар бөлшек сауданың төмендеуіне шағымданады. Бос жанданбайтын үй-жайлар пайда болады. Шағын елді мекендерде тек ірі сауда желілері әлі де қаржылық тұрғыда өз позицияларын сақтап қалуға қабілетті. Қалалардың орталық бөлігінде «әмбебаптық» пайда болуда. Германиядағы қоғамның ОСО орналасқан жеріне қойылатын талаптары ойын-сауықты алуға және бос уақытты әрлеуге неғұрлым күшті бағдар туындата отырып, өзгерді. Нәтижесінде, шағын қалалар мен елді мекендердің жастарын, тіпті Амстердам немесе Рио-де-Жанейро сияқты мегаполистерден алыс болса да, болашақта перспективалы жерлерде өмір сүретініне сендіру, бүкіл әлемде күшейіп келе жатқан урбанизацияға қарсы тұру қиынға соғуда.

5 және 6-сурет: Люденшайд қаласының логотипі<sup>11</sup> және Erlöserkirche қалалық шіркеуінің 2018 жылғы Lichtrouen-Festivals фестивалі<sup>12</sup> кезіндегі жарықтандырылуы



Lüdenscheid

Люденшайд – Жарық қаласы

Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінің қалған бөлігіндегі көрсеткіштердің шамалы өсуіне қарамастан, қазіргі уақытта шамамен 72000 қала тұрғыны тұратын Зауэрландтағы Люденшайд округтік қаласында соңғы бірнеше жыл ішінде халық санының қысқаруы орын алып отыр.

Бұның себебі жастардың жақын қалаларға көшуі болып отыр, сондықтан Люденшайд қалалық маркетинг бөлімі қала орталығының «жандануына» және «Жарық қаласы» маркасымен қала тұрғындарын сәйкестендіруді күшейтуге баса назар аударды. Сондықтан 2002 жылы LichtRouten іс-шаралар сериясы басталды: әлемдік жарықтандыру құралдарын өндірушілердің өнеркәсіптік алаңы бола отырып, қала өзінің осы артықшылығын қоғамға неғұрлым тиімді көрсетуге шешім қабылдады. Содан бері жергілікті және шақырылған суретшілер он күн бойы жарық инсталляцияларының көмегімен қаладағы маңызды сәулет құрылыстарын таныстыратын іс-шаралар сериясын үнемі ұйымдастырылады

Осылайша, маңайдағы көптеген келушілерді тартып қана қоймай, сонымен бірге қала тұрғындарының өмір сүру сапасын арттыратын оқиға маркетингі құрылды.



Сонымен қатар, ескі Люденшайд ауданын қазіргі уақытта бар рестораторлар желісін жақсарту және жаңаларын тарту арқылы «жасарту» әрекеті жасалды.

2019 жылдан бастап Люденшайдта «Bautz» музыка фестивалі өткізіледі. Бұл іс-шара да осы брендті Германияда танымал ету үшін қолданылады.

<sup>11</sup> Фотосурет дереккөзі: <https://www.come-on.de/luedenscheid/neues-stadtlogo-stadt-luedenscheid-buerger-duerfen-abstimmen-8694622.html>

<sup>12</sup> Фотосурет дереккөзі: [https://www.dbz.de/news/dbz\\_LichtRouten\\_Luedenscheid\\_2018\\_3211852.html](https://www.dbz.de/news/dbz_LichtRouten_Luedenscheid_2018_3211852.html)

## **Мақсат қою және оны табу аралығы: қалалық маркетинг тұжырымдамасын әзірлеу**

Мақсатқа қол жеткізу үшін ұзақ мерзімді перспективада қаланың бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз ету және арттыру үшін келесі шаралар қажет:

- бәсекеге қабілеттілік үшін маңызды болашақ тақырыптар/профильді өрістерді анықтау;
- қаланың сипаты мен күшті жақтарына бейімделген профильді әзірлеу;
- басты және қосалқы мақсаттарды, сондай-ақ бұл үшін қажетті шараларды айқындау;
- әр түрлі мүдделі тараптарды (азаматтарды, кәсіпкерлерді, қалалық әкімшілікті, клиенттерді) орталық органдар арқылы ынтымақтастыққа және өзара іс-қимылға ынталандыру;
- іс-шараларды іске асыру арқылы сыртқы және ішкі қала сипатын визуализациялау;
- іс-шаралардың сәтті жүргізілуін тұрақты бақылауды жүзеге асыру<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Федералдық экономика және энергия министрлігі (2015) «Жаңа дефинициядағы қалалық маркетинг» [Online] <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Veranstaltungsarchiv/20151015-workshop-city-marketing-neu-definiert.html> (18.04.2020)

7 және 8-сурет: *be Berlin* науқанының маркетингтік логотипі және постері<sup>14</sup>



### **Be Berlin – Sei Berlin! (Берлиндік бол!)**

Берлин, әсіресе, жалпыұлттық салыстыруда бәсекеге қабілетті болашақ өрістерді сәйкестендіруде табысты болды. 2008 жылдан бастап Германияның астанасы алдымен жергілікті, ал 2009 жылдан бастап халықаралық деңгейде өзін тарихты зерттеу, ғылыммен айналысу және цифрландыруды жүзеге асыру үшін шығармашылық, жан-жақты және заманауи алаң ретінде таныстырады.

Осылайша Берлин болашақтың маңызды салаларын қамтиды: студенттердің өсіп келе жатқан халықаралық ұтқырлығы, саяхатшылардың ойын-сауық және мәдениетті араластыру қызығушылығының өсуі, сондай-ақ экономиканың ірі салаларын цифрландыру және осы цифрландыруды белсенді түрде іске асыратын немесе онда өзінің бизнес-тұжырымдамасын құратын бастаушы компаниялардың санын арттыру.

Берлинде белгілі неміс жоғары оқу орындары бар және ол ондаған жылдар бойы екі бөлікке бөлінген кезде қырғиқабақсоғыс кезінде қарсылық аренасы болды. Бұл қала келбетін поляризациялау және шетелдік студенттер мен туристтерді тарту үшін маңызды рөл атқарды.



Берлин әртүрлі қалалық аудандарындағы өзінің мәдени өмірі мен мәдени әралуандығының арқасында цифрландыру алаңы ретінде танымал болды, бұл өз ісін ашу үшін бүкіл әлемнен Берлинге келіп жатқан жастардың көпшілігі үшін әсіресе тартымды: қалада Германияның «жаңа кәсіпкерлеріне арналған ірі алаң» пайда болды.

<sup>14</sup> Фотосурет дереккөзі: <https://be.berlin>

Көптеген муниципалитеттерде алдымен бургомистр немесе қалалық әкімшілік қалалық маркетинг тұжырымдамасын әзірлеуді ұсынады. Бұл бастама жергілікті бизнес қауымдастықтан немесе бөлшек саудадан да туындауы мүмкін.<sup>15</sup> Бәсекеге қабілеттілік үшін маңызды болашақ тақырыптар мен муниципалитеттің ерекшеліктері анықталғаннан кейін, күшті және әлсіз жақтарын талдау қажет. Осы талдау шеңберінде муниципалитеттің әр түрлі салалардағы бәсекелестік артықшылықтары мен әлсіз жақтары анықталуы тиіс, кейіннен салыстырмалы талдау жүргізуге болады. Әр түрлі салалардағы мүмкіндіктер мен тәуекелдерді салыстырмалы бағалау арқылы келесі маркетингтік шаралар үшін ықтимал бастапқы нүктелерді табуға болады. Бұл жағдайда азаматтарға сауалнама жүргізу пайдалы болуы мүмкін, өйткені бұл жерде азаматтардың қатысу әлеуеті жоғары салаларды анықтауға болады.<sup>16</sup>

Күшті және әлсіз жақтары анықталуы мүмкін салалар:

- Кәсіпкерлікті/экономиканы дамыту;
- Қаланың орталық бөліктерін дамыту (бөлшек сауда, гастрономия және т.б.);
- Қала имиджі;
- Қала өмірінің тартымдылығы мен сапасы;
- Жұртшылықпен жұмыс, Жарнама, БАҚ-пен өзара іс-қимыл;
- Тұрғын үй-тұрмыстық жағдайлар;
- Көлік;
- Мәдениет саласындағы саясат;
- Әлеуметтік мәселелер және денсаулық сақтау;
- Білім және ғылыми зерттеулер;
- Спорт және бос уақыт;
- Табиғат және қоршаған орта;
- Туризм;
- Қоғамдық кеңістікті сахналау (өмір сүру сапасын жақсарту).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Хольбах-Грёмиг, Б.; Грабов, Б.; Бирк, Ф. және Герольд Леппа (2005) «Қалалық маркетинг — тәжірибе мен даму үрдістерін бағалау», Дифу, Өзекті ақпарат сериясы 2005(3), 3-бет

<sup>16</sup> BCSD e.V. (2010) «Қалалық маркетинг» [online] <http://www.bcsd.de//media/stadtmarketing.pdf>, 8-бет ff. (22.04.2020)

<sup>17</sup> Сол жерде



Күшті және әлсіз жақтарын талдағаннан кейін, сондай-ақ қаланың күшті жақтарын қандай шамада пайдаланатынын және қолда бар мүмкіндіктерді қандай көлемде пайдалануға болатынын анықтау қажет. Сондықтан құрылымдық талдау жүргізу керек, оның барысында одан әрі сұрау салу немесе қолда бар ақпараттық материалды бағалау арқылы нақты жай-күйі айқындалуы мүмкін. Осылайша, бұрынғы жетістіктерді түгендеуді жүргізуге және бар құрылымдарды анықтауға болады.<sup>18</sup> Осы нақты жағдайдың негізінде қалаған жағдайдың көрінісі жасалуы мүмкін: қаланың күшті жақтарын да, муниципалитет дамытын қалалық брендті де атап көрсетеді. Бұл жерде қаланың субъективті қабылдауы маңызды болғандықтан, әртүрлі мақсатты топтарға (азаматтар, келушілер/туристер, қоғамдық пікір көшбасшылары, кәсіпкерлер) сұралуы мүмкін. Талдаудың бұл кезеңінде келесі сұрақтарға жауап беру қажет: Бұл қандай қала? Бұл қандай қала болғысы келеді? Қала қалаған имиджге қалай қол жеткізе алады? Бұл бейнені жасау үшін қандай шаралар қабылдау қажет? Қалаған имиджге сәйкес әртүрлі маркетингтік тұжырымдамалар (орналасу маркетингі, туристік маркетинг, оқиға маркетингі, әкімшілік маркетинг) қандай көлемде және/немесе қандай тәртіппен пайдаланылуы мүмкін екендігі туралы ойлану керек.

Талдаудың осы үш кезеңінен кейін қаланы одан әрі дамыту жөніндегі басты мақсаттарды тұжырымдауға болады. Нақты жобалар осы мақсаттар мен негізгі қағидаттардан шығарылуы және кіші мақсаттар ретінде айқындалуы мүмкін.

#### **Басты мақсат:**

Тартымдылықты арттыру/қаланың орталығын жаңғырту

#### **Кіші мақсаттар:**

1. Жаяу жүргіншілер аймағын құру
2. Жасыл желектер есебінен тартымдылықты арттыру
3. Жекелеген ғимараттарды қалпына келтіру

<sup>18</sup> Вичула, А. (2000) Қоғамдық маркетинг контекстіндегі қалалық маркетинг. Штутгарт: Кольхаммер, 32-бет ff.

Әдетте кіші мақсаттар «пилоттық жобалар» нысанында қабылданады, олардың көмегімен басқа да іс-шаралар үшін қосымша қаржыландыру алу үшін қала маркетингі жөніндегі шаралардың табыстылығын белгілеуге болады.

9-сурет: Қаланың маркетингтік стратегиясын әзірлеу үшін құрылымдық және имидждік талдау<sup>19</sup>



## Енгізу мен бағалау арасында: қалалық маркетинг тұжырымдамасын іске асыру

Қалалық маркетинг тұжырымдамасын жүйелі жоспарлау маркетингтік қызметті одан әрі табысты іске асыру үшін қажет болса да, оның ұйымдық құрылымы тұжырымдаманы ұзақ мерзімді жүзеге асыру және мақсатты мүдделі тараптардың қатысуы үшін шешуші мәнге ие. Өйткені, қалалық маркетинг қаланың және жергілікті экономиканың имиджін көтеруді ғана емес, сонымен қатар осы имиджді құруға және экономикалық дамуға жәрдемдесуге тартылған ойыншыларды біріктіруді жоспарлап отыру. Бұл

<sup>19</sup> Мефферт, Х.; Шпиннен, Б. және Блок, Й. (басылым) (2018) Қалалық маркетинг бойынша практикалық нұсқаулық. Берлин, Шпрингер, 17-бет.

мақсат үшін, ең алдымен, өзіне нақты міндеттеме (жергілікті саясат және әкімшілік) алу қажет: егер мақсаттар мен құзыреттер анықталмаса, онда ойыншылар арасындағы міндеттерді қате түсіндіру болуы мүмкін. Бұл тұрғыда қалалық маркетинг бөлімінің әкімшілікке кірігуі бастапқыда ұйымдастыру тұрғысынан тиімді болуы мүмкін, бірақ белгілі бір кемшіліктер де бар.

Қалалық деңгейде қалалық маркетинг тұжырымдамасын шешуші іске асыру үшін, әдетте, ұйымның төрт түрінен бастау алады<sup>20</sup>: жоғарыда көрсетілген, қаланың маркетинг бөлімі мен қала әкімдігінің кіріктірілуі; демеушілікті қала әкімшілігіне тікелей байланыстыру; жұмыс тобын құру; сондай-ақ жеке бірлестік немесе жауапкершілігі шектеулі қоғам (ЖШҚ) құру. Әртүрлі құқықтық нысандардың қайсысы қолайлы екені туралы шешім салықтық және әкімшілік реттеуге, сондай-ақ қолда бар қалалық құрылымдар мен жоспарланған жобаларға байланысты болады.

2015 жылы қалалық маркетинг жөніндегі федералдық бірлестіктің 138 мүшесі (BCSD) сауалнамасы муниципалитеттердің басым көпшілігі (42,8%) жауапкершілігі шектеулі қоғамның ұйымдық-құқықтық нысанын, әсіресе 50 мың және одан да көп халқы бар орта қалаларда таңдағанын көрсетті. Сонымен қатар қоғамдық бірлестік нысаны (28,2%) және қала әкімшілігіне тікелей қатысу (26,0%) кеңінен таралған, бұл ретте қала әкімшілігіндегі ішкі ұйымдастыру нысаны халық саны 20 мың адамға дейінгі шағын қалалармен қаланады.<sup>21</sup>

Қала әкімшілігіне бекітілген қаржыландыру әдетте қалалық маркетингтің бастапқы кезеңінде маңызды болады, өйткені жұмыс істеп тұрған инфрақұрылым, аралас салаларда (мысалы, қалалық жоспарлау) кәсіби ноу-хау және қысқа ақпараттық жолдар оңтайлы бастапқы шарттарды ұсынады. Сонымен қатар, ұйымның бұл нысаны муниципалдық бюджетке қатты тәуелділікке және экономикалық ойыншылардың тікелей қатысуының төмен мүмкіндігіне әкеп соғады.

---

<sup>20</sup> Вичула, А. (2000) Қоғамдық маркетинг контекстіндегі қалалық маркетинг. Штутгарт: Кольхаммер, 41-бет.

<sup>21</sup> BCSD (Германияның қалалық маркетинг жөніндегі федералдық бірлестігі). (2015). Қалалық маркетингтің профилі. Міндеттері, маңызы және дамуы. 2014 ж. BCSD мүшелерінің сауалнамасын бағалау. Берлин: BCSD, 8-бет.

Қоғамдық бірлестіктер, екінші жағынан, қалалық маркетингтік жұмысты дамытуға мүдделілік болған жағдайда тиімді әрекет ете алады, ал бастамашылар әр түрлі топтардың жұмысын үйлестіру үшін көбірек әкімшілік күш салуға болатынына сенімді. Бірлестіктің құқықтық нысаны, әдетте, бюрократияланбаған және икемді, тұрақты мүшелік жарналар мен төмен шығындар есебінен базалық қаржыландыруды ұсынады. Алайда, қалалық маркетингті қаржыландыру ерікті іс болып саналса, онда бұл қиындық тудыруы мүмкін.

ЖШҚ құру үшін салыстырмалы түрде жоғары акционерлік капитал (Германияда 25000 евродан кем емес) және одан кейінгі негізгі шығыстар талап етіледі, бірақ сонымен бірге ең жоғары рентабельділік пен тиімділік ұсынылады, өйткені құқықтық тұрғыдан алғанда, біріктіруден айырмашылығы, ол пайда алуға бағытталған. «Штадтмаркетинг (қалалық маркетинг) ЖШС» нысаны, әсіресе, қала іс-шаралар маркетингін, туристік маркетингті немесе экономиканы дамытуға шоғырлануды қаласа, ұсынылады.

10-сурет: Ұйымның әртүрлі нысандарының ықтимал артықшылықтары мен кемшіліктері<sup>22</sup>



<sup>22</sup> Жеке презентация, А.Промбергер, К.; Бернхарт, Й.; Майр, Г және Хольгер Гандер (2008) «Қалалық және жергілікті маркетинг: ағымдағы даму және нәтижелер» бойынша, Әкімшілік менеджмент оқытушы және ғылыми факультеті, Инсбрук университеті, 21/2008 жұмыс баяндамасы, 24-бет.

Қалалық маркетинг жұмысының базалық ұйымдық нысанын анықтаумен қатар, қомақты қаржыландыру талап етіледі. Мақаланың басында аталған неміс урбанистика институтының сауалнамасынан кейін, сондай-ақ BCSD сауалнамасында, қалалық маркетинг жобаларын тоқтатқан немесе айтарлықтай азайтқан қалалар, бұл шешімнің негізгі себебі ретінде қаржыландыру мәселелерін нақты атады. Жалпы алғанда, Германиядағы жергілікті билік органдары соңғы жылдары өз шығыстарын егжей-тегжейлі зерделеу және оларды «қатаң бюджеттік реттеу» жағдайында тиісті негіздеу қажеттілігіне байланысты көбірек қысым көріп отыр. Дегенмен, бұл қаланың мөлшері мен экономикалық маңыздылығына байланысты емес және қоғамдық ғимараттар (мысалы, бассейндер) жабылатын немесе сатылатын кезде азаматтар тарапынан жиі сынға ұшырайды. Сондықтан көптеген жағдайларда мемлекеттік қаржыландыруға да, жеке ойыншылардың тарапынан ішінара қаржыландыруға да кепілдік берілуі тиіс, бірақ оған дайындық барлық жерде бірдей емес. 2010 жылы CIMA консалтингтік фирмасы жүргізген Баварияның қалалық маркетингтік ұйымдарының сауалнамасы Бавария муниципалитеттерінде капиталдың орташа есеппен 60%-ы мемлекеттік бюджетпен және 24%-ы жергілікті бөлшек саудамен қамтылғанын көрсетті. Басқа бөліктерді мейрамхана және қонақ үй бизнесі, қызмет көрсетушілер, қаржылық қолдау қорлары және басқа да көздер жабады.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Вёльфель, Р.; Гебхардт, А. (2012) «Марбург университеттік қаласына арналған қалалық маркетинг», Мюнхен: Сима Бератунг және ГмБХ менеджменті, 32-бет.

11 және 12-суреттер: Ален қаласының логотипі<sup>24</sup> және WFG Ален экономиканы дамытуға жәрдемдесу жөніндегі қоғамның логотипі<sup>25</sup>



### **Ален экономикалық қызмет орны**

52500 халқы бар Варендорф округіндегі ірі қала Ален жауапкершілігі шектеулі қоғамның ұйымдық нысанын, сондай-ақ қалалық маркетингі ұйымдастырудың экономикалық икемді нысанын таңдады. 1995 жылы бірқатар ынталы азаматтар мен кәсіпкерлер мұнда «Pro Ahlen e.v.» қаржылық қолдау қорын құрды, ал 2001 жылы қаламен бірге экономиканы дамытуға жәрдемдесу жөніндегі қоғам (WFG) құруды ұсынды.

Тікелей экономикалық дамудан басқа, WFG Ален қалалық маркетингте Аленді экономикалық дамыған қала ретінде таныстыру үшін шоғырланған. Сонымен қатар, WFG Ален құрылымдық өзгерістер кезінде Аленнің дәстүрлі компанияларына қолдау көрсетуге ұмтылады, қалада жергілікті ұтқырлықты дамытуды қолдайды және Қала күні сияқты жоғары аймақтық маңызы бар іс-шараларға назар аударады. WFG жергілікті билік пен Қаржылық қолдау қорынан қаржылай қолдау алады, сондай-ақ жергілікті жинақ кассасын және «Халық банкінің» бөлімшесін серіктес ретінде ала алады және коммерциялық жылжымайтын мүлік саласындағы брокерлік қызметтен қосымша табыс алады. WFG 2001 жылы жергілікті көмір шахтасының жабылуына және көп жұмыс орындарының жоғалуына жауап ретінде құрылған және қазіргі уақытта әлеуметтік сақтандыру қорына жарна жасайтын қызметкерлер саны бұрынғы деңгейге қайта оралды.

2019 жылы Ален Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінің коммунасы ретінде Оскар Патцельт Қорының шағын және орта бизнесінің үлкен сыйлығына ие болды.



