

# Политика на местном уровне — актуальные и проблемные вопросы





Фонд имени Конрада Аденауэра

# **Политика на местном уровне – актуальные и проблемные вопросы**

Рекомендательное пособие  
для субъектов местного управления в Казахстане

Нур-Султан, 2020

UDC 321

LBC 66.0

K71

- K71 Политика на местном уровне — актуальные и проблемные вопросы. Рекомендательное пособие для субъектов местного управления в Казахстане. Нур-Султан: Типография «IndigoPrint», 2020. – 288 с.

Публикация «Политика на местном уровне — актуальные и проблемные вопросы. Рекомендательное пособие для субъектов местного управления в Казахстане» выпущена Фондом имени Конрада Аденауэра и представляет собой сборник статей экспертов из Казахстана и Германии. Сборник посвящен вопросам участия граждан в местном управлении, бюджетной политики и факторов жизнеобеспечения. Кроме того, в нем рассматриваются возможности экономических структурных изменений и устойчивого развития, а также кадровой политики в сфере местного управления. Главным образом книга описывает ключевые вызовы и возможные способы решения проблем. Она будет интересна широкому кругу читателей, интересующихся развитием местного управления, для повышения уровня жизни граждан Республики Казахстан.

UDC 321

LBC 66.0

Мнение авторов сборника может не совпадать с мнением Фонда имени Конрада Аденауэра.

*На обложке данной книги отображены не все города Казахстана исключительно ввиду графических возможностей.*

## **Авторы**

Сергей Худяков

Грегор Бендер

Рахим Ошакбаев

Йохен-Конрад Фромме

Д-р Себастиан Сандерс

Томас Хельм

Кайша Атаханова

Мадина Ибрашева

Алихан Байменов

Ернар Жаркешов

Гульмира Раисова

Нургуль Адамбаева

Арне Кёллинг



## **Содержание**

Вступительное слово ..... 7

### **Глава 1: Вовлечение и участие граждан в процессах местного управления**

Вовлечение местного сообщества в процесс местного самоуправления на сельском уровне ..... 9  
*Сергей Худяков*

Участие граждан в процессах местного управления на примере опыта Германии ..... 23  
*Грегор Бендер*

### **Глава 2: Бюджетная политика и финансы. Вопросы финансового контроля**

Отдельные вопросы местного самоуправления в Казахстане ..... 37  
*Рахим Ошакбаев*

Муниципальный бюджет ..... 45  
*Йохен-Конрад Фромме*

### **Глава 3: Обеспечение жизнедеятельности и факторы местоположения**

Обеспечение жизнедеятельности как прерогатива государства ..... 73  
*Йохен-Конрад Фромме*

Социальные вопросы жизнеобеспечения муниципалитета как фактор местоположения предприятий и финансирование данных вопросов ..... 93  
*Д-р Себастиан Сандерс*

### **Глава 4: Экономические структурные изменения и устойчивое развитие**

Экономическое развитие муниципалитета ..... 147  
*Томас Хельм*

О роли гражданского участия в структурных изменениях экономического развития малых городов и сельских территорий в Казахстане .....	189
<i>Кайша Атаханова, Мадина Ибрашева</i>	
Городской маркетинг — эффективный элемент экономической политики на местном уровне? .....	199
<i>Арне Кёллинг, Томас Хельм</i>	
Необходимость структурных изменений моногородов Казахстана и задачи местного управления. Опыт Германии .....	231
<i>Нургүль Адамбаева</i>	
<b>Глава 5: Управление и кадровая политика</b>	
Кадровое обеспечение местных органов управления в контексте региональных особенностей рынка труда .....	247
<i>Алихан Байменов, Ернар Жаркешов, Гульмира Раисова</i>	
Тарифная система местного управления. Администрация и персонал .....	263
<i>Грегор Бендер</i>	
Информация об авторах .....	279
Предметный указатель .....	285



## **Вступительное слово**

Сборник статей «Политика на местном уровне — актуальные и проблемные вопросы» адресован действующим сотрудникам акиматов (местных исполнительных органов), членам маслихатов (региональных парламентов) и всем читателям в Казахстане, интересующимся вопросами политики на местном уровне и развитием своей страны.