<sup>24</sup> Фотосурет дереккөзі: [https://www.ahlen.de/fileadmin/user\\_upload/Logo\\_Stadt\\_Ahlen.jpg](https://www.ahlen.de/fileadmin/user_upload/Logo_Stadt_Ahlen.jpg)

<sup>25</sup> Фотосурет дереккөзі: <https://www.wfg-ahlen.de/fileadmin/wfg-ahlen/img/footer-info.jpg>

Қаланың маркетингтік қызметін қаржыландырудың ұзақ мерзімді мүмкіндіктері басынан бастап мұқият зерттелуі тиіс. Германияда және ЕО маңызды бөлігінде бастапқы кезеңде қалалық маркетинг жобалары ЕО деңгейінде, федералдық немесе жер деңгейінде қаржыландырумен қолдау көрсетіледі. Бұл, әдетте, ұзақ мерзімді қаржыландыру көзі емес, «бастапқы кезеңдегі көмек» болуы тиіс. Сонымен қатар, қаржыландырудың мұндай қолжетімділігі нақты «бәсекелестікке» алып келеді және қалада маркетингтік іс-шараларды өткізу үшін нақты ынталандыру болуы мүмкін. Муниципалдық субсидиялар мен іскер топтардың жарналарына қосымша басқа да тұрақты қаржыландыру көздері қаржылық қолдау қорының жарналары болуы мүмкін. Егер қалалық маркетингті жауапкершілігі шектеулі қоғам ұйымдастыратын болса, онда қосымша табыс іс-шаралардан немесе муниципалдық қызмет көрсетуден (мысалы, туристік ақпарат, қала бойынша экскурсиялар) түскен табыстар есебінен меншікті шаруашылық қызмет есебінен алынуы мүмкін. Жергілікті кәсіпорындар тарапынан қоса қаржыландыру нақты экономикалық нәтижелер ұсынылатын жағдайда ғана қамтамасыз етілуі мүмкін. Маңызды жобалар жағдайында «Германия — идеялар жері» жағдайында сияқты өңірлік конкурстарды қаржыландыру ұсынылуы мүмкін».

## **Өзін-өзі талдау және табысты жүйелі бақылау аралығында — қалалық маркетингтің қандай экономикалық әсері бар?**

Жоғарыда айтылғандай, қалалық маркетинг көбінесе көптеген ойыншыларды тарту мен ынтымақтастыққа негізделеді және әлеуетті мүдделі тараптардың кең ауқымына жүгінеді. Қалалық маркетинг көбінесе олардың арасындағы байланыстырушы буын болғандықтан, оның маркетингтегі табысқа немесе сәтсіздікке қосқан нақты үлесін өлшеу қиын — әсіресе, ұзақ уақыт бойы өткізілетін жобалар мен науқандарды қарастыратын болсақ. Сонымен қатар, қалалық маркетинг тұжырымдамасы муниципалдық қаржыландыру негізделген және/немесе сырттан қаржыландыру болған жағдайда ғана қамтамасыз етілуі мүмкін — бұл үшін шығындар мен нәтижелер арақатынасын ұсыну қажет.

Сонымен, қалалық маркетингтің экономикалық әсерін нақты өлшеуге бола ма? Әзірге бұл мәселеде қолданылатын бірнеше тәсіл бар. Қалалар



табыс факторлары деп аталатын негізгі көрсеткіштердің кейбірі туристер санының өсуін, халық дамуының оң серпінін немесе бөлшек сауда секторындағы тұтынушылардың қанағаттануын қамтиды. Люденшайд, мысалы, бұрын өткізілген іс-шараларда келушілер санының өсуін іс-шаралардың маркетингіне одан әрі назар аудару мүмкіндігі ретінде қабылдады,<sup>26</sup> ал Ahlen mbH (Ahlen Business Development Corporation) экономиканың дамуына жәрдемдесу жөніндегі қоғам жұмыс орындарын құру мен қолдауға және өндірістік алаңдарды сатуға өз табысын негіздеді.<sup>27</sup> Қалалық маркетингтің әрбір ықтимал салалары үшін бірқатар ықтимал индикаторлар бар, олардың кейбіреулері төменде көрсетілген:

*1-кесте: Қалалық маркетинг және оның жетістіктерінің ықтимал көрсеткіштерінің бағыттары*<sup>28</sup>

<b>Қызметтің бағыты/</b>	<b>саласы Индикаторлары</b>
Халық	Тұрғындар саны Көші-қон сальдосы, атап айтқанда, отбасылар үшін
Бөлшек сауда және қызмет көрсету	Жалға берілмейтін алаңдардың көлемі Бөлшек сауда айналымының көлемі
Туризм	Қонақтарға арналған төсек саны Түнеуге тоқтайтын қонақтардың орташа саны Әлеуметтік желілерде атап өту саны
Демалыс	Әр кеш сайын түсетін ұсыныстардың орташа көлемі Демалыс және курорттар үшін ұсыныстар көлемі
Іс-шаралар	Іс-шаралар бойынша ұсыныстар көлемі Іс-шараларға келушілер саны Іс-шаралар бойынша жоғары айналым
Мекендеу сапасы	Көше гастрономиясы үшін ұсыныстар көлемі Келушілер мен жаяу жүргіншілер саны
Көлік	Қонақтарға арналған тұрақ орындарының саны

<sup>26</sup> Люденшайдер Штадтмаркетинг ГмБХ (2019) «Баутц фестивалінің тұжырымдамасы» [Online] <https://www.wjl.de/wp-content/uploads/2019/08/bautz-festival-konzeption.pdf> (20.04.2020)

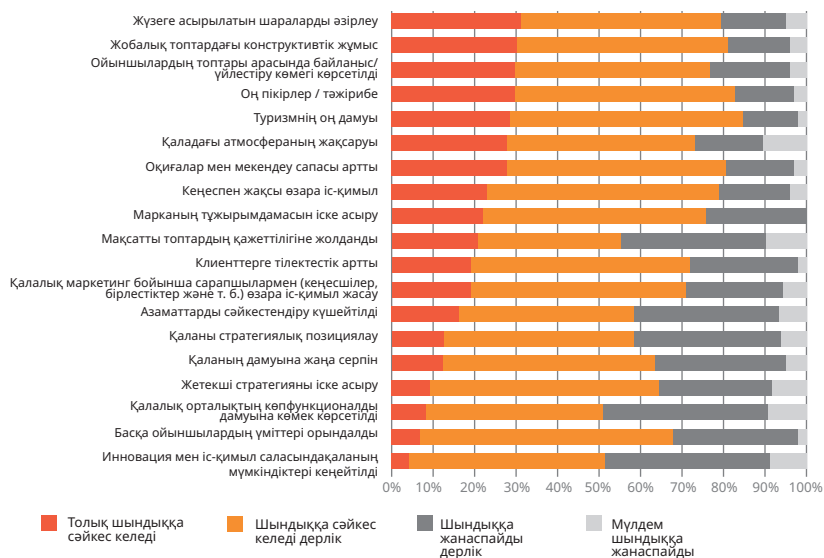
<sup>27</sup> Ален ГмБХ экономиканың дамуына жәрдемдесу жөніндегі қоғам (2016) «WFG Ален 15 жылдық мерейтойын атап өтуде», Ален экономикасын дамыту мәселелері жөніндегі ақпараттық журнал, 2016 күз/қыс.

<sup>28</sup> Новики, С. (2006) «Тиімділік көрсеткіштерінің теңдестірілген жүйесі пайдаланылған қалалық маркетинг», Берлин: DSSW Material, 24-бетке сілтемемен жеке презентация.

<b>Қызметтің бағыты/</b>	<b>саласы Индикаторлары</b>
Экономика	ҚҚС салынатын ұйымдар саны
	Әлеуметтік сақтандыруға жарналар төлейтін қызметкерлердің саны
Танымалдылық және имидж	Жаңадан құрылған компаниялардың саны
	Қалалық маркетинг тақырыбы бойынша БАҚ хабарламалар саны
Білім, ғылым және мәдениет саласындағы саясат	(Шетелдік) студенттер саны
	Тіркелген патенттер саны
Жобамен жұмысты ұйымдастыру	Түскен федералдық және мемлекеттік субсидиялардың көлемі
	Қалалық маркетингтің жалпы шығыстары
	Еріктілер саны
	БАҚ-та атап өту

Муниципалдық деңгейде бұл көрсеткіштерді азаматтардың, тұтынушылар мен қонақтардың сауалдары, сондай-ақ қаланың статистикалық бағалары арқылы ең жақсы түрде анықтауға болады. Сонымен қатар, қалалық маркетингтік ұйымдардың өздері де қызықты ақпарат бере алады: қалалық маркетингтік ұйымдардың негізгі құқықтық нысаны мен мақсаттарымен қатар, 2014 жылы қалалық маркетинг мәселелері жөніндегі федералдық бірлестік өз мүшелерінен бүгінгі таңдағы жетістіктерін бағалауды сұрады.

13-сурет: Қалалық маркетинг беретін преференциялар туралы қалалық маркетинг мәселелері бойынша федералдық бірлестік сауалнама жүргізген 138 муниципалитеттің жеке бағалауы (2014)<sup>29</sup>



Бұл сауалнама қала ішіндегі анағұрлым тиімді өзара іс-қимыл (мысалы, «жобалық топтардағы сындарлы жұмыс» және «ойыншылардың топтары арасындағы үйлестіру») қалалық маркетингтік ұйым алға тартуының арқасында ерекше тез қабылданатынын көрсетеді. Осыған ұқсас «қала ахуалын жақсарту» және «қала тұрғындарының біртұтастығын күшейту» сияқты субъективті факторлар да жиі аталып өтілді, ал «инновация және тәжірибелік іс-қимылдар саласында қаланың мүмкіндіктерін арттыру» немесе «қаланы стратегиялық жағынан таныстыру» сияқты негізгі мақсаттар аса маңызды емес деп қарастырылды. Бұл түйінді деректер қалалық маркетингтің нақты табысын өлшеу, сондай-ақ жалпы мақсаттарға жету үшін қажет болуы мүмкін уақыт шеңберін өлшеу күрделілігін тағы бір мәрте көрсетеді. Дегенмен, бұл зерттеу қаланы қалалық маркетингке қатысуын

<sup>29</sup> BCSD (Германияның қалалық маркетинг мәселелері жөніндегі федералдық қоғамдық бірлестігі). (2014). Қалалық маркетингтің профилі. Міндеттері, маңызы және дамуы. 2014 BCSD мүшелерінің сауалнамасын бағалау. Берлин: BCSD, 16-бет.

жалғастыруға итермелейді: сауалнамаға қатысқан ұйымдардың 79,4% қаладағы қалалық маркетингтің маңыздылығын «жоғары» деп бағалады.

## **Қалалық маркетингтің ерекше түрі: қала аудандарын жақсарту жөніндегі бизнес-бастама (BID)**

Екінші жағынан, қала аудандарын жақсарту бойынша бизнес-бастамалар (BID) шеңберінде нақты табысты өлшеу әлдеқайда жеңіл. BID — қаланың белгілі бір бөлігіне назар аударатын қалалық маркетингтің ерекше нысаны — кейбір жағдайларда бұл тіпті бір ғана көше болуы мүмкін. Алғашқы мұндай BID сауда пассаждары/жаяу жүргіншілер сауда көшелері Солтүстік Америка қалаларындағы ірі сауда орталықтарының құрылысы кезінде сатып алушыларды және сәйкесінше сатылымдарды жоғалту қаупін көргендіктен құрылды. Алайда, әдеттегі қалалық маркетингтен айырмашылығы, BID мемлекеттік бюджет тарапынан реттеуді талап етпейді; BID жеке серіктестердің ынтымақтастығы негізінде бейресми амал жасайды.<sup>30</sup> Жылжымайтын мүлік индустриясы мен жер иелері, бөлшек сауда және мемлекеттік-жеке меншік әріптестік (МЖӘ) нысанындағы қоғамдық тамақтандыру кәсіпорындары арасындағы жеке ынтымақтастық арқылы әртүрлі ойыншылар белгілі бір уақыт кезеңі ішінде қала ішіндегі инновациялық кеңістік құра отырып, жаңа тұжырымдамалар енгізілетін қалалық аудандарды дамытуға тырысады.<sup>31</sup> Германияда BID, ең алдымен, соңғы жылдары стационарлық бөлшек саудаға келтірілген залалды азайтуға арналған:

---

<sup>30</sup> Халл, Т.; Хуббард, П. Пютц, Р. (2010) «Қалалардағы кәсіпкерлік жағдайларды жақсарту олардың дамыту құралы болады», PnD Online II, 2-бет.

<sup>31</sup> Германия Бундестагының ғылыми қызметтері (2009) «Қалалық маркетинг/орын маркетингі/BID –орынды таныстыру стратегиялары», WD5 3000 108/09, 11-бет.

14-сурет: Соңғы онжылдықтарда қалалық бөлшек сауда дамуының схемалық көрінісі<sup>32</sup>



BID ең алдымен АҚШ-та өзін көрсеткеннен кейін, Германия қазір «смарт шопинг» және «виртуалдау» сауда ауқымын өсіргеннен кейін осы модельдің еуропалық флагманы болып саналады.<sup>33</sup>

BID бейресми тәсілі муниципалдық әкімшілік деңгейде тапшылықты болдырмауға ғана емес, сонымен қатар қазіргі уақытта басқа басымдықтарға байланысты қарастырылмайтын қала аудандарының маңыздылығын арттыруға ықпал етеді. Сонымен қатар, BID тұжырымдамасы қалалық маркетингтік іс-шараларға белсенді немесе қаржылық қатысуды қаламайтын, бірақ олардан пайда табуды көздейтін кәсіпкерлер тарапынан болуы мүмкін «масылдықтың» алдын алуға көмектеседі. Инновациялық саланың қатысушылары үйлестіру процесіне ғана емес, маркетингтік процесте маңызды қаржылық рөл атқарады.<sup>34</sup> Қазір BID тұжырымдамасы жер деңгейінде заңмен бекітіледі — қазіргі уақытта он алты неміс

<sup>32</sup> Мефферт, Х.; Шпиннен, Б. және Блок, Й. (басылым) (2018) Қалалық маркетинг бойынша практикалық нұсқаулық, Берлин: Шпрингер, 178-бет.

<sup>33</sup> Пютц, Р. (2010) «Қала аудандарында бизнесті жүргізу жағдайын жақсарту оларды дамыту құралы ретінде», PnD Online II, 6-бет.

<sup>34</sup> Германия Бундестагының ғылыми қызметтері (2009) «Қалалық маркетинг/орын маркетингі/BID –орынды таныстыру стратегиялары», WD5 3000 108/09, 11-бет.

федералдық жерінің оны BID құруды және олардың негізінде жатқан мемлекеттік-жеке әріптестікті заңды түрде бекітті.<sup>35</sup>

BID сәтті құру және шаруашылықта пайдаланудың мысалы ретінде Гессендік Гиссен қаласын айтуға болады.

*2-кесте: Гиссен BID оның кейбір аудандары үшін (Зельтерсвег, Катаринен-фиртель, нарықтық орам және театр паркі) тұжырымдамасы<sup>36</sup>*

Кіріспе	Оқиғалар барысы
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005 жылы Гиссен қаласының тауарлармен жабдықтау ауданында 2 жаңа сауда орталығы салынды</li> <li>• Бөлшек сауданың дәстүрлі түрлері қысымға ұшырады</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>12/2004–04/2005: Мүдделі тұлғаларды жұмылдыру</li> <li>• 04/2005–09/2005: Тұжырымдаманы әзірлеу</li> <li>• 10/2005–09/2006: Төрт түрлі қаржылық қолдау қорын құру</li> <li>• seit 09/2006: BID тұжырымдамасын іске асыру</li> </ul>
Құрылымдар (барлық BID бірге)	Шаралар
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 200-ге жуық жер учаскесі</li> <li>• 8,3 га аудандағы жер учаскесі</li> <li>• 500-ге жуық жер учаскесінің иелері</li> </ul>	<p>Қала құрылысы (мысалы, жарықтандыру, көгалдандыру)</p> <p>Іс-шаралар (мысалы, жаңа тұжырымдама, іс-шараларды жарнамалау)</p>
Бюджет	<p>Жарнама (мысалы, қолшатыр бренді, қала ауданының жарнамасы, интернет)</p> <p>Тазалық (мысалы, көшелерді арнайы тазалау және қасбеттерді тазалау)</p> <p>Сәйкестік (мысалы, ішкі айналым, тұрақты клиенттер үстелі)</p> <p>Кеңес беру (мысалы, қала аудандарын басқару, кәсіпкерлер үшін жоспарлау және консалтингтік қызметтер)</p>

<sup>35</sup> HCU Гамбург «Германиядағы BID үшін заңдар» [Online] <http://www.urban-improvement-districts.de/?q=BID/Gesetze> (26.04.2020)

<sup>36</sup> Ахенбах, Ф. (күні жоқ) «Гессен BID және INGE үшін нұсқаулық – Жеке бастаманы нығайтуға көмек», Висбаден: Гессеннің экономика, көлік және өңірлік даму министрлігі, 18-бетке сілтемемен жеке презентация.

## **Бағыт пен қолдау аралығында: федералдық деңгейде және жер деңгейінде көмек**

Федералдық және жер билігі тарапынан қалалық маркетинг бойынша бастамаларды қаржылай қолдаумен қатар, Германиядағы муниципалитеттер қолдау топтарының кең желісіне сүйенуі мүмкін. Бүкіл ел бойынша қазіргі уақытта 460 мүшесі бар қалалық маркетинг жөніндегі федералдық қоғамдық бірлестік (BCSD) 1995 жылы Берлинде құрылды. BCSD дәрістер өткізеді және тұрақты түрде құжаттар жариялап, онда өз мүшелері үшін негізгі мәселелерді қарастырып, ағымдағы проблемалық салалар немесе қалалық маркетингтің болашақ тақырыптары бойынша ұстанымдары мен ақпаратты баяндайтын кеңес беру қызметін көрсетеді, сонымен бірге бұл бірлестік қауымдастық және лоббистік топ ретінде де әрекет етеді. Осылайша, ол қалалардың GEMA-ға қатысты (іс-шараларда орындалатын авторлық құқықпен қорғалатын музыка үшін лицензиялық төлемдерді жинау), мемлекеттік даму жоспарларында және, сондай-ақ, әр түрлі муниципалитеттер арасында тұрақты іс-шаралар жүргізу арқылы ақпарат алмасуына көмектеседі. Сонымен қатар, BCSD өз мүшелерінің жыл сайынғы сауалнамалары арқылы Германиядағы ағымдағы үрдістер мен оқиғалардың жалпы көрінісін жасауға көмектеседі.

Сол сияқты, өнеркәсіптік және сауда палаталары мен мемлекеттік министрліктер, негізінен, мемлекеттік немесе өңірлік деңгейде кеңесшілердің рөлін атқарады. Атап айтқанда, олар қалалық маркетингтің бір бөлігін экономикалық дамыту контекстінде, әдетте, тиісті жобалық жұмыс топтарының қатысушылары болып табылатын сауда-өнеркәсіп палаталары маңызды байланыс көздері болып табылады. Бизнесті дамыту саласындағы көпжылдық тәжірибенің арқасында олар басқарудағы кемшіліктерді анықтай алды, ал кейбір жағдайларда тіпті Штадтмаркетинг GmbH муниципалдық кәсіпорнының жарғылық капиталына қатысушылар ретінде шақырылды.<sup>37</sup> Сонымен қатар, палаталар халықаралық байланыстарды да пайдалана алады — мысалы, Гамбург сауда палатасы ганзейлік Гамбург

---

<sup>37</sup> Шрифферс, А. және Шрифферс, А. (2018) «Қалалық маркетинг аясындағы құқық» Мефферт, Х.; Шпиннен, Б. және Блок, Й. (басылым) Қалалық маркетинг мәселелері бойынша практикалық нұсқаулық. Берлин: Спрингер, 92-бет.

қаласында «China meets Europe» іс-шаралар топтамасын ұйымдастырып, оның «Әлемге қақпа» имиджін дамытуда айтарлықтай қолдау көрсетті.<sup>38</sup>

Мемлекеттік министрліктер де қалалық маркетингке бағдар беретін мекемелер ретінде тартылған. Олар, атап айтқанда, қалалық маркетинг жүргізудің нормативтік-құқықтық шарттары бойынша кеңес береді, сондай-ақ федералдық жердегі ең жақсы тәжірибе мысалдарын ұсынады. 2009 жылы Бавария мемлекеттік экономика, инфрақұрылым, көлік және технология министрлігі «Қалалық маркетингтің үздік тәжірибесі бойынша нұсқаулық» түріндегі назар аударуға тұрарлық нұсқаулықтардың бірін жариялады, онда өңірдің үлгісіндегі сәтті қалалық маркетинг түсіндіріледі.<sup>39</sup>

1997 жылы қоғамдық бірлестік ретінде қалалық және аймақтық басқару мәселелері жөніндегі институттың жұмысы басталғаннан бері қалалық маркетинг профилін кәсібилендіру институтталды: Ингольштадт қаласында орналасқан институтта қала әкімшіліктерінің қызметкерлері, сондай-ақ жеке тұлғалар қалалар мен аймақтарды дамыту мәселелері бойынша менеджерлікке оқудан өте алады және қалалық маркетингті табысты жүргізуді және қолданыстағы жобаларды үнемі жетілдіруді үйренеді.

---

<sup>38</sup> Рётгерс, Й. және Хаделих, Ф. (2019) «Жұмыс күші шоғырланған орын ретіндегі Еуропалық қаладан брендке дейін». Брайер-Мэйлендер, Т.; Церрес, С. (басылым) Қалалық маркетинг – негіздері, талдаулар, практика. Берлин: Шпрингер, 190-бет.

<sup>39</sup> Бавария мемлекеттік экономика, инфрақұрылым, көлік және технологиялар министрлігі (2009) Үздік тәжірибе бойынша нұсқаулық – қалалық маркетинг. Мюнхен.



15 және 16-суреттер: Франкфурт қаласының логотипі<sup>40</sup> және Франкфурт қаласындағы Вилли-Бранд-Платцтағы<sup>41</sup> еуроның ескерткіші



## Майндағы Франкфурт Еуропа қаласы

Нақты шаралар мен шешімдермен қатар, федералдық және жер деңгейіндегі қолдау Майндағы Франкфурт қаласы көрсетіп отырғандай, мүлдем әр түрлі нысандар мен ерекшеліктерді қабылдай алады: мұнда Еуропалық орталық банктің орналасуы жаңа қалалық сипатты құруға елеулі үлес қосты. 1980 және 1990 жылдары есірткі мен қылмыс ошағы ретінде белгілі болған қала ұзақ уақыт бойы жағымсыз имиджімен күрескен. Германияның ірі әуежайы және көптеген халықаралық корпорациялардың орналасқан орны ретінде Франкфурт сол уақытқа дейін белгілі бір халықаралық «имиджге» ие болды, бірақ дәл осы 1998 жылы Еуропалық орталық банктің Германия аумағындағы жалғыз мекемесі ретінде орналасуы қалаға өзін «еуропалық қала» ретінде таныстыруға мүмкіндік берді. Өсіп келе жатқан университеттердің интернационалдануы мен Халықаралық автомобиль көрмесі (IAA) сияқты іс-шаралардың тиісті брендингі арқасында қала өзінің айрықша ерекшелігін дамыта алды. Ұлыбританияның Еуропалық одақтан шығуы да қалаға еуропалық қаржы орталығы ретінде одан әрі нығая түсуге мүмкіндік берді. Бұл үшін соңғы уақытта басымдықтар қатарына тұрғын үй және өмір сапасын жақсарту кіреді – осы қадамға байланысты қала аудандарын жақсарту бойынша бизнес-бастамаларды іске асыру туралы



мәселе жиі талқыланып жүр. Франкфурттағы Вилли-Бранд-Платцтадағы Еуроның 14 метрлік ескерткіші еуропалық сипатқа ие, сондықтан Франкфурт Екінші дүниежүзілік соғыс кезінде қираған ескі қаланың аумағында «Жаңа ескі қаланың» құрылысы арқасында қосымша тарихи әсемдікке ие бола алады.

<sup>40</sup> Фотосурет дереккөзі: [https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/global/image/seitenrahmen-neu/keyvis\\_1208x205\\_finale.ashx?la=de-de&mw=1184&mh=650&hash=B6B58CD85809A55A8EADDC160CC4377911EA26BA](https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/global/image/seitenrahmen-neu/keyvis_1208x205_finale.ashx?la=de-de&mw=1184&mh=650&hash=B6B58CD85809A55A8EADDC160CC4377911EA26BA)

<sup>41</sup> Фотосурет дереккөзі: [https://www.deutschlandfunkkultur.de/media/thumbs/5/5145ac639a56459bdd7a2574ffc83003v1\\_max\\_635x357\\_b3535db83dc50e27c1bb1392364c95a2.jpg?key=d831cf](https://www.deutschlandfunkkultur.de/media/thumbs/5/5145ac639a56459bdd7a2574ffc83003v1_max_635x357_b3535db83dc50e27c1bb1392364c95a2.jpg?key=d831cf)

## Қорытынды

Соңғы жылдары қалалық маркетинг Германияда және бүкіл әлемде өзекті болып келеді. Бірақ қаланың қолда бар құралдар мен құрылымдарды тиісті дәрежеде тиімді пайдалана алуы бірқатар факторларға байланысты. Қалалық маркетинг өте ұзақ процесс, онда көптеген ойыншылардың өзара іс-қимылын ұйымдастыру қажет; азаматтар мен жергілікті бизнестің қатысуы қалалық маркетингтің бастапқы нүктесін де, даму шеңберін де анықтайды. Сондықтан қала әкімшілігіндегі коммуникативтік дағдыларды дамыту және тиісті сараптама қалалық маркетинг жобасын сәтті бастау үшін қажетті шарт болып табылады. Сонымен қатар, ықтимал мақсатты топтар, қаланың көздеген имиджі, сондай-ақ басты мақсаттар мен кіші мақсаттар ерте кезеңде анықталуы және нақты жеткізілуі тиіс. Осы мақсаттарға жету үшін қазіргі заманғы қала бүгінде мақсатты топтың(тардың) қажеттіліктеріне жауап беретін қызмет көрсету тұжырымдамасына бағытталуы тиіс көптеген ықтимал стратегияларға ие. Тіпті алға қойылған мақсат қазіргі кезеңдегі жағдайға мүлдем ұқсамаса, ал жобалар ұзақ мерзімді перспективаға арналған болса да, жобалардың барынша шынайы болуы маңызды. Сондықтан ықтимал кемшіліктер мен жақсарту мүмкіндіктерін анықтау үшін жетістіктерді туралы үнемі есеп беріп отырудың маңызы зор. Қаланың жеке сипатын, оның айрықша ерекшеліктерін іздеу табысты қалалық маркетинг жолындағы бірінші басты кедергі болуы мүмкін. Ол неғұрлым тартымды болса, қала тұрғындарына да, қоршаған ортаға да қаланың имиджін жеткізу оңайырақ болады. Қазіргі уақытта Германияда болашақта қалалардың имиджіне назар аудару үшін көптеген идеялар пайда болды: мысалы, өңірлік және федералдық маңызы бар автомагистральдардың көптеген учаскелерінде 17-суретте көрсетілгендей нұсқауыш қалқандары қолданылады.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Фотосурет дереккөзі: [https://yuciyu.de/wp-content/uploads/2016/04/Frankfurt-Europastadt\\_Autobahn.jpg](https://yuciyu.de/wp-content/uploads/2016/04/Frankfurt-Europastadt_Autobahn.jpg)

*17-сурет: А5 автобанындағы «Майндағы Франкфурт еуропалық қаласы» сілтеуіш қалқаны*





## **Қазақстанның моноқалаларына құрылымдық өзгерістердің қажеттілігі және жергілікті басқарудың міндеттері. Германия тәжірибесі**

*Нұргүл Адамбаева*

Негізінен осы мақаланы жазуға шабыт берген 2020 жылдың басында Конрад Аденауэр атындағы Қор ұйымдастырған делегациялық сапар болды. Сапар «Қаланың дамуы және тұрақтылық. Құрылымдық өзгерістер және экономиканы әртараптандыру» тақырыбына арналды. Оның қатысушылары: қоғамдық ұйымдардың өкілдері, қалалық мәслихаттардың депутаттары, ҚР Ұлттық экономика министрлігінің өкілдері, ауылдық округтің әкімі және аудан әкімі аппаратының жетекшісі болды.

Әр түрлі саладағы (инновациялық технологиялар, сәулет және құрылыс, бизнес, жергілікті басқару және т.б.) неміс сарапшылары Германиядағы құрылымдық өзгерістердің тәжірибесі туралы әр алуан көзқарас тұрғысынан айтты. Бұл ұғым нені білдіреді? Ол ең алдымен экономиканы монопрофильдіктен оның әртараптандыруына қайта бағыттауды, заманауи технологиялар мен инновациялардың дамуын, сондай-ақ тұрақты дамуды білдіреді. Құрылымдық өзгерістер ең алдымен ұзақ мерзімге және келешекке көзделген. Ол негізінен дамуы мен тіршілігіне жиі қауіп төнетін, моноқалалар деп аталатындар үшін өзекті.

### **Қазақстанның моноқалалары**

«Моноқала» ұғымы бір сала шеңберіндегі қаланың экономикалық дамуымен байланысты. Олар қала құраушы деп аталатын, еңбекке қабілетті халықтың 20%-дан астамы бір немесе бірнеше кәсіпорында жұмыс істейтін қалалар болып есептеледі.

Мұндай кәсіпорындар көбіне монопрофильдік болады және шикізаттық бағытқа ие. Қаланың экономикалық және әлеуметтік саладағы барлық процестері іс жүзінде соларға байланысты. Сонымен қатар, мұндай қалаларда өнеркәсіп өндірісі жалпы қалалық өндіріс көлемінің 20%-ын құрайды. Кейбір моноқалаларда кәсіпорындар тек жарым-жартылай ғана жұмыс істейді немесе толықтай жабық тұрады. Сонымен бірге, олардың қаламен экономикалық байланыстағы көпшілігіне әкімшілік жағынан қала

маңындағы поселкелер бағынышты болады. Қазақстандағы ірі моноқалалар ретінде Балқаш, Жезқазған, Сәтпаев, Теміртау, Екібастұз, Жаңаөзен, Риддер, Степногорск, сондай-ақ Байқоңыр (Ресей Федерациясына ұзақ мерзімге жалға берілген) қалаларын атауға болады. Олардың жалпы саны — 27.<sup>1</sup> Қазақстандағы моноқалалардың жалпы үлесі өте жоғары, шын мәнінде, бұл — еліміздегі әрбір үшінші қала.<sup>2</sup> Әрине, бұл үнемі назар аударуды және жағдайды талдап отыруды қажет етеді. Моноқалалар дегеніміз — жұмысшылардың талай буыны, әрі ауыр еңбек, әрі тұрғындардың денсаулығына төнген қауіп-қатерлер. Қала құрушы кәсіпорындардың жағдайы өзгеріп және олардың қызметі тоқтаған кезде мұндай қалалардың тіршілігі тұралап қалады да, кешенді құрылымдық өзгерістердің енгізілуін талап етеді.

## Қазақстан моноқалаларының негізгі мәселелері

Моноқалалар ХІХ–ХХ ғ.ғ. соңында индустриалды елдердің барлығында салынды. Дәл осы құбылыс кеңестік экономикалық үлгінің аясында барынша кең қарқын алды. Кәсіпорындар, зауыттар, электростанциялар салынды және оған іргелес елді мекендердің саны өсті. Моноқалалар соғыс уақытында үлкен зауыттарды кіші қалаларға эвакуациялау кезінде де құрыла бастады. Олардың пайда болуы әрдайым бірізді сценарий бойынша жүрген жоқ, бірақ келелі мәселелер әдеттегідей жалпы сипатқа ие болды:

---

<sup>1</sup> Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2019 ж. 27 желтоқсандағы № 990 қаулысы. 2020–2025 жылдарға арналған аймақтарды дамытудың мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы // Әділет. Қазақстан Республикасының нормативтік-құқықтық актілерінің ақпаратты-құқықтық жүйесі // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000990> (2020 жылдың 28 сәуірінде қолжетімді болды).

<sup>2</sup> Моноқала тамырының соғуы // Қазақстан сарапшысы. — 2016. — № 3 (547) // <http://expertonline.kz/a14209/> (2020 ж. 30 сәуірінде қолжетімді болды).

1-кесте.<sup>3</sup> Қазақстан моноқалаларының негізгі мәселелері (2012–2020 жылдарға арналған моноқалаларды дамыту бағдарламасына сәйкес)<sup>4</sup>

Экономикалық	Әлеуметтік	Инфрақұрылымдық және экологиялық
<ul style="list-style-type: none"><li>• Шикізаттың сарқылуына және бәсекеге қабілетсіз өндіріске байланысты негізгі кәсіпорынның жабылуы немесе жабылу қаупі;</li><li>• Елдімекеннің экономикасын әртараптандырудың төмен деңгейі;</li><li>• Еңбекші халықтың жұмыспен қамтылуына байланысты тәуелділігінің жоғары деңгейі;</li><li>• Қалалық бюджеттің тек жұмыс істейтін кәсіпорыннан алатын салықтарға айтарлықтай тәуелділігі.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Жұмыс орын-дарының қысқаруы және жұмыссыздық;</li><li>• Қала тұрғындарының төмен табысы;</li><li>• Халықтың кетуі және санының азаюы;</li><li>• Әлеуметтік шиеленіс деңгейінің ұлғаю тенденциясы.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Инженерлік және әлеуметтік инфрақұрылымның тозуы;</li><li>• Елдімекенге түсетін жалпы экологиялық ауыртпалық;</li><li>• Өндірістік және табиғи себептерден туындайтын төтенше жағдайлардың жоғары ықтималдылығы.</li></ul>

Кестеде көрсетілген мәліметтер, атап айтқанда, онда келтірілген мәселелердің жіктелуі, Қазақстан Республикасы моноқалаларын дамытуға арналып 2012 жылы әзірленген Бағдарламадан алынды, ол 2014 жылы өз күшін жойған болатын. Осыған қарамастан, бүгінгі таңда жағдай салыстырмалы түрде жақсарған болса да, олар өз өзектілігін жоғалтты деп айту қиынға соғады. Мұны өскелең заманауи мемлекеттік бағдарламалардың дамуы да растайды, онда қалай болғанда да көп мәселені шешу қажеттіліктері көрсетілген.

## Қазақстан моноқалаларын дамыту бағдарламасы

Сонымен 2012 жылдан бастап Қазақстанда Моноқалаларды дамытудың мемлекеттік бағдарламасы қабылданды, ол бастапқыда 2020 жылға дейінгі

<sup>3</sup> Автор құрастырған.

<sup>4</sup> Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2012 ж. 25 мамырдағы № 683 қаулысы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2014 ж. 28 маусымдағы № 728 2012–2020 жылдарға арналған Моноқалаларды дамыту бағдарламасын бекіту туралы қаулысымен өз күшін жойды. // Әділет. Қазақстан Республикасының нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683> (2020 ж. 28 сәуірінде қолжетімді болды).

кезеңге есептелді. Ресми түрде ол әлеуметтік-экономикалық мәселелерді ескере отырып,<sup>5</sup> қалалардың тұрақты арнада дамуын түсіндірді. Бағдарламада моноқалалардың тыныс-тіршілігін оңтайландырудың, олардың экономикасын әртараптандырудың, шағын және орта бизнесті дамытудың қажеттіліктері баса айтылды. Осы бағыттар аясында төмендегі міндеттер анықталды:

- экономиканың ықтимал жаңа салаларының әлеуетін айқындау;
- халықтың саны мен мүмкіндіктерін ескере отырып, қалаларды дамытудың кешенді жоспарын дайындау. Тапсырма жергілікті атқарушы органдарға берілді;
- әлеуметтік, тұрғын үй және инженерлік инфрақұрылымдарды жаңғырту мақсатында қалалардың бас жоспарымен жұмыс істеу. Оған ғимараттарды жөндеу немесе апаттық жағдайдағы және ескі үйлерді бұзу кіреді;
- Инвестицияларды тарту үшін «зәкірлік» деп аталатын жобаларды дайындау және оны жүзеге асыру;
- Қала құрушы кәсіпорындардың еншілес мекемелерді құруы.<sup>6</sup>

Алайда, 2014 жылдың өзінде моноқалаларды дамыту Бағдарламасы 2014–2019 жылдар аралығындағы кезеңге арналған аймақтарды дамытудың кеңейтілген Бағдарламасына енгізілді. Осы кеңейтілген бағдарламаның шеңберінде моноқалалардың инфрақұрылымын жақсарту, транспорт мәселелерін шешу, бизнесті жетілдіру, сондай-ақ қалалардың «брендингін» дамыту көзделді.<sup>7</sup> Дегенмен, моноқалаларға енді айтарлықтай көңіл бөлінбейді: жаңа бағдарламаға сәйкес, олар еліміздің барлық кіші қалаларымен бірге бір топқа қосылды. Аймақтарды дамытудың бағдарламасы бұрыннан жұмыс істейтін басқа да бағдарламаларды біріктірді:

---

<sup>5</sup> Мұхамбетқалиева Г. М. Моноқалалардың мәселелерін шешудің тәжірибесі (Қазақстан мен Германияны мысалға алғанда) // Л. Н. Гумилев атындағы Еуразия Ұлттық университетінің жаршысы. «Саяси ғылымдар. Аймақтану. Шығыстану. Түркітану» сериясы. — 2018. — № 2 (123). — 48-бет // [http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2\(123\)/Г.М.%20Мухамбетқалиева.pdf](http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2(123)/Г.М.%20Мухамбетқалиева.pdf) (2020 ж. 20 сәуірінде қолжетімді болды)

<sup>6</sup> Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2012 ж. 25 мамырдағы № 683 қаулысы Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2014 ж. 28 маусымындағы № 728 2012–2020 жылдарға арналған моноқалаларды дамыту бағдарламасын бекіту туралы қаулысымен өз күшін жойды. // Әділет. Қазақстан Республикасының нормативтік-құқықтық актілерінің ақпаратты-құқықтық жүйесі // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683> (2020 ж. 28 сәуірінде қолжетімді болды).

<sup>7</sup> Моноқала тамырының соғуы // Қазақстан сарапшысы. — 2016. — № 3 (547) // <http://expertonline.kz/a14209/> (2020 ж. 30 сәуірінде қолжетімді болды)



«Аймақтардың дамуы», «2011–2020 жылдарға арналған тұрғын үй-коммуналдық шаруашылықты жаңғырту», «Қолжетімді үй» және «Ақбұлақ».<sup>8</sup> Бір жағынан, дамудың мұндай стратегиясын теоретикалық тұрғыдан айтарлықтай комплексті және бәрін қамти алатындай дәрежеде деп сипаттауға болады. Екінші жағынан, ол тым көп мәселені қамтуы мүмкін. Бұл іс-әрекеттерді тиімді жоспарлау мен тапсырмалардың орындалуын бақылауды қиындата түсуі әбден мүмкін.

2018 жылғы жағдай бойынша моноқалалардың бірде-бірі өздерінің экономикасы қала құрушы мекемелердің қызметінен тыс болғандығы туралы мысалды көрсете алмады. Яғни, мемлекеттің немесе кәсіпорынның қолдауынсыз «зәкірлік» жобалардың бірде-бірі, өкінішке қарай, ол уақытта іске аспаған болар еді.<sup>9</sup> 2020 жылдың басындағы қорытындыларға қатысты мына жайды айтуға болады: ресми мәліметтерге сәйкес, сумен жабдықтау желілерінің тозуы 10%-ға және электр желілерінің тозуы 12%-ға төмендеді.<sup>10</sup> Бұл, әрине, қуантарлық жай, бірақ күтілетін нәтижелер туралы толық мәлімет бермейді. Бағдарлама аяқталған кезде 48 жоба іске асырылды, олардың 32-сі ғана тұрақты жұмыс істеп тұр. Қалғандарының жұмысы не тоқтап тұр, не жұмыспен толық қамтылмаған, не мезгіл-мезгілмен жұмыс істейді. Сонымен қатар, деректерге сәйкес, олардың барлығы инновациялық емес, олар шикізатты шығаруға немесе оны алғашқы өңдеуге, не болмаса құрылыс материалдарын өндіруге негізделген. Осыған байланысты 2020 жылы аймақтарды дамытудың 2025 жылға дейінгі жаңа Бағдарламасы қабылданды. Оның шеңберінде моноқалаларға қойылған міндеттерді одан әрі орындау жоспарланып отыр. Соның ішінде кәсіпкерлік пен туризм саласын дамыту да бар.<sup>11</sup> Қалай болғанда да, бұл көп мәселенің шешілмегенін және олармен әрі қарай жұмыс істеудің қажеттілігін көрсетеді.

<sup>8</sup> Байгарин М. Аймақтардың дамуының біртұтас бағдарламасы (қазіргілердің бесеуін біріктіреді) халықтың өмір сүру сапасын көтереді — ҚР Аймақтық даму министрлігі департаментінің директоры Ардақ Досанов // МИА «Казинформ». — 2014. // [https://www.inform.kz/ru/edinaya-programma-razvitiya-regionov-ob-edinayuschaya-5-deystvuyuschih-povysit-kachestvo-zhizni-naseleniya-direktor-departamenta-mrr-rk-ardak-dosanov\\_a2649066](https://www.inform.kz/ru/edinaya-programma-razvitiya-regionov-ob-edinayuschaya-5-deystvuyuschih-povysit-kachestvo-zhizni-naseleniya-direktor-departamenta-mrr-rk-ardak-dosanov_a2649066)(2020 ж. 20 сәуірінде қолжетімді болды)

<sup>9</sup> Шестакова Т. Аймақтарды жаңарту // i nbusiness.kz. — 2018//<https://inbusiness.kz/ru/news/obnovlenka-dlya-regionov>(2020 ж. 20 сәуірінде қолжетімді болды).

<sup>10</sup> Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2019 ж. 27 желтоқсандағы № 990 «2020–2025 жылдарға арналған аймақтарды дамытудың мемлекеттік бағдарламасын бекіту» туралы қаулысы // Әділет. Қазақстан Республикасының нормативтік-құқықтық актілерінің ақпаратты-құқықтық жүйесі // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000990> (2020 ж. 28 сәуірінде қолжетімді болды)

<sup>11</sup> Сонда.

теді. Бағдарламаларды қабылдағанда халықаралық тәжірибенің талдауы ескерілді, дегенмен белгілі қадамдарды қайтадан ой елегінен өткізудің және дамудың тиімді жолдарын әрі қарай іздеудің қажеттілігі тууы мүмкін.

## **Германиядағы құрылымдық өзгерістер: құрылымдық саясаттың ерекшеліктері мен мәселелерді шешу жолдары, негізгі құралдары**

1950 жылдардың соңында Германиядағы дағдарыс көмірдің сырттан әкелінетін мұнаймен бәсекеге қабілеттілігінің болмауынан туындады. Жағдайды оңтайландыру үшін 1968 жылы Германияда көмір өнеркәсібі мен аймақтардағы көмір өндірісін қайта құрылымдау мен сауықтыру туралы заң енгізілді. Мәселелерді шешу шаралары төмендегідей болды:

- Ескірген өнеркәсіп салаларын жаңғырту;
- Көмір өндірісін реттеу: а) өндірісті шектеу, б) кәсіпорындар қызметкерлерін қайта дайындауға субсидиялар беру;
- Жоғары білімді дамыту және тиісті инфрақұрылым құру;
- Технопарктер мен ғылымды қажет ететін өндірістерді құру.<sup>12</sup>

Құрылымдық өзгерістердің бағытында басқалардың арасынан дәл осы шаралар керекті қадамдар болып табылады, бұл экономиканы әртараптандыру мен тұрақты дамытуға бағытталған.

Конрад Аденауэр атындағы Қор ұйымдастырған Германияға делегациялық сапардың шеңберінде сараптамалық кездесулер өткізілді, онда құрылымдық өзгерістерге қатысты жоғарыда көрсетілген шаралардың нақты мысалдары қаралды:

1) Wohnkompanie Berlin GmbH<sup>13</sup> компаниясының басшысы Штефан Альнер осы ұйымның ескі өнеркәсіп кәсіпорындарын қайта құру туралы жұмысын айтты (мысалы, жабылған ескі темекі фабрикасы). Ескі кешендерді қайта құру мен салып бітіру жаңа өнеркәсіп аумақтарын құруға бағытталған. Соған орай, бұл ғимараттарды пайдалану кезінде энергия

---

<sup>12</sup> Кулай С. В. Моноқалалардың экономикасын қайта құрылымдау мен жаңғыртудың шетелдік тәжірибесі // Мемлекеттік басқару. Электрондық жаршы. — 2019. — № 73. — С. 234. URL.: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-modernizatsii-i-restrukturizatsii-ekonomikimono-gorodov/viewer> (2020 ж. 20 сәуірінде қолжетімді болды)

<sup>13</sup> Ұйымның қызметімен толық танысу үшін олардың ресми сайтына қарау керек: <https://www.wohnkompanie.de/die-wohnkompanie/ueber-uns.html> (2020 ж. 10 мамырында қолжетімді болды).