В течение многих лет местное самоуправление в Казахстане совершенствовалось в соответствии с законом, претерпевшим большое количество изменений. С 2018 года все административно-территориальные единицы с численностью населения свыше 2000 человек самостоятельно формируют бюджет. С января 2020 года это происходит повсеместно, несмотря на возникшие сложности нынешнего времени. При этом с увеличением количества задач возрастают ответственность и потребность в получении информации.

Сборник составлен в качестве рекомендаций и состоит из статей казахстанских и германских экспертов. Статьи казахстанских авторов призваны предоставить быстрый ответ на самые актуальные вопросы. Публикации германских экспертов нацелены на выработку идей и презентацию решений сопоставимых проблем в Германии, сформировавшей давние традиции местного самоуправления. В целом книга направлена на оказание практического содействия системе местного самоуправления в Казахстане и ее дальнейшее развитие при помощи новых идей.

В связи с этим я также немного горжусь тем, что нам удалось привлечь в качестве авторов сборника статей экспертов высокого уровня.

Выражаю признательность всем авторам, принявшим участие в проекте «Политика на местном уровне — актуальные и проблемные вопросы» и тем самым внесшим значительный вклад в дальнейшее развитие городов, сел и областей Казахстана.

*Томас Хельм,  
г. Нур-Султан, август 2020 года*



## **Глава 1:** **Вовлечение и участие граждан в процессах местного управления**

### **Вовлечение местного сообщества в процесс местного самоуправления на сельском уровне**

*Сергей Худяков*

#### **Введение**

В настоящее время правовой основой местного самоуправления в Казахстане являются Конституция, Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и Указ Президента РК «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан».

В Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» введены дополнения, регламентирующие процесс участия граждан в местном самоуправлении. Внесение поправок в действующее законодательство не завершило процесс формирования системы местного самоуправления. Наоборот, данный процесс находится на начальном этапе развития.

С 2018 года законодательно внедрены бюджет и коммунальная собственность местного самоуправления в городах районного значения, селах и сельских округах с численностью населения свыше 2 000 человек. В бюджет сельского округа, поселка и села передано 7 видов налоговых и других неналоговых поступлений. С 1 января 2020 года на четвертый уровень бюджета перешли все остальные административные единицы, независимо от численности населения.

Ожидалось, что повышение финансовой самостоятельности позволит повысить заинтересованность граждан в распределении местного

бюджета с учетом конкретных нужд и потребностей различных групп, включая уязвимых, и вовлечь население в решение вопросов местного значения.

Несмотря на проведенную реформу, местное самоуправление на уровне сельского округа, поселка и села не получило должного развития. Граждане остаются слабо заинтересованными в сотрудничестве с акимами, участии в проведении собраний и сходов местного сообщества.

Основными препятствиями активному участию жителей в местном самоуправлении являются: недостаток знаний о своей роли в обсуждении вопросов местного значения, неверие в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения, иждивенчество, привычка надеяться на готовое, безразличие к общим делам, слабая заинтересованность акимов в активном сотрудничестве.

Процесс развития местного самоуправления предполагает не только изменение законодательной базы, но и реальный рост гражданской активности местного сообщества. Однако практика проведения семинаров для местных жителей и работающих с ними специалистов аппарата сельских акимов показывает, что активность населения остается на очень низком уровне. Пассивность приводит к неэффективности уже действующих гражданских институтов: собраний местного сообщества, мониторинга за расходованием бюджетных средств, территориальных советов местного самоуправления.

В рамках действующего законодательства сельский аким обязан отчитываться о решении вопросов местного значения, разрабатывать и представлять на утверждение программу развития местного сообщества, объяснять принимаемые им решения.

Дважды в год комиссия по мониторингу после рассмотрения документов информирует собрание местного сообщества о расходовании средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и может выносить обязательные для рассмотрения акимом рекомендации.

Сход местного сообщества имеет право определять приоритетные задачи и сроки их реализации, вносить предложения маслихату района по вопросам местного значения.

Собрание местного сообщества имеет полномочия обсуждать местные бюджетные программы, использование доходных источников местного самоуправления, согласовывать отчуждение приобретенного имущества, при необходимости, инициировать вопрос об освобождении акима от должности.

Более пяти лет государственные органы обязаны разрабатывать и размещать на своих сайтах «гражданский бюджет» — документ, который предназначен для ознакомления граждан с основными направлениями государственного бюджета. Применение инфографики и доступного языка должно способствовать повышению прозрачности и доступности основной бюджетной информации, когда любому пользователю становится понятно, каким образом правительство осуществляет аккумуляцию, распределение и использование общественных ресурсов.