тиімділігін арттырудың қажеттілігі ескерілді. Жылыту жүйесі, салқындату үшін энергияны ұтымды пайдалану, күн батареяларын қолдану, кеңістікті айтарлықтай тиімді пайдалану (шатырды қайта жарақтандыру немесе ғимараттар мен басқа да құрылыстарды байланыстыратын көпірлерді салып бітіру арқылы) — осының бәрі және басқасы осы ұйымның қызметі аясында қарастырылады. Компания мемлекеттің қолдауынсыз коммерциялық негізде жұмыс істейді, яғни әңгіме кәсіпкерлердің жеке тапсырыстары жөнінде болып отыр. Мұндай жобаларды Германияның көптеген банкі қолдайтындығының маңыздылығын атап айтқанымыз жөн.

Ұйым жобаны жоспарлау кезінде оны Берлиннің тиісті ауданына жауапты жергілікті басқару органымен келісіп істеуге міндетті болуы бұл істің маңызды аспектісі болып табылады. Жергілікті басқару өз кезегінде қайта құрылып жатқан кешенге іргелес жатқан халықты хабардар етуге міндетті, ал олар өз ұсыныстарын бере алады. Мысалы, мұндай қайта құру кезінде жасыл көшеттерді шауып, саябақтарды құрту мүмкін емес, оған тұрғындар үнемі қарсы болады, сонымен қатар бұлай істеуге заң да жол бермейді.

Бір жағынан, бұл мысал әртараптандырылған экономика шеңберінде экономикалық қызметтің жаңа түрін көрсетеді, екінші жағынан, ол халықтың өмір сүру әрекетінің тұрақты дамуының маңыздылығына және халықпен ұдайы диалог жасаудың қажеттілігіне көңіл аудартады.

*1-сурет. Пайдаланудың тиімділігін арттыру үшін тұрғын үй ғимараттары мен өнеркәсіптік кешендерді қалай өзгерту, қайта құру туралы (электр энергиясын, кеңістікті және басқаларды пайдалану) — WohnkompanieBerlinGmbH қызметі жайында. Суретте: Амос Хельмс, Конрад Аденауэр қорының ішкі бағдарламалар бөлімінде Азия елдерімен жұмыс жөніндегі басшысы.*



2) Германиядағы электр энергиясын өндіру үшін көмірді пайдаланудан толық бас тартуға бастайтын ұмтылыс, бұл, сірә, елдің құрылымдық өзгерістерінің орталық элементтерінің бірі болды. Мемлекет бұл тұста зауыттардың жабылуын ғана меңзеп отырған жоқ, ол сонымен қатар, федералдық жерлердің әрқайсысының белгілі бір шығындарын өтеуді, балама жұмыс орындарын құруды және зауыттарды қалпына келтіруді білдіреді. 2038 жылы көмірден шығу жоспарланып отыр. Бұл мерзімдердің есебін, сондай-ақ, көмірден шығу жоспарын құрылымдық өзгерістер, өсу мен жұмыспен қамту туралы құрылған комиссия жасады. Ол 2018 жылы саясат, экономика, қоршаған ортаны қорғау салалары мен кәсіподақ

өкілдерінен құрылды. Бұл туралы кездесулер аясында Германия өнеркәсіп Федерациясының өкілі Екатерина Бёнинг айтты. «Көмірден шығу туралы» дайындалып жатқан заң сонымен бірге федералдық жерлердің біркелкі еместігін және өз ерекшеліктері бар екенін ескеріп, олардың әрқайсысына белгілі бір дотациялар беруді қарастырады. Бёнингтің айтуы бойынша, бұл елдің шығысы мен батысындағы өнеркәсіптің әу бастағы даму деңгейінің әртүрлілігімен байланысты. Осыған ұқсастырып Қазақстандағы моноқалаларды дамыту үшін олардың әрқайсысының ерекшеліктерін және тарихи бастауларын ескеру маңызды.

З) «Қаладағы қала» — Берлиндегі «Адлерсхоф»<sup>14</sup> ғылыми-технологиялық паркі осылай қысқаша таныстырылды. Бұл жобаның негізгі мақсаты — бір жағынан, университеттің, екінші жағынан, фирмалар мен кәсіпорындардың және үшінші жағынан университеттен тыс ортадағы ғылыми-зерттеу жобаларының жақын «көршілестігі». Осы парктің аумағында инновациялар, жаңа жобалар, сонымен бірге өткеннің тарихы мен сәулетіне деген құрмет қатар өмір сүреді. Мысалы, қазір жұмыс істемейтін аэродинамикалық қондырғылардың сақталуын айтсақ болады. Басқаша айтқанда, ғылыми идеяларды тудыру орындары мен өмірге енгізу орындары және оларды коммерциялық мақсатта жүзеге асыратын орындардың тығыз жақындығы орын алып отыр. Осы мысалдың жалпы қорытындысы деп ғылыми саланы, университеттерді және идеяларды тудырудың бастау көзі болатын ғылыми-зерттеу институттарын қолдаудың қажеттілігін атауға болады. Сонымен бірге, осы идеялардың өмірде инновациялық технологиялар саласындағы табысты кәсіпкерлердің көмегімен іске асуына ықпал ету керек.

---

<sup>14</sup> Технологиялық парктің қызметімен ресми сайтта толық танысуға болады: <https://www.adlershof.de/en/> (2020 ж. 10 мамырда қолжетімді болды).

2-сурет. «Ғылым әрекет етуде». Берлиндегі «Адлерсхоф» ғылыми-технологиялық паркіне бару. Университеттің, кәсіпорындардың және университеттен тыс зерттеу орталықтарының көршілестері.



4) Университеттерді қолдау — құрылымдық өзгерістер үшін және моноқалалар сияқты елдімекендерді дамытуға қажетті маңызды аспект болып саналады. Мысалға алсақ, Жер парламенті депутаттарының бірінің айтуы бойынша, Саар Федералдық Жері жоғары білім саласына жалпы табыстың 10%-ын бөледі. Онымен сапар барысында кездесу өтті.

Саар университетінде басқалармен қатар жасанды интеллект тақырыбына арналған зерттеулер жүргізілуде. 2011 жылы мұнда ақпараттық қауіпсіздікті сақтау үшін CISPA Helmholtz Center for Information Security<sup>15</sup> орталығы құрылды. Орталықтың негізгі тақырыптары: деректерді қорғау, құқықтық аспектілер, бағдарламалардың қамтамасыздандыруын тексеру.

Саар университетінің профессоры, Европаны зерттеу саласының маманы, доктор Флориан Вебер де делегациялық сапардың мүшелерімен

<sup>15</sup> Толықтай ұйымның қызметімен олардың ресми сайтында танысуға болады: <https://cispa.saarland> (2020 ж. 10 мамырында қолжетімді болды).

құрылымдық өзгерістер тақырыбы бойынша әңгімелесті. Ол тұрғындардың өз аймақтарымен немесе қаласымен өзін-өзі бірегейлендірудің жоғары рөлін айтты. Тіпті, егер сөз өзіне тән келелі мәселелері мен жағымсыз байланыстары бар өнеркәсіпті моноқалаға қатысты болса да. Оның сөзінше, ұқсастық пен өз аймағының тарихына деген құрмет, жағымсыз байланыстарды қайтадан ой елегінен өткізу (соның ішінде өнер мен мәдениет арқылы) оның дамуы мен мәселелерін шешуге бейжай қарамауға көмектеседі. Бірақ бұл жерде жергілікті басқару мен өзін-өзі басқару тарапынан идеялық, концептуалдық, басқарушылық және қаржылық мүмкіндік туғызудың маңызы зор.

*3-сурет. Жұмысшылар еңбегіне тағзым, аймақ тарихына және оның бірегейлігіне құрмет көрсету — Саар Федералдық Жері, Фёльклинген қаласындағы металлургиялық өндіріс зауыты үшін жабық музей ашуға бірден-бір себеп болды.*



Бұдан бөлек, Флориан Вебер мына бір жайды атап өтті: тіпті халықтың қатысуының жоғары дәрежесіне қарамастан және оның келелі мәселелерінен хабардар болса да, бәрібір елдің бәрі риза болады деп ешкім басым кепілдік бере алмайды. Оның ойынша, егер Германия тұрғындарына жалпы

сауалнама жүргізген болса, онда халықтың орасан зор бөлігі айтарлықтай ықтималдықпен жаңартылған энергия көздерін қолдап шыққан болар еді. Сонымен қатар, Вебердің ойынша, жобаларды іске асыру кезінде адамдардың басым көпшілігі өз үйлерінің жанына жел қондырғыларын орнатуға шындығында қарсылық танытар еді. Дегенмен, бұл тұрақты мониторинг пен қоғамдық пікірді ескеру қажеттілігінің маңызын төмендетпейді.

Осы кездесулерде белгілі болғандай, университет аясында зерттелетін сан алуан тақырыптар, бір жағынан, қоғамдық үрдістерді талдап шығуға, екінші жағынан, мысалға алар болсақ, инновациялық технологиялардың мүмкіндігін, оған қоса экономиканың әртараптандырылуын зерттеуге көмектеседі. Бұл мемлекет пен жергілікті басқару тарапынан білім беру және зерттеу қызметіне қолдау көрсетудің тағы да айқындайды.

5) Халықаралық құрылыс көрмесі (Internationale Bauausstellung — IBA<sup>16</sup>) деп аталатын қала құру мен жоспарлау саласында құрылымдық өзгерістердің тағы да бір элементі және құралы болып саналады. Сондай-ақ, сәулет көрмесі деп аталатын көрмені таныстырушылардың айтуы бойынша, «кеңістік пен қоғамдық трансформациялау үрдісімен» бірге жүретін жетекші құрал және тұрақты даму саласында эксперименттер өткізуге арналған зертхана болып саналады. Көрме қызметінің шеңберінде сарапшылар кеңесі жұмыс істейді, олар ғимараттар мен нысандарды салу және қалпына келтіру туралы идеяларға талдау жасайды.

Олардың жұмысында мына ұғымдар негізгі аспектілер болып саналады: «халықпен байланыс», «азаматтардың қатысуы», «мамандардың біліктігі», «өзара тәртіп», «нәтижелерді бағалау», «ашықтық». Басқаша айтқанда, көрменің жобаларын іске асыру үшін халықтың оның идеялары мен жоспарларын қабылдауы маңызды болады және олар қатысатын тендерлерді өткізудің ашықтығын қамтамасыз ету керек.

Олардың жұмысындағы негізгі қырдың бірі — аймақтың бірегейлігін есепке алу, мұны олар нысандардың бірімен немесе басқасымен жұмыс істеу барысында көрсетуге тырысады.

---

<sup>16</sup> Көрменің қызметі жөнінде төмендегі сайтта толығырақ танысуға болады: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/baukultur/bauausstellung/bauausstellung-node.html> (2020 ж. 10-шы мамырында қол жетімді болды)



Аталмыш жобалардың бірсыпырасы мыналар:

- 1957 ж.— соғыстан кейінгі кезеңдегі тұрғын үйлер: тұрғын үйлердің құрылысы және қолданыстағы үйлерді жөндеу, тұрғын үй комплекстері маңындағы инфрақұрылымдарды дамыту, қайта құру және жақсарту;
- 1989–1999 ж. ж.— IBA Emscher Park, Рур аймағындағы құрылымдық өзгерістер: қала құру, әлеуметтік мәселелер, мәдениет және экология саласында түрлі жоба жасау тапсырылды. Оның мақсаты аймақтардың одан әрі экономикалық дамуы болды;
- 2010 ж.— IBA-Fürst-Pückler, ашық тәсілмен шығатын кен орындарына құрылымдық өзгерістер енгізу, экологияны қалпына келтіру, туризмді дамыту.

Халықтың ойы мен ұсыныстарын жинау мақсатында ұйым жазғы қоғамдық фестивальдар өткізеді. Халықтың ұсыныс-идеяларын жинағаннан кейін IBA оларды саясаткерлер арқылы «алға жылжытуға» тырысады, олардың алдында айтарлықтай бедел мен сенімге ие болады.

Осылайша, IBA аймақтардың тұрақты дамуы мақсатында керекті құралдар мен стратегиялар жасау үшін жұмыс істейді және бұл өмірдің көптеген салаларын да қамтиды. Әрине, мұндай қызмет құрылымдық өзгерістерді қажет ететін қазақстандық қалалар үшін де маңызды болар еді.

6) Құрылымдық өзгерістердің тағы бір жарқын мысалы — Саар Федералдық Жерінде орналасқан Фельклинген қаласында (неміс тілінде Völklinger Hütte) металлургиялық зауыт. Бүгінгі таңда зауыт ЮНЕСКО-ның Бүкіләлемдік мұралар тізіміне енгізілген. Экономикалық құлдырауымен жұмысының тиімсіздігіне қарамастан әкімшілік зауытты сүріп, бұзып тастаған жоқ. Керісінше оны туристік нысанға айналдырып, «қайта мамандандырды». «Мұндай индустриалдық кешенге жататын зауытты мұражай қалпына келтіру және оны туристік нысанға айналдыру — тамаша идея. Мысалы, Қарағандыдағы жабық шахталар үшін», — деді делегациялық сапардағы қазақстандық өкілдердің бірі. «Бұл — тарихқа деген құрметтің белгісі, тіпті сол тарих әрдайым жаңсақ болса да», — деп сөзін жалғастырды қатысушы. Ол сонымен қатар осындай зауыттардың экологиялық зиянын да айтып өтті. Бұл — бар ғұмырын өз денсаулығына қауіпті іске арнаған адамдардың еңбегіне құрмет көрсетудің көрінісі. Бұған қоса, туризмнің дамуы мұндай қалалар үшін қосымша және айтарлықтай табыс көзі бола алар

еді және олардың мәртебесін жоғарылатар еді. Бұл аспект Қазақстан аймақтарының даму Бағдарламаларында да ескеріледі және жергілікті басқару органдарының назарында болады.

Бүгінгі таңда зауыттың қызметін Жер үкіметі, Еуропалық одақ қаржыландырады және ол туристерге билеттер сату есебінен жартылай өз шығынын өзі өтейді. Жылына туристерден Жер бюджетіне шамамен 13 миллиондай евро түседі. Зауыт-мұражайдың тәжірибелі экскурсия жетекшісінің айтуы бойынша, бұл жергілікті тұрғындардың мақтаныш сезімін оятпай қоймады. Қалпына келтіру жұмыстары үшін, әрине, орасан қаржы керек; мамандардың қажеттілігі де өз алдына бір мәселе, сондықтан бұл көп уақыт пен шыдамдылықты талап етеді.

*4-сурет. «Индустриалдық мұражай» — Фёльклинген қаласындағы металлургиялық зауыт (Саар Федералдық Жері), өз жұмысын 1986 жылы тоқтатты. 1994 ж. ЮНЕСКО-ның Бүкіләлемдік мұралар тізіміне енді.*



Германияға барған делегациялық сапар нәтижесінде, алынған ақпарат бойынша, Германиядағы моноқалаларды қайта құрылымдауда қоғамдық пікірді назарға алу үлкен рөл атқарды деп қорытынды жасауға болады.

Стратегиялық бағдарламалар халықпен диалог жүргізудің қажеттілігін ескерді және осы елдімекеннің тұрғындары нақты нені маңызды және қажетті деп есептейтіндігін анықтады.

Көптеген сарапшылардың пікірінше, дәл осы аспект Германиядағы моноқалалардың дамуы мен оның өзгерістеріне оң нәтижелер әкелді.<sup>17</sup> Германияның аймақтық дамуы мен құрылымдық саясаты уақыт өте келе «Bottom-up» («Төменнен жоғары») деп аталатын саясатқа көбірек өзгерді. Бұл дегеніміз жергілікті басқару органдары өз азаматтарының ой-пікірлерін көрсете отырып, құрылымдық өзгерістердің саясатына өздерінің жеке идеялары мен даму концепциясын қосуға міндетті екенін білдіреді. Басқаша айтқанда, олар бұл жауапкершілікті жоғары әкімшілік билікке түгелдей артып қоймауы керек (яғни, Жер және Федералдық деңгейлерге). Сондықтан бұл жерде әңгіме «жеке жауапкершілік»<sup>18</sup> туралы болып отыр. Сонымен, Германиядағы құрылымдық өзгерістердің факторларына тек саяси құрылымдар, бизнес және квазимемлекеттік құрылымдар ғана жатпайды, бұған қоса азаматтық қоғам да енеді.

Германиядағы жергілікті басқару органдары үшін құрылымдық саясаттың тағы бір ерекшелігі ретінде «коммунааралық кооперацияны» атауға болады. Мысалы, Германиядағы заманауи пікірталастарға сәйкес, өзінің шекаралас аймақтарымен экономикалық байланыстарын кеңейтуге және нығайтуға Рур аймағының мүмкіндігі бар. Сонымен бірге бұл аймақтың ғылыми және білім беру салаларындағы дамуы көтерілген сайын өнеркәсіп саласының мамандары жұмыссыз қалып жатыр. Оған қоса, көршілес Вестфалия аймағында өнеркәсіптік орта таптың ішінен маманданған кадрлардың жетіспей жатқаны тағы бар. Икемді аймақтық кооперациялар осындай көптеген әлеуметтік және экономикалық мәселелердің шешімі болып

---

<sup>17</sup> Мухамбетқалиева Г. М. Моноқалалардың мәселелерін шешу тәжірибесі (Қазақстан мен Германияны мысалға алғанда) // Л. Н. Гумилев атындағы Еуразия Ұлттық университетінің жаршысы. «Саяси ғылымдар. Аймақтану. Шығыстану. Түркітану» — 2018 ж. — № 2 (123). — С. 50. // [http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2\(123\)/Г.М.%20Мухамбетқалиева.pdf](http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2(123)/Г.М.%20Мухамбетқалиева.pdf) (2020 ж. 20 сәуірінде қолжетімді болды)

<sup>18</sup> Дальбек Е., Гертнер С. Аймақтар мен ұрпақтар үшін әділ өзгеріс. Рур облысындағы құрылымдық өзгерістердің тәжірибесі. — Берлин: WWF Германия, 2019. — С. 55–60 // [https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF\\_Studie\\_Gerechter\\_Wandel\\_fuer\\_Regionen\\_und\\_Generationen.pdf](https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Studie_Gerechter_Wandel_fuer_Regionen_und_Generationen.pdf) (2020 ж. 20 сәуірінде қолжетімді болды)

табылуы мүмкін.<sup>19</sup> Бәлкім, Қазақстанда ынтымақтастықтың кадрлік саясат, білім беру саласындағы, сондай-ақ аймақтардың ойдағыдай табысты дамуы жөнінде тәжірибе алмасуы жайындағы мүмкіндіктерін анықтау үшін жергілікті басқарудың облыстық және аудандық органдарының арасында жүйелі түрде және тікелей кооперация енгізу қажет болар. Әсіресе моноқалаларға ауадай қажет.

Екі елді салыстыру оңай шаруа емес. Өйткені, олардың мемлекеттік құрылымын, халқының саны мен оның тығыздығын және аумақтың жалпы көлемдік айырмашылықтарын да ескеру қажет. Мұны Конрад Аденауэр атындағы Қор ұйымдастырған делегациялық сапардың қатысушылары да бірнеше рет атап өтті. Соған қарамастан, Қазақстанда қолданылатын және қолданылуы мүмкін құрылымдық өзгерістердің мүмкіндіктеріне тұрақты түрде талдау жасау өте қажет және маңызды. Расында сол үшін халықаралық тәжірибе алмасудың пайдасы қашанда зор.

---

<sup>19</sup> Аймақтық саясат үшін Рур облысындағы құрылымдық өзгерістердің сабағы.— Бремен/Берлин/ Бохум: Болжамдар туралы қорытынды баяндама, AF-ның InWIS-институтпен серіктестігі, InWIS зерттеулер&консалтинг ГмбХ, 2015.— S.22 // [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/lehren-strukturwandel-ruhrgebiet-regionalpolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/lehren-strukturwandel-ruhrgebiet-regionalpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (2020 ж. 22 сәуірінде қолжетімді болды)

## **5-тарау.** **Басқару және кадрлық саясат**

### **Еңбек нарығының аймақтық ерекшеліктері мәнмәтінінде жергілікті басқару органдарын кадрлық қамтамасыз ету**

*Алихан Байменов, Ернар Жаркешов, Гүлмира Раисова*

Жергілікті өзін-өзі басқару және мемлекеттік басқару органдарын кадрлармен қамтамасыз етудің маңызы зор, себебі өзін-өзі ұйымдастыру мен басқарудың деңгейі кез келген елдің тұрақты дамуында негізгі роль атқарады. Жалпы, кадрлармен қамтамасыз ету деңгейі белгілі бір мекендегі немесе әкімшілік-аумақтық бірліктегі адам ресурсының басты жиынтығының әлеуетімен, сондай-ақ осы басқару органдарында жұмыс істеуге дайын және жұмыс істедуді қалайтын адам ресурстарын шынайы іріктеу сапасымен айқындалатыны белгілі. Сонымен қатар жергілікті басқару органдарының өкілеттіктері, жауапкершілігі мен ресурстары басқа факторлармен қатар әлеуетті кадрларды ынталандыруға, демек, адами ресурстардың басты жиынтығындағы нақты іріктеменің үлесіне де ықпал етеді.

1995 жылғы қабылданған Конституцияға дейін, Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару органдары айтарлықтай кең өкілеттіктерге ие болды. Қазіргі уақытта жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқарудың құқықтық негізін Конституция, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заң және басқа да нормативтік құқықтық актілер құрайды. Қызмет мәні бөлігінде екі институт та өзара тығыз байланысты, бір-бірін толықтырады және жергілікті қоғамдастықтардың тыныс-тіршілігін қамтамасыз ететін бірыңғай басқару «қондырмасын» құрайды.

2012 жылы Қазақстан Республикасында Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы бекітілді (бұдан әрі — Тұжырымдама), осыған сәйкес жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту екі кезеңмен жүргізіледі және

оған халықтың басқаруға қатысуын белсендендіру бойынша шаралар, ауылдық округтер, ауылдар, кенттердің әкімдерін сайлауды енгізу, сондай-ақ бюджеттің 4-деңгейін қалыптастыру кіреді.

Халықаралық тәжірибеге шолу жасасақ, бірқатар елдерде жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік функциялар да жүктелген. Кейбір елдерде, мысалы, конституциялары мен әкімшілік-аумақтық құрылымы, жалпы алғанда, Қазақстанға ұқсас Польша мен Францияда, мемлекеттің мүддесін сақтау және жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара әрекет етуді қамтамасыз ету үшін, воеводалар мен префектілер институты енгізілген. Іс жүзінде барлық модельдерде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының белгілі бір дуализмі байқалады және ол Еуропалық жергілікті өзін-өзі басқару хартиясында көрсетілген.

Қолданыстағы қазақстандық модельде негізгі өкілеттіктер мен ресурстар жергілікті мемлекеттік басқару органдарында шоғырланған. Бірақ, сонымен қатар, өзін-өзі басқару және жергілікті мемлекеттік басқару органдары арасындағы тепе-теңдікті қамтамасыз ететін заң әзірлеу талпыныстары да болды.

Қазіргі кезде, жергілікті мемлекеттік басқару органдары<sup>1</sup> кадрлармен 91–92%-ға қамтамасыз етілген (1-кесте). Е санатындағы мемлекеттік қызметшілердің үлесі барлық мемлекеттік қызметшілердің нақты санында 35,2%-ын құрайды. Қалалар, аудандар мен ауылдық жерлердің 1000 тұрғынына орташа есеппен 4 мемлекеттік қызметшіден келеді екен. Мемлекеттік қызметтердің көптеген түрін цифрлық жүйеге ауыстырып жатқан осы шақта бұл арақатынас оңтайлы деп айтуға болады.

---

<sup>1</sup> Қазақстан Республикасы Президентінің «Саяси және әкімшілік мемлекеттік қызметшілер лауазымдарының тізілімін бекіту туралы» 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 150 Жарлығына сәйкес, қалалық, аудандық және ауылдық деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер жергілікті деңгейде Е санатына жатқызылған.

1-кесте. 2020 жылдың 1 қаңтарына кадрлармен қамтамасыз ету деңгейі және бір бос лауазымға конкурстың орташа мәні

<b>Аудан, қаладағы аудандар және облыстың деңгейдегі қалалардың әкімдері аппараттары, аудандар мәслихаттарының аппараттары (Нұр-Сұлтан, Алматы, Шымкент қалаларын есепке алмағанда)</b>	<b>Жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын аудандық атқарушы органдар, аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің, ауылдық округтердің әкімдері</b>	<b>Аудандық маңызы бар қалалар, ауылдар, кенттер, ауылдық округтер әкімдерінің аппараттары</b>
«Е» санаты	«Е-Р» санаты	«Е-Г» санаты
штаты — 5 575	штаты — 16 332	штаты — 11 636
нақты — 5 142	нақты — 14 919	нақты — 10 653
қамтамасыз етілуі — 92,2%	қамтамасыз етілуі — 91,3%	қамтамасыз етілуі — 91,6%
Бір бос лауазымға адамдардың саны (орташа мәні)		
0,9	0,8	0,7
(2 804 бос жұмыс орнына 2 507 үміткер)	(6 440 бос жұмыс орнына 4 982 үміткер)	(4 300 бос жұмыс орнына 2 980 үміткер)

1-кестедегі бір бос лауазымға адамдар санының көрсеткіші, жергілікті басқару органдарында жұмыс істедудің тартымдылығы төмен екенін көрсетеді. Бір бос лауазымға үміткерлердің саны, аудандық әкімдіктерде 0,9 адамды, аудандық атқарушы органдарда 0,8 адамды және ауыл әкімдерінің аппараттарында 0,7 адамды құрайды. Дегенмен де, ауылдық әкімдіктердегі лауазымдарға қойылатын білім деңгейінің талаптары, басқа санаттармен салыстырғанда төмен (2-кесте). Үміткерлердің ортадан кейінгі немесе техникалық және кәсіби білімі болса жеткілікті, ал басқа санаттардың лауазымдарына конкурсқа қатысу үшін жоғары білім талап етіледі.

*2-кесте. Аудандық (облыстың маңызы бар қала), ауылдық деңгейдегі лауазымдарға қойылатын біліктілік талаптары*

Лауазымы	Санаты	Білімі
Аудандар, қаладағы аудандар және облыстық маңызы бар қалалар әкімдерінің аппараттары, аудандық мәслихаттардың аппараттары (Е санаты)		
бас маман	Е-4	мемлекеттік қызметте кемінде бір жыл өтілі немесе тиісті салалардағы жұмыс өтілі кемінде екі жыл болған жағдайда ортадан кейінгі немесе техникалық және кәсіби білім
жетекші маман	Е-5	ортадан кейінгі немесе техникалық және кәсіби білім
Жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын аудандық атқарушы органдар, аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің, ауылдық округтердің әкімдері (Е-Р санаты)		
бас маман	Е-Р-4	мемлекеттік қызметте кемінде бір жыл өтілі немесе тиісті салалардағы жұмыс өтілі кемінде екі жыл болған жағдайда ортадан кейінгі немесе техникалық және кәсіби білім
жетекші маман	Е-Р-5	ортадан кейінгі немесе техникалық және кәсіби білім
Аудандық маңызы бар қалалар, ауылдар, кенттер, ауылдық округтер әкімдерінің аппараттары (Е-Г санаты)		
бас маман	Е-Г-3	мемлекеттік қызметте кемінде бір жыл өтілі немесе тиісті салалардағы жұмыс өтілі кемінде екі жыл болған жағдайда ортадан кейінгі немесе техникалық және кәсіби білім
жетекші маман	Е-Г-4	ортадан кейінгі немесе техникалық және кәсіби білім

Ауылдарда еңбекке қабілетті тұрғындар, сондай-ақ мемлекеттік қызметші болғысы келетін адамдар көп болғанымен, жергілікті әкімдіктердегі бос лауазымдарға конкурс аз болатыны назар аудартады.<sup>2</sup> Біздің көзқарасымыз бойынша, жер-жерлерде өзін-өзі басқару және мемлекеттік басқару органдарында еңбек ресурстарының негізгі жиынтығының жұмыс істеуге ықыласы мен ниетіне келесі факторлар көп ықпал етеді.

1. Жергілікті халықтың конкурстық іріктеудің объективтілігі мен адалдығына сенімділік деңгейінің төмендігі. Үміткерлердің көпшілігі «еш пайда жоқ» деген пікірде болады. Көптеген жағдайда олар

<sup>2</sup> Еңбекке қабілетті тұрғындардың жалпы санының жоғары болуы ауылды жерлерге тән (ауыл халқының жалпы санынан 62,5%) Дереккөз: Занятость в Казахстане. 2014–2018. Статистический ежегодник. — Нур-Султан: АС МНЭ РК, 2019.



«конкурстың қорытындысы айқындалып қойған, бәрібір лауазымға басқа біреу өтеді, сондықтан өзі бұл орынға үміттенбей-ақ қойса да болады» деп ойлайды.

2. Үміткерлердің іріктеу рәсімдеріне, атап айтқанда, тестілеуге дайындық деңгейінің жеткіліксіздігі.
3. Орталық және жергілікті басқару деңгейлері арасындағы еңбекақы төлеудің теңсіздігі, атап айтқанда, орталық органдармен, экономиканың басқа да секторларымен салыстырғанда, жергілікті органдар мемлекеттік қызметшілерінің жалақыларының төмен мөлшері.
4. Мемлекеттік қызметшілердің құндылықтық ережелері мен мінез-құлықтарының себептерін, мемлекеттік қызметшілердің ұйым ішіндегі өзара қарым-қатынастарын, жұмысты артығымен істеуін айқындайтын корпоративтік мәдениет.
5. Ынталандырудың жеткіліксіздігі. Van der Wal Z., Mussagulova A. зерттеуіне сәйкес, Қазақстанда мемлекеттік қызметшілердің ынталы болуының негізгі себептері — мемлекеттік саясатты жасауға қатысуға талпыну (5-тен 4,22), қоғамдық мүдделерге шынайы берілу (5-тен 4,02), жанашырлық (5-тен 3,9), өзін-өзі құрбан қылу (5-тен 3,57).<sup>3</sup> Басқарудың жергілікті деңгейінде өкілеттіктер мен ресурстардың жеткілікті болмауы мемлекеттік қызметте жұмыс істеуге деген ынта-ықыласты төмендетеді. Ықтимал үміткерлер өкілеттіктері мен ресурстарының деңгейі жоғары қызметте, яғни облыстық деңгейде немесе орталық аппаратта жұмыс істеуге көбірек ұмтылады.

Сондықтан да басқарудың осы деңгейі аудан, ауылдық округ, ауылдар мен кенттердің әкімдеріне халықтың өмір сүруін жақсартуға ықпал ететін мүмкіндіктерге ие бола алатындай жеткілікті және қажетті өкілеттіктермен, ресурстармен қамтамасыз етілуінің маңызы өте зор. Жауапкершілік те оларда бар өкілеттіктер мен ресурстар үшін ғана жүктелуі тиіс.<sup>4</sup>

Өкінішке орай, қазір осы өкілеттіктердің жүзеге асыру көлемдері мен ресурстық мүмкіндіктердің арасында белгілі бір алшақтық байқалады.

---

<sup>3</sup> Van der Wal Z., Mussagulova A. 2017. Motivation of public servants in Kazakhstan. Final Report. ACSH. GCPSE. UNDP: 53.

<sup>4</sup> Байменов А. О некоторых факторах эффективности государственного управления // Государственная служба. — 2020. 20-том. № 1. 26–32 бб

Заңнамаға сәйкес, әкімдерге 79 функция жүктелген, оларды іске асыру ресурстардың біршама маңызды мөлшерін талап етеді.

Тұжырымдамаға сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қаржылық және экономикалық дербестігін кеңейту үшін, оларға салықтық және салықтық емес түсімдердің,<sup>5</sup> жергілікті өзін-өзі басқару қаражатының есебінен алынған коммуналдық меншікті басқару процестерінің бір бөлігін беру, сондай-ақ тиісті бюджеттердің жобаларын талқылауға азаматтардың қатысу тетігін енгізу бойынша жұмыс жүргізілуде. Осы орайда, біздің көзқарасымыз бойынша, жеке тұлғалар сияқты, заңды тұлғалардан да алынатын жылжымайтын мүлікке салынатын салық жергілікті бюджеттің табысты бөлігі болуы тиіс. Мұндай шешім фискальды-экономикалық логикаға сай болар еді және салықтық базаны анықтау, тиісті міндеттерді қамтамасыз ету бойынша жұмысты да неғұрлым мәнді етер еді. Сонымен қатар, қалалық, аудандық және ауылдық деңгейлердегі органдарға жер бөлу, жер қойнауын пайдалану мәселелерін өздері шешуіне мүмкіндік беру, ел-жерлерде олардың маңыздылығын арттыруға ықпал етер еді.

Жергілікті өзін-өзі басқару және мемлекеттік басқару органдарын жеткілікті қаржылық ресурстармен қамтамасыз ету, өз кезегінде, әлеуметтік инфрақұрылымның дамуына сөзсіз әсерін тигізеді және оған қоса тұрғындардың жергілікті басқару органдарында жұмыс істеуге деген қызығушылығын арттырады. Инфрақұрылымның даму деңгейінің өсуі жергілікті қоғамдастықтарда өмір сүруге қызығушылықтың артуына, қалалар мен ауылдар арасындағы теңсіздікті жоюға ықпал ететіні белгілі.

Әрине, инфрақұрылымның даму деңгейін теңестіру (мысалы, жолдардың және ауыз судың сапасы, орталықтандырылған сумен жабдықтауға және жылумен қамтамасыз етуге қолжетімділік) біршама уақытты талап етеді. Сонымен қатар, ауыл халқы жаңадан берілетін және дамып келе жатқан қоғамдық игіліктермен қаламен тең деңгейде қамтылуы керек.

---

<sup>5</sup> Мысалы, жергілікті өзін-өзі басқару бюджетінің табысты бөлігін: төлем көзінен салынбайтын, табыстар бойынша жеке табыс салығы; жеке тұлғалардың мүлкіне салынатын салық; елді мекендердегі жерлерге салынатын жер салығы; заңды тұлғалардың көлік құралдарына салынатын салық; жеке тұлғалардың көлік құралдарына салынатын салық; сыртқы (ауани) жарнаманы орналыстыру үшін төлем; мемлекеттік мүлікті мүліктік жалдаудан (жалға алудан) түсетін табыстар; жеке және заңды тұлғалардың ерікті жинаулары; ҚР ӘПК көзделген әкімшілік құқықбұзушылық үшін әкімдер алатын айыппұлдар; коммуналдық меншікті сатудан түсетін табыстар; аудандық бюджеттен түсетін трансферттер құрайды.

Мысалы, жоғары жылдамдықтағы ғаламтор және жалпыұлттық теледидар. Ауылдық жерлерде жұмыс істейтін мемлекеттік қызметкерлер мен жастар, өздерін ақпараттық қамтамасыз ету саласында артта қалып бара жатқандай сезінбеуі керек.

Көрсетілген мәселелермен қатар, жергілікті басқару органдарының мемлекеттің денсаулық сақтау және білім беру сияқты негізгі функцияларын іске асырудағы рөлін күшейтуге де ерекше назар аудару қажет. Атап айтқанда, аудандық деңгейлерде жергілікті мемлекеттік басқарудың базалық құрылымында денсаулық сақтауды басқару жөніндегі орган қарастырылмаған. Медициналық мекемелердің барлығы облыстық басқарманың қарамағына жатады.

Аудандық бюджетте денсаулық сақтауға шығын баптары көзделмеген, осыған сәйкес, ресурстар жоқ, бірақ бұл ретте осы сала үшін жауапкершілік және ана мен баланы қорғау мәселелері, ауылдық денсаулық сақтау ұйымдарын кадрлық қамтамасыз етуге жәрдем беру сияқты кейбір жекелеген құзыреттер сақталып отыр. Соның салдарынан, осы салада проблемалар туындаған жағдайда, жауапкершілік аудандық және қалалық басқару органдарына аударылады. Мысалы, екі жылдай бұрын, Денсаулық сақтау министрі Талғар ауданының әкіміне жедел жәрдемге байланысты жағдай үшін ескерту жасады. Бірнеше ай бұрын Шығыс Қазақстан облысы Зайсан ауданында короновирус туралы қауесетке байланысты халықтың толқуы болып, аудан әкімі лауазымынан босатылды.

Осыған байланысты, өкілеттіктерді, жауапкершілікті және ресурстарды шектеуге қатысты аралас әдісті пайдаланатын, жоғарыда көрсетілген салалар қызметкерлерінің еңбекке ақы төлеуін қаржыландыру және жабдықтау штат (немесе префект) деңгейінде шешілетін, ал әкімшілік жасау, ғимаратты ұстау және жөндеу мәселелері жергілікті басқару деңгейінің құзыретіне кіретін, кейбір елдердің тәжірибесі айрықша қызықты. Осылай, функцияларды басқарудың төменгі деңгейіне бөлу арқылы орталықсыздандыру қағидаты іске асырылады.

Одан басқа, іс жүзінде, жоғарыдан төменге қарай, олардың тиісті өкілеттіктері мен ресурстарының бар-жоғы алдын ала зерделенбестен тапсырмалар түсірілетін жағдайлар кездеседі. Соның салдарынан, төменгі деңгейдің лауазымды тұлғалары, қолдарында тиісті ресурстары бар, заңды және жеке тұлғалардан көмек алу үшін, оларға мемлекеттік сатып

алулар мен мемлекеттік тапсырыстар кезінде артықшылық ұсына отырып, жемқорлық қарым-қатынастарды орнатуға мәжбүр болады. Бұдан жергілікті басқару органдарына құрылған өзгеше бір қақпан секілді қабылданатыны анық.

Жоғарыда көрсетілген жайттар ықтимал үміткерлердің жергілікті басқару органдарында жұмыс істеуге деген ынта-ықыласына, сондай-ақ басқарудың осы деңгейіндегі мемлекеттік қызметшілердің жұмысын жалғастыруға деген ынтасына сөзсіз әсер етеді.

Кәсіби мемлекеттік аппаратты қалыптастыру мәселелерінде негізгі роль адам ресурстарын басқару жүйесіне (бұдан әрі — АРБ) беріледі. Әр түрлі елдердің АРБ жүйелерін салыстырмалы талдау көрсеткіштеріне сүйенсек, АРБ озық технологияларын іс жүзінде қолданатын мемлекеттік мекемелер, әдетте, жоғары тиімділігімен ерекшеленеді, оларда ынталандыру, оқыту, мансаптық баспалдақпен көтерілу тетіктері мен технологиялары жақсы жұмыс істейді, соның салдарынан — кадрлардың жұмыс орнын ауыстыруға ниеті төмендеу және еңбекке қанағаттану сезімі көбірек.<sup>6</sup>

АРБ-ның мемлекеттік қызметтегі рөлінің маңыздылығын ескере отырып, Қазақстанда 2012 жылы мемлекеттік қызметкерлерді кәсібилендіру және жаңа деңгейге көтеру мақсатында Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңына біршама өзгерістер енгізілді:

кадр қызметтерін персоналды басқару қызметі деп қайтадан атау. «Кемені қалай атасаң, солай жүзеді» деп күтілген;

жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдар үшін персоналды басқарудың бірыңғай қызметтерін (кадр қызметін) (ПББҚ) құру. Аудандық деңгейдегі персоналды басқару жөніндегі жұмысты орталықтандырудың қажеттілігі сол кезде аудандық және ауылдық деңгейде, 5 мың адам негізгі жұмыстарын «кадровик» міндетін қоса атқаруымен байланысты туындаған еді. Соның салдарынан, жергілікті атқарушы органдарда АРБ жөніндегі жұмыстар мемлекеттік қызметке іріктеу, жалдау, одан

---

<sup>6</sup> OECD. ACSH (2017): Benchmarking civil service reform in Kazakhstan.— InCISE. (2019): The International Civil Service Effectiveness Index, 84. The International Civil Service Effectiveness (InCISE) Index project is a collaboration between the Blavatnik School of Government and the Institute for Government.— Thijs, N.; Hammerschmid, G.; Palarić, E. (2017): A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. EC, S. 108.

босату және жұмыста болу рәсімдерінің қағаз жүзіндегі құжаттамалық қамтамасыз етілуіне әкелді.

2013 жылы мемлекеттік органдардағы кадр қызметтерінің атауы түгелімен Персоналды басқару қызметі деп (бұдан әрі -ПБҚ) ауыстырылды, ал аудандар мен жеке қалалардың барлығында, аудан бойынша орташа жалпы штат саны 120–130 бірлік болғанда, саны 3–6 қызметкерден тұратын ПБҚ құрылды. Қазіргі кезде, жер-жерлерде ПБҚ-ға кадр мәселелері жөніндегі комиссияның қызметін ұйымдастыру, мемлекеттік қызметшілердің қызметін бағалауды, тағылымдануды, тәлімгерлікті, конкурстық іріктеуді, қызметін жоғарылатуды, қайта дайындауды және біліктіліктерін көтеруді өткізу рәсімдерінің сақталуын қамтамасыз ету бойынша функциялар жүктелген. Осы шаралар ПБҚ қызметкерлерінің кәсіби деңгейін көтеруге, олардың күш-жігерін тек HR менеджмент мәселелеріне шоғырландыруға, сондай-ақ 4 мың мемлекеттік қызметші-қосалқы қызмет атқарушыны өздерінің тікелей міндетіне жатпайтын функцияларды орындаудан босатуға мүмкіндік берді.

Қазақстанда мемлекеттік қызметшілерге арналған бірыңғай құзыреттіліктер шеңберін енгізуге талпыныс жасалуда. Осыған сәйкес, құзыреттерді бағалау жөніндегі тестілер әзірленді, олар 2017 жылы әкімшілік мемлекеттік қызметшілерді кешенді аттестаттау кезінде пайдаланылды. Бірақ, бұл тестілердің сапасы мен олардың нәтижелерінің адалдығы күдік туғызады, демек оларға деген сенім деңгейі әлі де болса төмен.

Сондай-ақ, іріктеу тәсіліне корпоративті мәдениет құндылықтары әсер ететіні анықталды. Атап айтқанда, 2013–2016 жылдары квазимемлекеттік сектордың қазақстандық ұйымдарының бірі іріктеу құралы ретінде:

- кәсіби білімі мен заңнаманы білу деңгейін бағалау тестілерін;
- қабілеттілігін бағалау тестілерін;
- құзыреттері бойынша сұхбат алу тәсілдерін пайдаланды.

Бұл ретте жоғарыда көрсетілген үш құралдың арасында қабілеттілігін бағалау тестілері мен құзыреттері бойынша сұхбат ең тиімді тәсіл деп саналды. HR менеджерлер осы тәсілдер бойынша ең жақсы нәтиже көрсеткен және жұмысқа қабылданған кандидаттар, ұйымда жұмыс істейтін алдағы 3 жыл бойы, қызметті жыл сайын бағалау нәтижелері бойынша тиімділіктері жоғары қызметкерлер болады деп ойлаған еді.