Приходится признать, что скорость изменения законодательства, регулирующего отношения в сфере местного самоуправления, выше уровня реализации его на практике. Именно это отставание мешает сделать следующий шаг в совершенствовании законодательства. Необходимо обратить самое серьезное внимание на внедрение правоприменительной практики.

В чем причины пассивности? Наверное, самыми важными из них можно определить:

1. Недоверие к власти;
2. Отсутствие практического опыта участия в управлении;
3. Отсутствие необходимых знаний.

Незнание преодолевается обучением, опыт приходит во время работы, недоверие преодолевается примерами успешной деятельности.

Необходимость развития общественного участия не вызывает сомнения у специалистов. Однако для самих жителей формы участия по-прежнему малопонятны и не вполне доступны. Между тем именно активное участие жителей в управлении является условием устойчивого развития территории. Самыми эффективными программами являются те, принятие которых происходит при непосредственном участии представителей всех слоев общества: бизнеса, власти, некоммерческого сектора.

Процесс участия граждан в обсуждении значит гораздо больше, чем окончательное принятие решения депутатами об утверждении программы.

Для эффективного проведения реформы и расширения участия граждан в ее реализации нужны организации, способные проводить обучение или предоставлять консультативную помощь. Это могут быть организации с различным статусом, в том числе НПО. Для повышения эффективности обучения необходимо определить целевые группы и провести оценку их потребностей. Необходимо также вводить интерактивные методы обучения с использованием современных каналов коммуникаций. Обучение граждан и специалистов акиматов, непосредственно взаимодействующих с местным сообществом, — залог эффективного внедрения института местного самоуправления и расширения участия населения в обсуждении и решении вопросов местного значения.

## **Барьеры на пути развития местного самоуправления**

Уровень доверия населения к государственной власти во многом зависит от доверия населения к органам местного самоуправления, которые решают повседневные проблемы граждан. Будучи связующим звеном между обществом и государством, выступающим органической частью системы сдержек и противовесов (работающих не только по горизонтали, но и по вертикали), местное самоуправление является необходимым этапом в строительстве правового государства.

Сегодня в Казахстане существуют барьеры для эффективного развития местного самоуправления, в частности:

- недостаток политической воли для более серьезных преобразований;
- низкая правовая грамотность и пассивность населения;
- отсутствие достаточных финансовых средств, которые могли бы составить базу для развития местного самоуправления;
- огромная территория страны, малое количество населения и, как правило, значительное расстояние между компактно проживающими группами населения, которые могли бы быть основой местных сообществ с местным самоуправлением, что требует ускоренного

внедрения современных информационных технологий связи и управления;

- «подчиненность» задач и функций местного самоуправления органам местного государственного управления;
- отсутствие четкого разграничения функций и институциональных границ местного государственного управления и местного самоуправления, а также четкого определения вопросов местного значения (обязательных для выполнения и добровольных);
- недостаток в кадрах;
- отсутствие представительных органов на сельском уровне;
- отсутствие четкого определения границ и пределов местного самоуправления в условиях унитарного государства.

Для придания дальнейшего импульса развитию местного самоуправления необходимо разработать и утвердить на самом высоком уровне документ, определяющий цель следующего этапа реформирования, разграничить функции местного самоуправления и государственные, предусмотреть включение в процесс городского управления созданных, но не работающих территориальных советов самоуправления, предоставить возможность выдвижения на должность акима сельского округа собранию местного сообщества, увеличить количество лотов и грантов по вопросу вовлечения граждан в процессы местного самоуправления, регулярно проводить исследования по правоприменительной практике.

Прошло семь лет с момента принятия Концепции развития местного самоуправления в Казахстане и последующих изменений законодательства. Срок достаточный, чтобы подвести первые итоги и ответить на вопрос: участвуют ли граждане в управлении селом или городом, в котором живут.