Іс жүзінде мүлдем басқа жағдай орын алды. Жоғары тиімділікті кәсіби білімі мен заңнама актілерін білу деңгейін бағалау тестілерінің нәтижелері бойынша жоғары баға алған қызметкерлер көрсетті. Яғни, бұл ретте іріктеудің тиімді құралы кәсіби білімі мен заңнаманы білу деңгейін бағалау тестілері болып шықты.

Бұдан кейінгі зерттеулер бұл құралдың өздігінен тиімді болмайтынын, оның тиімділігі корпоративті мәдениеттің негізгі құндылықтарына байланысты болатынын көрсетті. Бұл ұйымдарда басты назар «орындаушылық» пен «жауапкершілікке» бөлінеді, сол үшін де кәсіби білімі мен заңнаманы білу деңгейін бағалау тестілері бойынша жоғары балл жинаған орындаушы және төзімді қызметкерлердің жұмысы барынша тиімді болды.

Әрине, бұдан құзыреттері бойынша сұхбат және қабілеттілігін бағалау тестілері бойынша анық болжам жасай алмаймыз деп айтуға болмайды. Бұл жерде мінез-құлықтық құзыреттерді анықтау мәселесі алдыңғы орында тұруы керек, ол жұмысқа қабылдаған кезде және кейінірек қызметкерлердің жұмысы жыл сайын бағаланады.

Қазіргі кезде «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заңына сәйкес, ПБҚ-ға негізінен рәсімдік-операциялық функциялар жүктелген. Онда уәкілетті органның нормативтік бұйрығымен ПБҚ-ға адам ресурстарын басқару стратегиясын әзірлеу және іске асыру, кадрларға қажеттілікті талдау және жоспарлау, корпоративті мәдениетті қалыптастыру және стратегиялық сипаты бар қолайлы әлеуметтік-психологиялық климатты дамыту қызметтері бекітілген. Бұл мемлекеттік орган басшыларының, сондай-ақ ПБҚ қызметкерлерінің ПБҚ-ның ағымдағы және күтілетін рөлі туралы, сонымен қатар қызметінің басты түрлері туралы бұрыс түсініктің қалыптасуына әкеледі. Мемлекеттік қызметте реформаның керектігі туралы 2000 жылдардан бері айтылып келе жатса да, жағдай еш өзгеріссіз бірнеше жыл бойы сақталып келеді.<sup>7</sup>

АРБ саласында арнайы білімнің және тәжірибенің бар болуы, орталық мемлекеттік орган және облыс әкімі аппараты деңгейіндегі ПБҚ басшысы лауазымынан үміткер кандидаттар үшін қойылатын негізгі талаптардың бірі болуы тиіс. Өкінішке қарай, заңнамалық тұрғыда біліктілік талаптарында көзделген тиісті білімінің бар болуына және тиісті мемлекеттік

---

<sup>7</sup> Байменов А. 2000. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель.— Астана: Фолиант: 149с.

лауазымдарда жұмыс өтілінің болуына (және қызметкерлер құрамын басқару саласында болуы міндетті емес) қатысты ғана талаптар белгіленген. Соның салдарынан, ПБҚ басшысы лауазымына қызметкерлер құрамын басқару саласында тиісті тәжірибесі және машығы жоқ кез келген азамат орналаса алады. Іс жүзінде, ПБҚ басшысы лауазымына ПБҚ саласында арнайы білімі және тәжірибесі жоқ адамның келуі осы бөлімшенің жұмысын ұйымдастыруға қатты әсер етуі мүмкін.

Жалпы, мемлекеттік қызметте адам ресурстарын басқару жүйесін бұдан әрі жетілдіру жергілікті басқару органдарын кадрлармен қамтамасыз етілу мәселелерін шешуге ықпал етер еді.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мүмкіндіктерін арттыру үшін, қолданыстағы заңнамамен сәйкес, елде жергілікті қоғамдастықтардың проблемаларын шешуге қоғамдастықтың, сарапшылардың және азаматтардың қатысу тетігі ретінде қоғамдық кеңестер құрылған. Алайда, қоғамдық кеңестердің құрылуының өзі, жергілікті өкілетті орган — мәслихаттардың пәрменділік проблемаларының бетін ашады, бірақ біздің еңбегімізде бұл тақырып қарастырылмайды. Сонда да жергілікті атқарушы органдар мен мәслихаттарға ғана емес, қоғамдық кеңестерге де сенім деңгейі өте төмен болып отыр. Бұл олардың көбінесе алдын ала айқындалып қойған шешімдерді қабылдауымен байланысты.

Сенімді қалпына келтіруде тікелей сапалы кадрлық қамтамасыз етудің маңызы зор, бірақ, сонымен қоса, түбегейлі жаңа тәсілдер керек, олар жергілікті басқару органдарындағы жергілікті еңбек нарығының негізгі жиынтығының зияткерлік әлеуетін пайдалануға бағытталуы тиіс, бұл үшін бизнесті және сарапшы қауымдастықты әріптестікке шақыру керек. Осыған байланысты Қазақстанның жергілікті өзін-өзі басқару органдарының алдында жұмыстың жаңа форматын табу міндеті тұр.

Осы бағытта Біріккен Араб Әмірліктерінің Дубай қаласындағы<sup>8</sup> мемлекеттік және қалалық акселераторларының табысты тәжірибесін қарастырып көруге болады. Атап айтқанда:

- бір командаға керекті стейкхолдерлерді (қатысушыларды), мүдделі тұлғаларды (мемлекеттік органдар, қоғамдық бірлестіктер, белсенді тұрғындар, ғалымдар, кәсіпкерлер) тарту;

---

<sup>8</sup> Government Accelerators, UAE, official website//URL: <https://www.accelerators.gov.ae>.

- нақты проблемалық мәселені бірігіп талдау, қосымша бюджет қаражатын талап етпейтін стандартты емес шешімдер іздестіру;
- таңдап алынған шешімдерді енгізуді жеделдетіп қосу.

Жеткілікті түрдегі қысқа уақыт ішінде талдаудың инновациялық тәсілдерін пайдалану және шешімдерді бірлесіп жасау арқылы акселерациялық командалар мыналарға қолжеткізді:

- 53% өлім оқиғалары болатын кейбір жолдарда ЖКО төмендеді;
- балабақшаларға кезекте тұратын ел азаматтарының барлық балалары 50 күнде балабақшаға орналастырылды;
- емшек безінің обырын анықтауға жүргізілетін скринингтен өтетін әйелдердің саны екі еселенді;
- елдегі патенттердің саны 7 есе көбейді және басқалар.

Қазақстанда қалалық акселераторлардың табысты тәжірибесін алғашқылардың бірі ретінде Нұр-Сұлтан қаласының әкімдігі қолданды.<sup>9</sup> Әрине, әр елдің, оның ішінде Қазақстанның өзіндік ерекшелігі бар, бұл ерекшелік қалалық акселераторды енгізгенде ескерілді. Акселератор әкімдіктің жұмысын жаңа, неғұрлым ашық форматта айқындады, яғни қаланы дамыту бойынша тактикалық мәселелерді бірлесіп талдау, астанада сапалы өмір сүру проблемаларын оңтайлы шешу жолдарын іздестіру және жеделдетіп іске асыру негізгі міндеті болып табылатын, белсенді қала тұрғындарын, жеке компаниялардың өкілдерін, қоғамдық бірлестіктер мен құрылымдарды біріктірген бірыңғай алаң құрылды.

Жылдар бойы шешілмей қалған проблемаларды қысқа уақытта шешу өте қиын екенін айту маңызды. Алайда, қалалық акселератор жұмысының мәні де осында — бар проблемаларға жаңа көзқараспен қарау және акселерациялық топтарға қосылмаса, өзара сирек ықпалдасатын түрлі мемлекеттік органдар, жеке компаниялар және басқа тұлғалардың бірігуі нәтижесінде жеделдетілген режимде тактикалық міндеттерді шешу.

Бұл тәсілдің артықшылығы — барлық қамтылған тараптар арасында диалогті қалпына келтіру мүмкіндігі, бар проблемаларға және әлеуетті шешімдерге басқа қырынан қарау. Сонымен қатар, бұл тәсіл мемлекеттік қызметшілерден барынша ашықтықты, осындай бірлестіктегі іс-әрекетті тиімді үйлестіруді талап етеді, ал ол мемлекеттік қызметке іріктегенде

<sup>9</sup> Акселератор развития г. Нур-Султана //URL: <http://nursultansmartaccelerator.com>.



және жұмыс бабында жоғарылату кезінде ескерілуі тиіс жеке дағды болып табылады.

Нұр-Сұлтан қаласында қалалық акселераторлар қызметінің оң тәжірибесін ескере отырып, оны аймақтардағы жергілікті басқару органдарына ендіру дұрыс болар еді.

Аймақтарда кадр әлеуетіне әсер ететін факторлар тобының бөлігінде, жер-жерлердегі, яғни еңбек нарығына, әсіресе, аймақтық бөлікте, еңбек ресурстарының негізгі жиынтығының сапасы және тұрақтылығы жайлы да айта кету маңызды.

Тұрақты еңбек нарығы деп жұмысқа қабілетті тұрғындар үшін кәсіптердің кең ауқымына тұрақты сұранысты жасай алатын, осы кәсіптерді сапалы жұмыс орындарымен толтыру үшін оларды қажетті машықтармен қамтамасыз ете алатын нарық айтылады.<sup>10</sup> Демография, экономикалық даму және экономикалық қиындық деңгейі, экономиканы диверсификациялау және теңсіздік сияқты ұзақ мерзімді құрылымдық факторлар сияқты, білім беру және машықтар, жұмыспен қамту, инновациялар, кәсіпкерлік, технологиялар мен статистиканы қамтитын, мемлекеттік саясат бойынша қысқа мерзімді факторларды назарға ала отырып, GLRI еңбек нарықтарының тұрақтылығын немесе «өміршеңдігін» арттыру және жылдам өзгеретін еңбек нарығына бейімделуі үшін жойылуы тиіс кемшіліктерді айқындайды.

Бірқатар зерттеулер Қазақстанға аймақтық теңсіздіктер тән екенін анықтады.<sup>11</sup> Елдің ірі қалалары мен индустриалды дамыған аймақтарының дамуында, ауылшаруашылығы мен индустриалды-аграрлы бағыты басым аймақтармен салыстырғанда, жұмыспен қамтылу жағдайы біршама оңды. Осылайша, екі ірі қала (Нұр-Сұлтан қаласы мен Алматы қаласы) еңбек нарығының тұрақтылығы бойынша шартты түрде алда келе жатқан топ. Павлодар облысы, инновациялар, білім беруде ең жоғары орташа

---

<sup>10</sup> Бұл анықтаманы Еңбек нарығының құрылымдық икемділігінің ғаламды индексі береді (GLRI) — Whiteshield Partners компаниясының Saïd Оксфорд бизнес мектебімен және басқа да серіктестермен ынтымақтастықта әзірлеген, әлемнің 145 мемлекетінің еңбек нарығына жыл сайынғы салыстырмалы талдау. Жыл сайын индекс Давостағы Бүкілдүниежүзілік экономикалық форумда презентацияланады, 2020 жылы Қазақстан бойынша шағын талдау презентацияланды.

<sup>11</sup> Whiteshield Partners (2020): Regional Labour Market Resilience Index: Kazakhstan, presented at World Economic Forum, Davos, [https://www.whiteshieldpartners.com/files/200119\\_Whiteshield%20Partners\\_GLRI\\_Regional%20LRI%20Policy%20Brief\\_Kazakhstan.pdf](https://www.whiteshieldpartners.com/files/200119_Whiteshield%20Partners_GLRI_Regional%20LRI%20Policy%20Brief_Kazakhstan.pdf).

көрсеткіштерімен, бірақ демография проблемаларымен, мемлекеттік саясаттар бойынша көрсеткіштерде өзге өңірлерден озып тұр (халықтың бір бөлігінің көрші мемлекетке кетуі). Қарағанды облысы, кәсіпкерлік пен технологиялардың тиімділігін арттыруға арналған әлеуетімен көптеген аймақтардан алда. Шымкент қаласының, Атырау және Алматы облыстарының салыстырмалы түрде кәсіпкерлік пен технологиялар саласындағы жоғары әлеуетті диверсификацияланған экономикасы бар. Маңғыстау және Атырау облыстарының еңбек нарығы негізінен мұнай экспортына тәуелді. Алматы облысы табыстылығы жағынан Алматы қаласымен салыстырғанда жоғары теңсіздікпен сипатталады, білім беру саласындағы нәтижелері де нашар. Түркістан, Солтүстік Қазақстан, Қостанай, Шығыс Қазақстан, Ақмола, Қызылорда, Батыс Қазақстан және Жамбыл облыстарының көрсеткіштері нашар және «еңбек нарығының тұрақтылығы бойынша басқа өңірлерден шартты түрде артта қалып қойған топқа» жатады. Бұл жерде халықтың білім алуы және табысы өзекті мәселе болып табылады.

Аймақтар арасындағы мұндай еңбек нарығының сапасы мен тұрақтылығындағы теңсіздіктер жергілікті басқару органдары үшін қолжетімді кадр әлеуетіне әсер етпей қоймайды. Осыған байланысты аймақтар арасындағы теңсіздіктерді жою үшін Қазақстанның аймақтарын белгілі бір бейіні бар бес сегментке бөлу ұсынылады, кейін әр сегмент үшін еңбек нарығы тұрақтылығының және салалық сипаттамаларының көрсеткіштеріне байланысты жеке-жеке шешімдер жүйесін әзірленуі тиіс.

Жоғарыда айтылғандарды қорытындылай келе, азаматтардың сенімін және әлеуетті жұмыс орыны ретінде мемлекеттік қызметке қызығушылықты арттыру үшін, келесідей шараларды қабылдау өте маңызды деп есептейміз.

## 1. Іріктеу жүйесін жетілдіру.

- 1.1. Іріктеу жүйесіне және меритократияға конкурстық комиссиялар жұмысының ашықтығы мен объективтілігін қамтамасыз ету, конкурстық комиссия мүшелерінің жауапкершілігін күшейту есебінен сенімділікті арттыру бойынша шаралар қабылдау.<sup>12</sup> Болжамды бағыттардың бірі — 3 адамнан тұратын конкурстық комиссия құру,

---

<sup>12</sup> Байменов А. М. О некоторых факторах эффективности государственного управления // Государственная служба. 2020. 20 том. № 1. 26–32 бб.

- бірі — мемлекеттік органның өкілі, екіншісі — ПБҚ қызметкері, үшіншісі — қашықтықта жұмыс істей алатын сарапшы.
- 1.2. Заңнаманы білу және қабілетті бағалау сынақтарының сапасын жетілдіру.
  - 1.3. Жалпы әңгімелесуден құзыреттер бойынша сұхбатқа көшу. Бұл тәсілді табысты түрде онлайн форматта өткізуге болады, бұл ретте сұхбатты сертификатталған арнайы дайындалған сарапшылар өткізуі тиіс болады. Критерий ретінде құзыреттің бірыңғай ережелерін қолдануға болады.
2. Қызметкерлер құрамын басқару қызметінің рөлін көтеру.
- 2.1. «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заңға тиісті өзгерістер мен толықтыруларды енгізу арқылы ПБҚ-ға стратегиялық сипаттағы функцияларды жүктеу.
  - 2.2. Мемлекеттік қызмет саласындағы уәкілетті органның Стратегиялық жоспарына жекелеген басым бағытпен ПБҚ қызметіне институтциялық қолдауды кіргізу.
  - 2.3. Мемлекеттік қызметке HR менеджерлердің кәсіби сертификаттау институтын енгізу не адам ресурстарын басқару бойынша арнайы курстардан алдын ала міндетті түрде өту.
  - 2.4. Орталық органдардың және облыс әкімдігі аппаратының ПБҚ басшыларына басшылық емес құрамның мемлекеттік қызметшілері мен техникалық қызмет көрсетуді жүзеге асыратын және мемлекеттік органның қызмет етуін қамтамасыз ететін жұмыскерлерге демалыстар беру, материалдық көмек көрсету, біліктілікке дайындау, қайта дайындау және біліктілігін көтеру, көтермелеу, үстемақы төлеуге қатысты мәселелерді шешу және құқықтық актілерге қол қою жөніндегі өкілеттіктерін беру, бірінші басшылардың күш-қуатын стратегиялық міндеттерді шешуге шоғырландыру үшін жағдай жасауға мүмкіндік берер еді.
3. Жоғарғы және төменгі буын мемлекеттік қызметшілері арасында еңбекке ақы төлеудегі айырмашылықты азайту. Ол үшін ауылдық және аудандық буын қызметшілері, сондай-ақ облыстық және орталық деңгейдегі мамандар үшін коэффициенттерді көтеру керек. Осымен

бір уақытта, жергілікті басқару органдарында жұмыс істегісі келетіндер үшін бастапқы бонус мәселесін қарастыру ұсынылады.

4. Ad-hoc (еңбек шарттарының арнайы түрлері), жұмыс күнінің ұзақтығын қысқартуды, жергілікті басқару органдарында қашықтықта жұмыс істеуді қоса алғанда, жалдау мен келісімшарттардың қолайлы схемаларын әзірлеу мен енгізу.
5. Өкілеттіктер, жауапкершіліктер және жергілікті басқару органдары ресурстарының тепе-теңдігін қамтамасыз ету.
6. Жергілікті басқару органдарының жұмысын ұйымдастырғанда инновацияларды пайдалану.
7. Әлеуметтік инфрақұрылымды дамыту, орталық пен аймақтардың, облыс орталықтары мен аудандардың, ауылдық аумақтардың айырмашылығын азайту.

Осылайша, біздің көзқарасымыз бойынша, жоғарыда көрсетілген барлық шаралар мемлекеттік қызметтің тартымдылығының өсуіне, оның ішінде жергілікті басқару органдарында өсуіне ықпал ететін болады.

## **Жергілікті басқарудың тарифтік жүйесі. Әкімшілік және персонал**

*Грегор Бендер*

### **Персонал мен жергілікті өзін-өзі басқаруға байланысты жағдайға шолу**

Германияда жергілікті өзін-өзі басқару құқығына Негізгі заңның 28-бабымен кепілдік берілген. Өзін-өзі басқарудың осы құқығына кадрлық егемендік те жатады, алайда ол тек Негізгі заңның 28-бабы 2-тармағының аясында ғана іске асырылуы мүмкін.

Германияның мемлекеттік қызметшілерінің лауазымдық құқығында кадрлық егемендік деп өзіне персоналды жалдау және персоналды қадағалауды іске асыру туралы шешім қабылдау деп түсіндіріледі.

Бұл округтердің, қалалар мен муниципалитеттердің (коммуналдық әкімшілік-аумақтық бірліктер) мемлекеттік қызметшілер туралы заңды және мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлерге (тарифтік қызметшілер) қолданылатын заңды сақтай отырып, өзіне персоналды жалдауға құқылы екенін білдіреді.

Округтердің, қалалар мен муниципалитеттердің мемлекеттік қызметшілердің қаржылай тұрғыда құқықтық жағдайын реттейтін мәселелер жөнінде құқықтық актілерді шығаруға құқығы жоқ. Бұл бірыңғай құқықтық ережелер негізінде мемлекеттік биліктің өкілдері арасында персоналдың ротациясын қамтамасыз ету үшін қолға алынып отыр. Бұл жергілікті билік органдары еңбекақының өзіндік деңгейлерін белгілей алмайтынын, бірақ бір жағынан функциялар мен лауазымдық жайғасымдарға, екінші жағынан елдімекен халқының санына бағдарланған құқықтық заң шығару нормаларымен байланысты болмайтынын білдіреді. Бұл тең дәрежеде мемлекеттік қызметшілерге де, штаттағы жұмыскерлерге (тарифтік қызметшілер) де қатысты.

### **Мемлекеттік қызметтің анықтамасы**

«Мемлекеттік қызмет» терминімен көпшілік-құқықтық мекемелердің (округтер, қалалар, муниципалитеттер) мен көпшілік құқық мекемелері

қызметшілерінің қызметі ұғынылады. Бұл ретте сөз қызметкерлерінің жалпы саны 3,8 млн адамға жуық федерация, федералдық жерлер, округтер мен муниципалитеттер секілді әкімшілік-аумақтық бірліктер туралы болып отыр.

Мемлекеттік қызметшілердің құқықтық қатынастары мемлекеттік қызмет туралы заңнаманың жалпы ережелерімен реттеледі. Мәселен, мемлекеттік қызметші мәртебесін алу үшін тағайындау міндетті шарт болып табылады.

Ұжымдық еңбек шарттарымен қамтылған жұмыскерлердің (тарифтік қызметшілер) құқықтық қатынастары мемлекеттік қызметке қолданылатын қолданыстағы ұжымдық еңбек шарттарына (TVöD/мемлекеттік ұйымдарда жұмыс істеуге арналған шарт) негізделеді.

## **Муниципалитеттердің кадрлық егемендігі**

Әкімшілік-аумақтық бірліктерде жұмыс істейтін жұмыскерлердің саны туралы шешім және оларды белгілі бір санатқа жатқызу (мемлекеттік қызметшілер мен тарифтік қызметшілер) тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктің штаттық кестесінде белгіленеді. Штаттық кесте тиісті мемлекеттік құрылымда жұмыс істей алатын лауазымдардың түрі мен саны үшін құқықтық негіз болып табылады. Әр қаланың штаттық кестесін әзірлеу үшін қала кеңесі жауапты.

Қала әкімшілігі персоналды штаттық кесте негізінде іріктеу мен жалдау үшін жауап береді. Штаттық кесте тиісті қаржы жылында қажетті және еңбекақының тарифтік торшасы бойынша топтарға бөлінетін мемлекеттік қызметшілердің және тарифтік қызметшілердің штаттық бірліктерін көрсетеді. Штаттық кестеде тек уақытша және алмастыратын қызметкерлер көрсетілмейді. Егер өзгерістер енгізу қажеттілігі бар болса, онда олар туралы шешімді өзгертілген (қосымша) штаттық кесте арқылы қала кеңесі қабылдайды. Қала әкімшілігі кадрлық шешімдер қабылдаған кезде (жұмысқа қабылдау, қызмет бойынша ілгерілету) міндетті түрде штат кестесіне байланады.

## **Мемлекеттік қызметшілер**

Мемлекеттік қызметшілер туралы ережелерді жұмыс берушілер ұжымдық еңбек шарты бойынша серіктестер ретінде танылатын кәсіподақтармен

бірге талқыламайды, олар заңға сәйкес біржақты тәртіппен белгіленеді. Мемлекеттік қызметшілердің, судьялар мен сарбаздардың жалақысы мемлекеттік қызметшілердің құқықтық қатынастарын реттейтін құқықтық нормалардың (шенеуніктерді, судьялар мен әскери қызметшілердің ақшалай үлесі туралы, федералдық жердің ақшалай үлесті төлеу тәртібі туралы заң) жиынтығымен анықталады. Федералдық жерлердегі, қауымдардағы және қауымдардың бірлестіктеріндегі жалақы тиісті федералдық жердің ақшалай үлесті төлеу тәртібі туралы заңмен (бірлесіп) реттеледі.

### **Мемлекеттік қызметтің құқықтық негізі**

Жалақының негізінде «қызметте ұстаудың шарттарын ұсыну қағидаты» жатады, ол Конституциямен кепілдік берілген мемлекеттік қызмет қағидаттарына жатады (Конституцияның 33-бабының 5-тармағы). Осы қағидатқа сәйкес жұмыс беруші қызметте жұмыс істейтін мемлекеттік қызметшілерге мүгедектік жағдайында және қартайған шақта атқаратын лауазымына сәйкес төменгі күнкөріс деңгейін ұсынуға міндетті. Жалақы лауазымды тұлғалардың өз өмірін толығымен кәсібіне жұмсауына арналған. Тек экономикалық тұрғыда тәуелсіз мемлекеттік қызметші өзіне Конституциямен жүктелген міндеттерді атқара алады. Тарифтік қызметшілерге қарағанда мемлекеттік қызметшілердің жалақысы жеке орындалатын емес, ортақ атқарылатын жұмысқа, яғни олардың өмір бойы мемлекетке қызмет еткені (мемлекеттік қызметшілер ретінде) және өзінің қызметтік міндеттерін толықтай жеке ынтасымен орындағаны үшін сыйақы болып табылады.

### **Мемлекеттік қызметшілердің жалақысы**

Жалақы сомасы тиісті лауазым үшін заңмен белгіленген тарифтік торшаның разрядымен анықталады. Сондықтан лауазымның белгілі бір разрядқа тиісті жатқызылуы өте маңызды.

Тарифтік торшаның төрт негізгі разряды бар. Тарифтік торшаның А және В разрядтары мемлекеттік қызметшілер мен сарбаздардың жалақысын, W тарифі жоғары оқу орындарындағы оқытушылардың, R тарифі судьялар мен прокурорлардың жалақысын белгілейді. Жергілікті билік органдары қызметшілері үшін А және В разрядтары айқындаушы болып табылады. А 2 — А 16 разрядтарындағы жалақы ұлғаю тәртібімен қамтылса, В1 — В 11 разрядтарындағы жалақы белгілі бір деңгейде бекітілген болады. В тарифтік торшасы туралы федералдық ереже жоғарғы дәрежедегі лауазымдарға,

мәселен, бургомистрлерге, қалалық басқармалардың қызметкерлеріне, мемлекеттік хатшыларға, министрліктер бөлімдерінің басшыларына, генералдарға қолданылады.

А разряды аясында лауазымдар білімі мен ықтимал оқуына сәйкес санаттар бойынша бөлінеді:

- төменгі буынды мемқызметшілер А 2 — А 6 тарифтік торшасының разряды,
- орта буынды мемқызметшілер А 6 — А 9 тарифтік торшасының разряды,
- жоғары буынды мемқызметшілер А 9 — А 13 тарифтік торшасының разряды,
- аса жоғары буынды мемқызметшілер: А 13 — А 16 тарифтік торшасының разряды.

Бекітілген жалақымен салыстырғанда, базалық жалақы ұлғайған жағдайда тарифтік торшаның тиісті разрядтары шегіндегі деңгейлермен өлшенеді. Базалық жалақы деңгейлері бойынша көбеюі оның барысында қажет етілетін дағдылар (оның ішінде жұмыс тәжірибесі) көрсетілуі тиіс белгілі бір қызмет кезеңдері ішінде жүзеге асырылады. Талаптарға жауап бермейтін нәтижелер базалық жалақының бұрынғы деңгейде қалуына әкелуі мүмкін. Екі, үш және төрт жылдық уақыттық үдемемен есептелетін уақыт кезеңінде әдетте, кәсіптік қызметінің басында тәжірибені жылдамырақ жинақтауы есепке алынады. Мемлекеттік қызметте және одан тысқары жинақталған кәсіби тәжірибе, сондай-ақ қосымша біліктіліктер қызметке қабылданған кезде ескеріледі және аса жоғары деңгейге шығуға септігін тигізуі мүмкін.

### **Бургомистрлердің халық санына байланысты жалақысы**

Бургомистрлердің жалақысының көлемі тиісті елдімекен халқының санына қарай барлық бургомистрлер үшін біркелкі тәртіпте заңмен белгіленеді. Сайланған бургомистрлер коммуналдық деңгейде сайланатын шенеуніктер болып табылады және алдын ала белгіленген жалақыны алады (белгілі бір тарифке қосып есептеу туралы қаулы шегінде). Оларға өздерінің өкілеттіктерінің мерзімі ескерілетін алдын ала белгіленген қамсыздандыру, отбасылық жағдай және бастапқы білім де тиесілі болады.



Сайланған штаттық бургомистрлер лауазымы (ірі қалаларда — обер-бургомистрлер) тиісті муниципалитеттің тұрғындары санына сәйкес былайша жіктеледі:

*1-кесте. Бургомистрдің тарифтік торшасындағы разрядтарға шолу*

<b>Тұрғындар саны</b>	<b>Тарифтік торшаның разряды</b>
10 000-ға дейін	В 2
10 001–20 000	В 3
20 001–30 000	В 4
30 001–40 000	В 5
40 001–60 000	В 6
60 001–100 000	В 7
100 001–150 000	В 8
150 001–250 000	В 9
250 001–500 000	В 10
500 000-нан астам	В 11

### **Мемлекеттік қызметшілердің жалақысы жүйесін шолу**

Өзге муниципалдық мемлекеттік қызметшілер кем дегенде бургомистрдің жалақысынан төмен екі топпен басталатын сатымен жіктелуі тиіс. Нақты жалақы сондай-ақ отбасылық жағдаймен және мемлекеттік қызметтегі жұмыс өтілімен анықталады.

## 2-кесте. Солтүстік Рейн-Вестфалия жерінің мемлекеттік қызметшілерінің 2020 жылғы тарифтік торшасы

А тарифтік торшасы туралы  
ұлттық ереже

Базалық жалақы мөлшерлемелері  
(Евромен айлық сомалар)

2020 ж. 1 қаңтарынан  
бастап қолданылады

Тарифтік разряд	2 жылдық көрсеткіш				3 жылдық көрсеткіш				4 жылдық көрсеткіш			
	Жинаяталған тәжірибе сатысы											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A 5	2.376,09	2.454,03	2.514,60	2.575,17	2.635,73	2.696,30	2.756,86	2.817,44	2.878,03	2.938,61	-	-
A 6	2.427,26	2.493,77	2.560,27	2.626,76	2.693,26	2.759,78	2.826,30	2.892,79	2.959,29	3.025,77	-	-
A 7	2.495,40	2.554,46	2.637,13	2.719,84	2.802,53	2.885,18	2.967,90	3.026,92	3.086,00	3.145,08	-	-
A 8	-	2.638,35	2.709,00	2.814,96	2.920,92	3.026,88	3.132,87	3.203,50	3.274,14	3.344,08	3.415,42	-
A 9	-	2.764,27	2.832,94	2.944,67	3.056,39	3.168,16	3.279,87	3.356,64	3.433,51	3.510,31	3.587,10	-
A 10	-	2.962,09	3.057,53	3.200,66	3.343,83	3.486,97	3.630,14	3.725,57	3.821,47	3.919,07	4.016,71	-
A 11	-	-	3.369,15	3.511,58	3.654,02	3.796,48	3.942,10	4.039,21	4.136,36	4.234,83	4.333,91	4.433,03
A 12	-	-	-	3.771,26	3.944,30	4.118,04	4.294,23	4.412,37	4.530,50	4.648,67	4.766,83	4.884,92
A 13	-	-	-	-	4.401,78	4.593,10	4.784,44	4.912,02	5.039,58	5.167,16	5.294,75	5.422,31
A 14	-	-	-	-	4.673,87	4.922,01	5.170,12	5.335,55	5.500,97	5.666,41	5.831,83	5.997,28
A 15	-	-	-	-	-	5.399,63	5.672,44	5.890,67	6.108,93	6.327,21	6.545,47	6.763,72
A 16	-	-	-	-	-	5.950,11	6.265,59	6.518,04	6.770,47	7.022,86	7.275,31	7.527,72

В тарифтік торшасы туралы  
ұлттық ереже

Базалық жалақы мөлшерлемелері  
(Евромен айлық сомалар)

2020 ж. 1 қаңтарынан бастап  
қолданылады

Тарифтік разряд	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
	6.763,72	7.847,05	8.786,07	8.786,07	9.337,17	9.857,60	10.363,83	10.891,49	11.546,61	13.581,08	14.105,40

## Тарифтік торша бойынша жіктеу үлгілері — Үзінді-көшірме

### Төменгі буын

A 2: Қараушы, басқармадағы көмекші, аға инспектордың пайдалану жұмысы жөніндегі көмекшісі, жолсерік (пойызда), сот қадағалаушысы

A 3: Басқармадағы штаттағы көмекші, негізгі пайдалану режимдері жөніндегі көмекші, аға қараушы, аға жолсерік (пайызда), аға сот қадағалаушысы, гренадер, ұшқыш, матрос, ефрейтор

А 4: Басқарушы шебер, өндіріс шебері, бас қараушы, бас жолсерік (пойызда), бас сот қадағалаушысы, аға техник, мотор вагонының машинисі, аға ефрейтор, бас ефрейтор

А 5 (Төмен буыннан орта буынға өту): Бірінші рота старшинасы, бас техник, қылмыстық полицияның обер-вахмистрі, қылмыстық полицияның вахмистрі, аға басқарушы шебер, аға өндіріс шебері

### **Орта буын**

А 5 (Төмен буыннан орта буынға өту): Өндіріс меңгерушісінің көмекшісі, ассистент, әділет сот орындаушысы, мотор вагонының бас машинисі, полиция обер-вахмистрі, полиция вахмистрі, штабс-ефрейтор, аға штабс-ефрейтор, унтер-офицер, флот унтер-офицері, фанен-юнкер, теңіз кадеті

А 6: Өндіріс меңгерушісінің көмекшісі, полиция бірінші унтер-офицері, бас техник, локомотив машинисі, бас басқарушы шебер, бас өндіріс шебері, мотор вагонының бас машинисі, хатшы (мәселен, сот хатшысы, кеден органының хатшысы, коммуникациялық пункттің хатшысы және т.т.), зауыттарғы шебер, штабс-унтер-офицер, аға унтер-офицер

А 7: Брандмейстер, мейіргер, медбике, қылмыстық полицияның тергеушісі, локомотивтің аға машинисі, аға хатшы, зауыттағы аға шебер, дуанбасы, санитар, санитар әйел, штабс-унтер-офицер, фельдфебель, боцман, прапорщик, гардемарин, аға фельдфебель, аға боцман

А 8: Бөлімше медбикесі, сот орындаушы, локомотивтің аға машинисі, бас хатшы, зауыттағы бас шебер, қылмыстық полицияның обер-мейстері, аға брандмейстер, полиция обер-мейстері, хаупт-фельдфебель, бас боцман, обер-фенрих

А 9 (Орта буыннан жоғары буынға өту): Мемлекеттік қызмет инспекторы, өндіріс инспекторы, бас брандмейстер, консулдық хатшысы, қылмыстық полиция хауптмейстері, аға сот орындаушы, әйелдер монастырінің бастығы, аға санитар, аға медбике, санитария бөлімінің басшысы, полицей, штабс-фельдфебель, штабс-боцман, бас штабс-фельдфебель, бас штабс-боцман

### **Жоғары буын**

А 9 (Орта буыннан жоғары буынға өту): Инспектор, капитан, қылмыстық полиция комиссары, полиция комиссары, лейтенант, флот лейтенанты

А 10: Бірінші дәрежелі консулдық хатшысы, қылмыстық полицияның аға комиссары, аға инспектор, полиция аға комиссары, теңіз кемесі капитаны, аға лейтенант, флот аға лейтенанты

А 11: Округ бастығы, әкімшілік басшысы (дипломатиялық қызмет), қылмыстық полиция аға комиссары, полиция аға комиссары, теңіз флоты аға капитаны, пән оқытушысы, капитан, капитан-лейтенант

А 12: Учаскелік сот жанындағы прокурор, кеңесші, бірінші дәрежелі әкімшілік басшысы, қылмыстық полицияның бас комиссары, полицияның бас комиссары, қаржы мәселелері жөніндегі кеңесші, теңіз флотының бас капитаны, пән оқытушысы, орта мектеп директоры, мұғалім, орта мектептің екінші директоры, капитан, капитан-лейтенант

А 13 (Жоғары буыннан аса жоғары буынға өту): Аға кеңесші, Қылмыстық полицияның бірінші бас комиссары, Полицияның бірінші бас комиссары, теңіз флотының бас капитаны, мамандандырылған жоғары оқу орнының аға оқытушысы, аға оқытушы, орта мектеп директоры, мұғалім, реалдық мектептің мұғалімі, штабс-хауптман, штабс-капитан-лейтенант

#### **IV. Аса жоғары буын**

А 13 (Жоғары буыннан аса жоғары буынға өту): Ғылыми кеңесші, дәрігер, елшілік кеңесшісі, музейдің сақтаушысы, студийенрат, үкімет кеңесшісі, кітапхана қоры жөніндегі кеңесші, кеңесші, қылмыстық полиция кеңесшісі, полиция кеңесшісі, бірінші дәрежелі әкімшілік басшысы, майор, үшінші дәрежелі капитан, фармацевтика қызметінің капитаны, медицина қызметінің капитаны, ветеринария қызметінің капитаны

А 14: Аға ғылыми кеңесші, бас дәрігер, бірінші дәрежелі консул, бірінші дәрежелі елшілік кеңесшісі, жұмыспен қамту агенттігінің мүшесі, аға дәрігер, бас үкімет кеңесшісі, аға кеңесші, қылмыстық полицияның аға кеңесшісі, полиция аға кеңесшісі, орта мектеп директоры, орта мектеп директорының орынбасары, реалдық мектеп директоры, реалдық мектеп ректоры, мектептер мәселелері жөніндегі үкімет кеңесшісі, ректор, мектеп кеңесшісі, орта мектептің екінші директоры, реалдық мектептің екінші директоры, подполковник, 2 дәрежелі капитан, фармацевтика қызметінің майоры, медицина қызметінің майоры

А 15: Ғылыми директор, үкіметтік директор, кітапхана директоры, елші, елшілік кеңесшісі, федералдық банк директоры, бас дәрігер, директор, қылмыстық полиция директоры, полиция директоры, бас консул, жұмыспен қамту агенттігі басшылығының мүшесі, аға дәрігер, адвокат, елшілік кеңесшісі, техникалық училище директоры, реалдық мектептің директоры, мектепте білім беру жөніндегі үкіметтік директор, мектеп істері жөніндегі басқарма директоры, толық орта мектеп директоры, подполковник, 2 дәрежелі капитан, фармацевтика қызметінің подполковнигі

А 16: Бөлімше директоры, бөлім басшысы, елші, бірінші дәрежелі елшілік кеңесшісі, бундесбанктің басқарушы директоры, басқарушы үкіметтік директор, кітапхананың басқарушы директоры, қылмыстық полицияның басқарушы директоры, полицияның басқарушы директоры, бас дәрігер, декан, федералдық агенттік директоры, қаржы директоры, бас консул, төтенше және өкілетті елші, музейдың сақтаушысы, басқарушы ғылыми директор, министр кеңесшісі (көбінесе В2), жұмыспен қамту федералдық агенттігі өңірлік дирекциясының мүшесі, музей директоры әрі профессор (сонымен бірге В1), адвокат, апелляциялық соттың мүшесі, жұмыспен қамту агенттігі басқармасының төрағалық етуші мүшесі, бірінші дәрежелі елшілік кеңесшісі, бундесвер университеті әкімшілігінің басшысы, мектепте білім беру істері жөніндегі басқарушы үкіметтік директор, мектепте білім беру істері жөніндегі ведомствоның басқарушы директоры, толық орта мектептің аға директоры, полковник, бірінші дәрежелі капитан, фармацевтика қызметінің полковнигі, флот фармацевті, медицина қызметінің полковнигі, флоттағы медицина қызметінің полковнигі, ветеринария қызметінің полковнигі

### **В тарифтік торшасы — бекітілген қызметақылар**

В 1 — Директор әрі профессор (ғылыми міндеттері бар ведомстволар аясында)

В 2 — Бөлім басшысы, министр кеңесшісі

В 3 — Елші, бундесбанк директоры

В 4 — Бірінші директор, басқарушы министр кеңесшісі

В 5 — Бас директор, шағын федералдық ведомстволар директоры

В 6 — Орта федералдық ведомстволар директоры, министрлік бөлімінің басшысы, бригада генералы, флоттағы медицина қызметінің бригада генералы

В 7 — Ірі федералдық ведомстволар директоры, аға қаржы директоры, генерал-майор

В 8 — Ірі федералдық ведомстволар директоры, округтік басқарма директоры

В 9 — Министрлік бөлімінің басшысы (федералдық министрлік бөлімінің басшысы ретінде), қылмыстық полиция федералдық басқармасының басшысы, генерал-лейтенант

В 10 — Германия бундестагындағы директор, генерал, жұмыспен қамту федералдық ведомствосының бұрынғы басшысы

В 11 — Мемлекеттік хатшы

## **Мемлекеттік қызметтегі жұмыскерлер**

Германиядағы федералдық, жер, жергілікті деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер өз жұмыс берушісімен көпшілік-құқықтық және сенімгерлік қарым-қатынастарда болады. Мемлекеттік қызметшілерді жұмыскерлерден (оларға ұжымдық еңбек шарттарының қолданысы таралады) ажырата білген жөн. Олардың қызметі жекеменшік еңбек құқығымен және ұжымдық еңбек шарттарымен реттеледі.

Жұмыс берушілер ретінде өз мүдделерін қорғау үшін жергілікті билік Жергілікті жұмыс берушілер одағына бірікті. Одақ, өз кезегінде, өз жұмыскерлері үшін ұжымдық шарт жөнінде келіссөздер жүргізу үшін федералдық әкімшілік өкілдерімен күш-жігерін біріктірді, өйткені мемлекеттік қызмет үшін ұжымдық шарт (TVöD) аясында федерация мен муниципалитеттер қағидаларында ішінара айырма болғанымен, екі салаға да таралады. Тұтастай алғанда, мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін барлық жұмыскерлер үшін бірыңғай тариф жүйесі қолданылады.

## **Мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлер үшін құқықтық негіз**

Мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлерге қолданылатын ұжымдық шарттар жүйесі жұмыскерлерді белгіленген еңбекақы төлеу санатына жіктеудің жұмыс орындарының сипаттамаларына негізделуін көздейді. Мемлекеттік қызметақыларды төлеу тәртібі жұмысты бағалаудың негізі болып табылады және мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлердің еңбегіне ақы төлеуді саралау критерийін қамтиды.

Мемлекеттік қызметақыларды төлеу тәртібі жалдамалы жұмыскерлерді тарифтік-құқықтық жүйеге сәйкес бағалау үшін олардың мемлекеттік қызметтегі барлық қызметтерінің түрлерін қамтуға арналған. Сондықтан оның «әмбебап» сипаты болады.

## **Мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлер жалақысының көлемі**

Мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлерге арналған тариф жүйесі белгілі бір уақыт кезеңінде (ұжымдық еңбек шартының қолданылу мерзімі) барлық жұмыскерлердің еңбегіне ақы төлеудің бірыңғай кестесін көздейді. Еңбекақы кестесі 15 топтан (1–15), 2 базалық деңгейден (1–2) және 4 даму деңгейінен (3–6) құралады. Келесі аса жоғары деңгейге ілгерілеу, әдетте, бір және сол жұмыс берушідегі жұмыстың ұзақтығына байланысты іске асырылады. Мәселен, бірінші базалық деңгейден бір жыл жұмыс істегеннен кейін екінші деңгейге, екінші деңгейден соңғы екі жыл жұмыс істегеннен кейін үшінші деңгейге, үшінші деңгейден соңғы үш жыл жұмыс істегеннен кейін төртінші деңгейге және т. т. өту көзделеді.