На первый взгляд, ничего не изменилось. Нижестоящие акимы все так же регулярно ездят на совещания к своим вышестоящим руководителям, получают письменные и устные указания, которые реализуют на своих территориях. Жители равнодушно, а порой с неохотой, ходят на собрания и сходы местного сообщества, поднимают по команде руки и стараются не говорить лишнего, чтобы не затягивать это скучное мероприятие. К сожалению, бывает и так, особенно в тех сельских округах,

где «чужой» аким не может найти контакта с местным населением или в кресле акима сидит равнодушный временщик, озабоченный только тем, чтобы не получить выговор и скорее уйти на более высокооплачиваемую работу.

В некоторых случаях акимы искренне считают, что они лучше всех знают местные проблемы, и все эти собрания и сходы — пустая трата времени, а правительство скоро одумается и перестанет отвлекать их от важных хозяйственных дел на общение с населением.

Есть и другие примеры, когда жители верят своему акиму, верят в то, что он их слышит и прилагает все усилия для решения местных проблем, и таких примеров немало. Ситуация очень сильно зависит от личности акима, от его умения и желания выстроить конструктивные отношения с местным сообществом. Это является серьезной проблемой в развитии местного самоуправления. В реформировании государственного управления невозможно ориентироваться на добрую волю отдельных личностей — должна работать система, сформированная законодательством. С одной стороны, система должна поддерживать конструктивные инициативы местного населения, с другой — ограничивать возможность акима единолично принимать решения, не согласовав их с местным сообществом.

Именно с этой точки зрения посмотрим на возможности, которые предоставляет действующий закон о государственном управлении и самоуправлении местному сообществу.

В первую очередь рассмотрим те изменения, которые произошли на уровне сельского округа. В отсутствие сельского маслихата состав представителей местного сообщества от сельского округа формируется путем проведения отдельных сходов, сходов и собраний.

Сельские округа могут состоять из нескольких населенных пунктов, расположенных на достаточно большом расстоянии друг от друга. Собрать сход такого округа невозможно, и закон дает возможность отдельно в каждом населенном пункте провести отдельный сход для выбора его представителей. Количество избираемых представителей указывается в правилах, которые разрабатываются сельским акимом и утверждаются районным маслихатом.



Ответственные исполнители от акимата оповещают население за 10 дней до даты проведения отдельных сходов о сходе, его повестке и возможности выдвижения представителей. В результате подготовительной работы формируется список кандидатов на выдвижение и перечень приоритетных проблем, волнующих членов местного сообщества.

Аким сельского округа или уполномоченное им лицо открывает и ведет отдельный сход.

В результате проведения всех запланированных отдельных сходов формируется состав участников общего схода сельского округа, в котором пропорционально представлены все населенные пункты (территории города районного значения).

В сельском округе появляется возможность регулярно проводить сходы местного сообщества с участием избранных представителей. Для наличия кворума необходимо участие не менее 50% избранных представителей, что вполне осуществимо. В законе определен круг вопросов, на решение которых могут повлиять участники схода — это определение приоритетных задач местного сообщества и сроков их реализации, формирование на 4 года состава участников собрания местного сообщества, внесение предложений районному маслихату по вопросам местного значения, обсуждение отчетов акимов по вопросам осуществления ими функций местного самоуправления.

По каждому из указанных вопросов граждане могут внести аргументированные предложения, на которые аким обязан ответить. Не всегда ответ подразумевает согласие, но проигнорировать предложение аким уже не сможет. Акимы вправе выразить несогласие с решением схода или собрания местного сообщества путем повторного обсуждения вопросов, вызвавших такое несогласие.

В случае невозможности разрешения вопросов, вызвавших несогласие, акимом города районного значения, сельского округа вопрос разрешается вышестоящим акимом после его предварительного обсуждения на заседании маслихата соответствующего района.

Для оперативного решения вопросов в период между сходами участники из своего состава определяют количество и избирают членов собрания

местного сообщества. Количественный состав и срок полномочий членов собрания определяются решением схода местного сообщества.

Целесообразно при обсуждении кандидатур выдвигать членов местного сообщества, представляющих интересы разных групп населения: ветеранов, по делам семьи и женщин, по делам молодежи, старейшин, домовых, уличных и квартальных комитетов и других.

Собрания проводятся значительно чаще, чем сходы, и предназначены для обсуждения текущих вопросов местного значения. Вопросы эти более специфические, и их решение конкретно влияет на развитие сельского округа.

На собрании в обязательном порядке должны обсуждаться следующие вопросы: проекты программ развития местного сообщества и реализация действующих бюджетных программ сельского округа, использование поступивших доходов, создание комиссии по мониторингу расходов и заслушивание ее отчетов, согласование кандидатур акимов при проведении выборов и инициирование вопроса освобождения акима от должности, назначение руководителей сельских бюджетных организаций.

Решения, принятые на сходе или собрании местного сообщества, подлежат обязательному рассмотрению акимами города районного значения, сельского округа. Акимат обеспечивает исполнение решений, принятых на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества и одобренных акимом.

## **Возможности участия в проведении мониторинга**

Для реального влияния на местное управление очень важна функция контроля со стороны граждан, и ее развитие также предусмотрено в действующем законодательстве. Собрание местного сообщества из своего состава формирует комиссию по мониторингу, и ее персональный состав оформляется протоколом. Комиссия не реже чем два раза в год (по итогам полугодия) рассматривает подготовленный аппаратом акима отчет о результатах использования доходных источников местного самоуправления. Законодательство требует, чтобы отчет в обязательном порядке содержал информацию о сопоставлении запланированных и достигнутых результатов использования бюджетных средств.

Отчет должен быть предоставлен членам комиссии не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом. Члены комиссии изучают отчет по мониторингу, задают уточняющие вопросы и выносят подписанный ими отчет на утверждение собрания местного сообщества до 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Большинство услуг, в которых нуждается население, предоставляется на местном уровне, и администрация несет за них ответственность. В компетенцию администрации входит определение приоритетов расходования бюджетных средств и способов достижения поставленных целей, администрация же решает, в какой области необходимы изменения, какие дополнительные услуги необходимы для повышения качества жизни граждан. Следовательно, чтобы деятельность администрации была эффективной, все ее действия должны быть направлены на удовлетворение потребностей потребителей услуг (населения), а для этого нужно быть постоянно в курсе этих потребностей.

Достаточно часто встречаются следующие общие недостатки:

1. Местные программы не всегда содержат взаимосвязанную информацию о поставленных целях и задачах, планируемых мероприятиях, затратах, ожидаемых результатах, а также методах их мониторинга;
2. Финансирование из бюджета местной программы не всегда позволяет оценить, какие именно задачи будут решены, какие результаты будут достигнуты, и какой эффект ожидается (в сравнении, например, с предыдущим годом);
3. Деятельность администраций не скоординирована, как следствие, трудно определить межотраслевой эффект от осуществляемой деятельности и минимизировать издержки;
4. Население не вовлечено в процесс определения приоритетов финансирования и оценки качества предоставляемых услуг;
5. Исполнение бюджетных расходов не поддается контролю с точки зрения качества предоставляемых услуг и результатов той или иной деятельности, нет инструментов контроля, что в свою очередь связано с отсутствием критериев качества, предъявляемых к поставщикам услуг;

6. Планирование бюджета на очередной год слабо связано с перспективным планом, что отрицательно сказывается на последовательности проведения бюджетной политики и результатах деятельности администраций;
7. Отчет об исполнении бюджета не содержит детальной информации о достигнутых результатах.

Значительную часть указанных проблем возможно решить с помощью мониторинга результативности бюджетных расходов.

## **Как должен проводиться мониторинг**

Два раза в год, по итогам полугодия и по итогам года, в срок до 5-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, аппарат акима составляет отчет о результатах использования доходных источников местного самоуправления по утвержденной форме согласно приложению к Методике по проведению мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления и проводит анализ использования доходных источников местного самоуправления на основе утвержденного плана поступлений и расходов денег.

Аппарат акима в срок до 10-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, предоставляет отчет и результаты анализа использования бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления членам комиссии местного сообщества.

Члены комиссии местного сообщества рассматривают представленные документы и на их основе в срок до 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, составляют отчет о результатах мониторинга.

Отчет о результатах мониторинга составляется в произвольной форме с обязательным отражением следующих показателей:

1. Плановые и фактические расходы на реализацию бюджетных программ с обоснованием причин неисполнения;
2. Информация о достижении показателей результатов бюджетных программ;

3. Суммы поступлений и расходов денег по плану поступлений и расходов денег с обоснованием причин невыполнения;
4. Информация об использовании доходных источников местного самоуправления, направленных на соответствующие мероприятия;
5. Выводы по результатам проведенного мониторинга.

В срок до 20-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, отчет о результатах мониторинга, подписанный членами комиссии местного сообщества, выносится на обсуждение собрания местного сообщества.

Собрание местного сообщества принимает рекомендации по эффективному использованию бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления, оформляемые соответствующим протоколом.

Протокол подписывается председателем и секретарем собрания местного сообщества и передается акиму.

Аким рассматривает полученные рекомендации и готовит по ним обоснованное заключение.

В срок до 25-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, заключение акима на рекомендации комиссии по мониторингу рассматривается на собрании местного сообщества.

Итоговые результаты обсуждения заключения акима и рекомендации, данные собранием местного сообщества, учитываются при формировании и уточнении соответствующих местных бюджетов и планов поступлений и расходов денег.

Собрание местного сообщества имеет полномочия после рассмотрения отчета по мониторингу принять рекомендации по повышению эффективности расходования бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, которые заносятся в протокол. Аким обязан рассмотреть эти предложения и на ближайшем собрании местного сообщества, высказать свое решение по ним. Если аким не принимает рекомендации, он должен обосновать свою позицию. Одобренные рекомендации учитываются при формировании и уточнении соответствующих бюджетов.

Все принятые сходами и собраниями решения распространяются через средства массовой информации или иными способами.

## **Городские территориальные советы самоуправления**

Горожане получили меньше полномочий на участие в управлении областными центрами, но позитивные изменения в законодательстве все-таки есть. С начала 2016 года в городах, в границах нескольких смежных участков по выборам городских депутатов, были созданы территориальные советы самоуправления.

Совет является консультативно-совещательным органом при акимате города, создаваемым на основании решения городского маслихата по вопросам взаимодействия акима города с населением сроком на 5 лет. Персональный состав совета определяется акимом из числа жителей соответствующих территорий. Основными вопросами, которые отнесены к компетенции советов, являются: функционирование жилищно-коммунального хозяйства, улучшение санитарного состояния территорий и профилактика правонарушений.

Полномочия советов определены положением об их деятельности и включают в себя изучение и учет мнения горожан, внесение предложений в государственные органы (в том числе по улучшению работы участковых инспекторов), запрашивание необходимой информации и посещение организаций, занимающихся указанными выше вопросами.

В своей деятельности советы осуществляют прием граждан и организуют встречи с акимом и депутатами городского маслихата по вопросам территориального значения.

Рассмотрев процедуру принятия решения, мы видим: хоть аким принимает решения и несет ответственность за развитие сельского округа, все важные решения он обязан предварительно объяснить представителям местного сообщества и выслушать их мнение. Граждане получили возможность заявить о своем мнении и настаивать, чтобы оно было учтено.

## **Рекомендации по вовлечению граждан в процесс местного самоуправления:**

1. Обсуждать подготовленные в доступной для понимания форме программы развития сельского округа, так как процесс участия

- и обсуждения значит гораздо больше, чем окончательное принятие решения;
2. Изучать мнение населения путем проведения анкетирования и фокус-групп;
  3. Организовывать общественные слушания по актуальным вопросам местного значения;
  4. Публично обсуждать результаты анализа обращений граждан за определенный период;
  5. Поддерживать инициативы граждан по благоустройству и другим вопросам местного значения;
  6. Проводить обучение членов собраний и сходов местного сообщества;
  7. Организовывать рабочие встречи представителей разных сельских округов по обмену опытом;
  8. Поддерживать проекты, направленные на вовлечение граждан в процесс местного самоуправления, через социальный заказ и гранты;
  9. Привлекать руководителей органов управления многоквартирными домами, как представителей жителей, к обсуждению местных проблем. Кто научился принимать согласованные решения по управлению многоквартирным домом, тот, по сути, уже готов к осуществлению самоуправления в своем населенном пункте;
  10. Развивать общественный контроль за реализацией бюджетных программ на территории сельского округа;
  11. Организовывать регулярные встречи депутатов с членами собраний и сходов местных сообществ по обсуждению вопросов местного значения;
  12. Разработать программу просвещения жителей и проведения разъяснительной работы о правах и возможностях граждан в сфере местного самоуправления через СМИ.

Преодолеть взаимное недоверие — это самое важное условие достижения эффективности местного самоуправления и реализации такого ресурса развития территорий, как общественное участие.





## **Участие граждан в процессах местного управления на примере опыта Германии**

*