*3-кесте. Муниципалдық басқарма саласындағы мемлекеттік қызметке арналған ұжымдық еңбек шарты бойынша тариф торшасы*

<b>Тарифтік топтар</b>	<b>1-деңгей</b>	<b>2-деңгей</b>	<b>3-деңгей</b>	<b>4-деңгей</b>	<b>5-деңгей</b>	<b>6-деңгей</b>
Е 15U		6006.83	6658.25	7275.39	7686.85	7782.82
Е 15	4860.31	5190.81	5559.47	6062.74	6580.45	6921.06
Е 14	4401.04	4700.31	5091.13	5524.82	6008.27	6355.34
Е 13	4056.62	4384.61	4757.99	5163.37	5640.38	5899.26
Е 12	3635.65	4013.07	4454.13	4943.53	5517.78	5790.26

Тарифтік топтар	1-деңгей	2-деңгей	3-деңгей	4-деңгей	5-деңгей	6-деңгей
Е 11	3508.11	3856.11	4182.29	4536.17	5020.49	5292.98
Е 10	3380.51	3655.13	3964.32	4299.65	4673.08	4795.69
Е 9с	3280.42	3526.45	3790.94	4075.26	4380.90	4600.00
Е 9b	3074.70	3305.30	3450.00	3874.00	4124.25	4414.13
Е 9a	2964.89	3163.55	3356.89	3784.00	3879.97	4125.00
Е 8	2808.91	2999.92	3132.23	3264.31	3405.98	3474.11
Е 7	2635.53	2855.60	2986.70	3119.00	3243.78	3310.79
Е 6	2586.00	2767.11	2894.11	3019.78	3143.22	3206.10
Е 5	2480.74	2656.42	2775.08	2900.74	3017.50	3077.85
Е 4	2363.07	2540.85	2690.02	2782.88	2875.73	2930.10
Е 3	2325.89	2517.08	2563.61	2669.96	2749.76	2822.87
Е 2U	2171.61	2393.99	2473.88	2580.40	2653.60	2760.98
Е 2	2152.51	2346.00	2392.92	2459.87	2607.03	2760.98
Е 1		1929.88	1962.63	2003.59	2041.77	2140.05

### Мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлердің еңбегіне ақы төлеу жүйесі

Мемлекеттік қызметшілердің тарифтік топтар бойынша жіктелуіне сай мемлекеттік қызметке арналған ұжымдық еңбек шарттарында осындай шарттардың негізінде жұмыс істейтін жұмыскерлерге арналған қағидалар да болады.

Оқытудың және біліктіліктің жіктемеде зор маңызы болады. Мынадай негізгі қағидалар қолданылады:

- 1–4 тарифтік топ: оқып-үйренген және оқып-үйренбеген жұмыскерлер
- 5–8 тарифтік топ: үшжылдық кәсіби оқытуды бітірген жұмыскерлер
- 9–12 тарифтік топ: арнаулы жоғары білімі немесе бакалавр дәрежесі бар жұмыскерлер
- 13–15 тарифтік топ: жоғары білімі, магистр дәрежесі, оқуды бітіргені туралы дипломы немесе мәні бірдей құжаты бар жұмыскерлер.

Мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін жұмыскерлер, әдетте, еңбекке ақы төлеу санатына сәйкес бекітілген еңбекақы алады. Жіктеме уақытша ғана



емес, жалпы жұмысқа сәйкес келетін жұмыс сипаттамалары негізінде іске асырылады. Егер біліктілік жұмысты орындаумен қатар тарифтік топқа қосымша біліктілік көзделсе, онда бұл талап орындалуы тиіс.

Жұмыс сипаттамалары — бұл алға қойылған міндеттерді ескере отырып, белгілі бір жұмыс нәтижелеріне әкелетін жұмыс процестері (мәселен, құжат өңдеу, апелляциялар немесе қол қоюға дайын арыздар, ЭКГ дайындау, құрылыс сызбасын әзірлеу, көпірдің немесе көпір бөлігінің конструкциялары, арнайы жәрдемақы алу туралы өтінішті өңдеу, адамды немесе адамдар тобын күтімге алу, техникалық қызмет көрсету немесе жөндеу жұмыстарын жүргізу).

Еңбек шартында жұмыскердің тиісті тарифтік тобы көрсетілуі тиіс.

### **13-15 тарифтік топтардың өзге жұмыс сипаттамалары**

#### **13-тарифтік топ**

1. Жоғары ғылыми білім алған және тиісті қызметпен шұғылданатын жұмыскерлер, сонымен бірге мәні бірдей дағдылар мен бар тәжірибесінің негізінде тиісті қызметпен шұғылданатын өзге жұмыскерлер.
2. Қызметі міндеттердің ауырлығы мен жауапкершіліктің дәрежесіне қарай бағаланатын, сонымен бірге 1-санатты топтың қызметіндей, муниципалдық мекемелер мен кәсіпорындардың жұмыскерлері.

#### **14-тарифтік топ**

1. Қызмет көлемі 13-топтың 1-тармағының ең кемінде үштен бір бөлігіндей артық болатын 13-тарифтік топтың 1-тармағының жұмыскерлері
  - ерекше ауырлығы және маңыздылығы себепті немесе
  - аса ауыр міндеттер жағдайында жоғары нәтижелер көрсетуді талап ету себепті
2. Қызметі міндеттердің ауырлығы мен жауапкершіліктің дәрежесіне қарай бағаланатын, сонымен бірге 1-санатты топтың қызметіндей, муниципалдық мекемелер мен кәсіпорындардың жұмыскерлері.
3. Бағынысында тікелей бұйрықтың негізінде 13-тарифтік топтың кем дегенде үш жұмыскері бар 13-тарифтік топтың 1-санатының жұмыскерлері.

## 15-тарифтік топ

1. Қызметі 13-тарифтік топтың 1-санатынан артық болатын 13-тарифтік топтың 1-санатының жұмыскерлері
  - ерекше ауыр және маңызды себеппен
  - осыған байланысты жауапкершілік дәрежесінің елеулі жоғарылығы себепті.
2. Қызметі міндеттердің ауырлығы себепті және жауапкершілік дәрежесіне қарай бағаланатын, сонымен бірге 1-санатты топтың қызметіндей, муниципалдық мекемелер мен кәсіпорындардың жұмыскерлері.
3. Бағынысында тікелей бұйрықтың негізінде 13-тарифтік топтың кем дегенде бес жұмыскері бар 13-тарифтік топтың 1-санатының жұмыскерлері.

## Түйіндеме

Мемлекеттік қызметтегі жұмыскерлер, тікелей мемлекеттік қызметшілер мен ұжымдық еңбек шарты негізінде жұмыс істейтін жұмыскерлер (тарифтік қызметшілер) секілді қызметінің немесе лауазымының бірыңғай жалпылтық жіктеу жүйесінің қолданысына жатады. Бір жағынан, бұл жүйе мөлдір және лайықты еңбекақы есебінен сыбайлас жемқорлықтың алдын алуды, екінші жағынан тұтастай алғанда мемлекеттік қызметтегі персоналдың ротациясын қамтамасыз етуі тиіс.

Мемлекеттік қызметшілердің (шенеуніктердің) еңбекақысы көлемі мемлекеттік қызметте салыстырмалы біліктілігі бар тарифтік қызметшілер ретінде жұмыс істейтін жұмыскерлердің еңбекақысынан түбегейлі ерекшеленбеуі тиіс. Осындай мөлдір жүйенің арқасында мемлекеттік қызмет жұмыс беруші ретінде персоналдың шығыстарының да, жұмсалатын ресурстардың мөлдірлігі тұрғысынан тұтастай алғанда тұрақты және сенімді басқарудың негізгі элементі болып табылады. Жұмыскерлер үшін мемлекеттік қызметке қабылдаудың мүмкіндіктері мен шарттарына қатысты мөлдір жүйе қолданылады. Мемлекеттік қызметке кіру шарттары да, қосымша келісімдерді ресімдеу және зейнет жасында қамсыздандыру жөніндегі ережелер көзделген.

## Авторлар туралы мағлұмат

**Сергей Худяков** — «Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту институты» атты жеке мекеменің директоры, Петропавл қаласының Қоғамдық кеңесінің мүшесі, «Петропавл Аймақтық Қауымдастығының ПИТК» ЗТБ-нің төрағасы. «Мемлекеттік және жергілікті басқару» мамандығы бойынша экономика және бизнес магистрі. Мамандануы: нормативтік құқықтық актілерге талдау жасап ұсыныстар беру, бюджеттік ақпаратты талдау, зерттеулерді жүргізуді ұйымдастыру. Тренингтерді дайындау мен өткізу, биліктің Орталық және жергілікті органдарымен келіссөз жүргізу.

\*\*\*

**Грегор Бендер** — адвокат, жергілікті саяси бірлестіктің заң бөлімінің басшысы NRW e.V (KPV), құрылыс және транспорт, қоршаған орта, муниципалдық конституция бөлімінің басшысы. Бұрын, бұдан бөлек, ол Дюссельдорф қаласы обербургомистрінің кеңесшісі болған.

\*\*\*

**Рақым Ошақбаев** — Қолданбалы зерттеулер Орталығының «TALAP» (2017 жылдан) директоры, экономист. Ломоносов атындағы ММУ бітірген. Әртүрлі салаларда, яғни жекелеген компаниялардан мемлекеттік қызметкерге дейін жұмыс тәжірибесі бар, атап айтқанда, Қазақстан Республикасының инвестициялар мен даму жөніндегі вице-министрі болды. «Құрмет» орденімен және «Еуразиялық экономикалық Одақты құруға қосқан үлесі үшін» медалімен марапатталды. «Нұр Отан» партиясы Саяси кеңесінің, Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы қоғамдық сенімнің Ұлттық кеңесінің және Қазақстан Республикасының коррупцияға қарсы агенттігінің арнаулы мониторингтік тобының мүшесі. Сондай-ақ, КР Президентінің жанындағы әлеуметтік экономикалық талдау мен мониторинг жүргізу Орталығының және ҚР ИІМ жанындағы Қоғамдық кеңестің мүшесі.

\*\*\*

**Йохен-Конрад Фромме** — адвокат, 1998–2009 жылдары Германия Бундестагінің мүшесі, Бундестагтағы бюджет жөніндегі Комитеттің мүшесі, 1989–2011 ж. жергілікті саяси қауымдастық төрағасының орынбасары (KPV), 2010–2013 ж. TLG Immobilien GmbH компаниясының атқарушы директоры.

\*\*\*

**Д-р Себастиан Сандерс** — 2020 жылдың наурызынан бастап Реклингхаузен қаласы бургомистрінің өкілі болып тағайындалды, ол мектептегі білім беру мен спорт бөлімдеріне, әлеуметтік мәселелерге, жастар, еңбек және тұрғын үй мәселелеріне жауап берді. Бұған қосымша, ол — заңгер және қалалық үй құрылыс компаниясының және қалалық қарттар үйінің атқарушы директоры.

1999 жылдан 2010-ға дейін үзіліссіз Ален қалалық кеңесінің мүшесі болды, онда ол сол уақыт аралығында мектептер мен мәдениет саласының мәселелері бойынша комитетке мүше болды, сондай-ақ, әлеуметтік мәселелер жөніндегі комитетте жұмыс істеді. 2009–2010 жылдар аралығында бас кеңсесі Реклингхаузен қаласында орналасқан Солтүстік Рейн-Вестфалия жерлерінің муниципалды саясаткерлер үшін мамандандырылған саяси-құқықтық ұйымының муниципалды-саяси бірлестігінде референт болды. 2010 жылы Д-р Себастиан Сандерс Дюссельдорф қаласындағы обербургомистрдің кеңсесіне сарапшы қызметіне ауысты, онда ол мектептегі білім беру мәселелеріне, қалалық комиссиялардың жұмысына және муниципалитетаралық ынтымақтастыққа жауапты болды. 2016 жылы Нидеркассель қаласындағы муниципалитет басшысының өкілі қызметіне кірісті. Оның қарауына мектептегі білім беру, спорт, әлеуметтік мәселелер, жастар және қоғамдық тәртіп кірді.

\*\*\*

**Томас Хельм** — 2015 жылдың тамызынан бастап 2020 жылдың қыркүйек айының соңына дейін Қазақстандағы Конрад Аденауэр атындағы Қордың өкілдігін басқарды. Экономика және социология және тарих факультетінің түлегі, бұрын ол халықаралық Кетчум (Ketchum) агенттігінің басқару құрамына кірген, сондай-ақ 2002–2012 жылдар аралығында Германия Бундестагының ХДО/ХҚО (CDU/CSU) партия фракциясында, Парламенттік фракцияның істерін басқарушы кеңсесінің басшысы болып жұмыс істеді. 1994–2004 жылдары Ален қалалық кеңесінің мүшесі, құрылыс, қоршаған орта және қоғамдық мекемелер комитетінің мүшесі болды.

\*\*\*

**Қайша Атаханова** — Азаматтық Қоғамның Даму Қоғамдастығының (АҚДҚ) «Инновациялар үшін Серіктестігінің» аймақтық директоры. Мамандығы — биолог (Е. А. Букетов атындағы ҚарМУ), Халықаралық Экологиялық Голдман марапатының лауреаты (2005 ж.). Ол қоршаған ортаны қорғау, қоғамдық экологиялық саясат және Қазақстандағы үкіметтік емес ұйымдарды дамыту салаларында 20 жылдық жұмыс тәжірибесі бар, соның ішінде Орталық Азия елдерінде жобалар мен бағдарламаларды жасау мен жүзеге асыруда 18 жылдық тәжірибе жинақтаған. Ол Қазақстанға радиоактивтік қалдықтарды әкелуге, АЭС-ларды салуға және Семей ядролық полигонының жерлерін халық шаруашылығына пайдалануға қарсы құрылған қоғамдық экологиялық кампанияның бірге үйлестірушісі ретінде де белгілі. Қайша Атаханова ҚР СИМ-нің жанындағы адам құқықтары жөніндегі Консультативтік-Кеңесші органның мүшесі (Human Dimension Dialogue Platform), Жаһандық Орман Коалициясы (GFC), Asia Development Alliance (ADA)-ның мүшесі және UN NGO & Women Major Groups-тің құрамына кіреді.

\*\*\*

**Мәдина Ибрашева** — Азаматтық Қоғамның Даму Қоғамдастығы (АҚДҚ) Серіктестік Бағдарламасының (P4I) директорының орынбасары, социология саласында жоғары білім дәрежесі бар және Қазақстан мен АҚШ-тың ЖОО-ның экономикалық ғылымдар саласындағы магистрі. Жан-жақты кәсіби тәжірибесі халықаралық ұйымдардағы жұмыстармен және БҰҰ ЕҚЫҰ, БҰҰДБ, ЕЭК бағдарламалармен байланысты. М. Ибрашева 20 жылдан астам тұрақты даму, экономикалық және су қауіпсіздігі, және «жасыл» экономиканы ілгері бастыру мәселелерімен терең шұғылданды. М. Ибрашеваның бүгінгі таңда жоғарыда көрсетілген мәселелер бойынша ерекше фокусте негізделген 30-дан астам жарияланымдары мен мақалалары бар, олар азаматтық қоғамның дамуының, мемлекеттік органдардың ашықтығы мен есеп берушілігінің ілгері жылжуына арналған, сондай-ақ, басқарудың тиімді тәсілдері де сөз етіледі. М. Ибрашева 2010 жылы ЕҚЫҰ Бас Хатшысының алғысымен атап өтілді және оның жоғарыда көрсетілген салалардағы жұмыстарының нәтижелері тиісті бағасын алды.

\*\*\*

**Алихан Байменов** — Астана қаласының Мемлекеттік қызмет хабының Басқарушы комитетінің төрағасы. Алихан Байменов президент Әкімшілігінің басшысы болды, премьер-министрдің кеңсесін басқарды, Енбек және халықты әлеуметтік қорғау министрі және мемлекеттік қызмет жөніндегі агенттіктің төрағасы қызметін атқарды. Жоғары Кеңес пен парламент Мәжілісінің депутаттығына екі рет сайланды. Оның басшылығымен мемлекеттің қызмет саласында реформаның екі кезеңі өтті және алғаш рет ТМД елдер арасында әлеуметтік қорғаудың үш деңгейлі моделінің Концепциясы және әлеуметтік сақтандыру моделі жасалды. Әлеуметтік қорғау, мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет, менеджмент, саяси және партия құрылысы жөніндегі жарияланымдардың авторы.

\*\*\*

**Ернар Жаркешов** — Еуразия елдері бойынша Whiteshield Partners компаниясының директоры, Қазақстан-Британдық техникалық университетінің докторанты Ph D. Мемлекеттік басқару мен мемлекеттік қызмет саласының сарапшысы. Қазақстан мен басқа да ТМД елдерінде мемлекеттік қызмет, экономика, аймақтық даму мен мемлекеттік басқару салаларында аналитикалық зерттеулер жүргізу мен трансформациялық бастамаларды енгізуде 10 жылдан астам тәжірибесі бар. Осыларды мемлекеттік сектор, халықаралық ұйымдар және басқарушы консалтингтегі жұмыстар арқылы БАӘ-не де енгізу көзделген. Ол «Болашақ» бағдарламасы бойынша Бирмингем университетін (Ұлы Британия) үздік бітіріп бакалавр дәрежесін алған, Т. Рысқұлов атындағы Қазақ экономика, қаржы және халықаралық сауда университетінің бакалавры және Сингапурдағы Ли Куан Ю Ұлттық Университеті (Ли Куан Ю атындағы магистрлік стипендия бойынша), мемлекеттік саясат Мектебінің мемлекеттік саясат саласындағы ғылымдардың магистрі. Осы бағыттарда көптеген ғылыми жұмыстары бар және бір монография шығарды (бірлескен авторлық), тақырыбы: «Қазақ мемлекеттігі: тарих, саяси және әкімшілік құрылым, басқару институттары» (2016).

\*\*\*

**Гүлмира Раисова** — «Қазақстан HR-менеджерлері Қауымдастығы» қоғамдық ұйымының үйлестіру кеңесінің төрайымы.

\*\*\*

**Нұргүл Адамбаева** — Конрад Аденауэр атындағы Қордың өкілдігінің жобалар бойынша үйлестірушісі. Қордың қызметінің шеңберінде жергілікті басқару және өзін-өзін басқаруды дамыту мәселелері жөнінде жобаларға, парламент пен партияларды оңтайландыруға байланысты мәселелерге, сондай-ақ стипендиялық бағдарламаларға жауапты. Қазақ-Неміс университетін «Халықаралық қатынастар» мамандығы бойынша бакалавр дәрежесінде бітірген, сондай-ақ, Вена университетін «Халықаралық даму» мамандығы бойынша бітіріп, магистр дәрежесін алған.

\*\*\*

**Арне Кёллинг** — Люденшайд қаласында өсіп, ержетті. Франкфуртта Йоганн Вольфганг Гёте атындағы университетте заңгерлік білім алып жатқан кезінде осы қаланың «тұрмысы нашар» аудандарын қайта құру ісіне куә болды. Қазіргі кезде ол Франкфурт қаласының өркендеп келе жатқан қытай-сингапур ауданында тұрады, сонда білімін жалғастырып жатыр. Бұл ауданда қалалық маркетингтің алғашқы жекелеген жетістіктері қалалық биліктің қате шешімдеріне байланысты құрдымға кеткен болатын. 2020 жылдың наурызынан бастап қыркүйегіне дейін ол Конрад Аденауэр атындағы Қордың қазақстандық өкілдігінде тәжірибеден өтті .

Жергілікті деңгейдегі саясат — өзекті және проблемалық сұрақтары.  
Қазақстандағы жергілікті басқару субъектілеріне арналған ұсынымдық құрал.

---



## Пәндік көрсеткіш

### А

Адам ресурстары 157, 235, 242–245, 249

Азаматтардың бақылау 17, 181  
қатысуы 9, 12, 23, 33, 230

Азаматтық бюджет 11  
институттар 10  
қоғам 177, 181, 233

Аралас калькуляция 74, 79

Атқарушы органдар 36–39, 222,  
237–245

Аудандарының әкімшілік  
құрылымы 25

Ауруханалар 75–76, 88, 130–133,  
173

Аутсорсинг 77–78, 82, 141

Аумақтық маркетинг 143, 159

### Ә

Әкімдік 16, 172

Әлеуметтік қызмет 87, 94–99, 100,  
122, 126–127, 133–137

### Б

Балабақша 87–89, 93, 98–111, 118,  
121–125, 133–134, 246

Бизнес

- инкубаторлар 146–147, 158
- модельдер 142

Біліктілік (мемлекеттік  
қызметшілер) 238, 243–244, 249,  
254, 262–263

Бюджеттік құқық 54, 67

### Д

Даму бағдарламасы 21, 184

Денсаулық сақтау 33, 76, 97, 130,  
178, 186, 198, 241

Дуалды оқыту 164–166, 172

### Е

Еңбек нарығы 143, 164, 166,  
168, 172, 186, 191, 235, 239, 245,  
247–248

### Ж

Жергілікті қоғамдастық  
жиналысы 11, 16, 19

Жылдық цикл принципі 58–59

### И

Инвестициялық жоспар 68

Индустрия 4.0 148–159

Инфрақұрылым 69, 76, 81–85,  
87–89, 106, 116–117, 124, 130–134,  
143–158, 163–164, 173–187, 192–  
203, 214, 221–231, 240, 250

### К

Коммерциялық қызметтер 93

Коронавирус 42, 91, 93, 133,  
135–137

Корпоративтік мәдениет 239

«Көмірден шығу» 226

## Қ

Қалалық маркетинг 160–161,  
187–217

Қаржылық ресурстар 13, 31, 240

Қоғамдық кеңестер 36, 37–38, 245

Қосалқы бюджет 68

Құрылымдық өзгерістер 139, 177–  
181, 191, 205, 219–228, 230–234

## М

Маркетингтік логотип 197

Мәслихат 11, 14–16, 20–21, 35–39,  
142, 219, 238, 245

Мемлекеттік мекемелер 30, 71, 81,  
92, 242

Мемлекеттік қызметкерлер  
241–242

Муниципалдық несиелер 95

## О

«Орналасудың қатаң  
факторлары» 88

«Орналасудың жұмсақ  
факторлары» 87

Орталықсыздандыру 241

Орталықтандырылмаған  
мемлекет 73, 85

## С

Салық 9, 39–43, 52, 61–64, 83–97,  
139–140, 155–158, 173, 193–194,  
201, 221, 240

«Bottom-up» саясаты 233

Сенім деңгейі 243, 245

Субсидия 65, 73, 84, 95, 98, 100–  
104, 111, 114, 117, 120–121, 124–128,  
158, 173, 200, 206, 208, 224

## Т

Технопарк 224

Туризм 180, 188–189, 192, 198, 207,  
209, 223, 231

## У

Университеттер 75, 88, 147, 151,  
158, 164–165, 171, 175, 180, 215,  
227, 228

## Х

Халықаралық құрылыс көрмесі  
230

Халықаралық тәжірибе 187, 224,  
234, 236

## Ц

Цифрландыру 70, 76, 116, 136, 147–  
149, 151–152, 155, 157, 158, 194, 197



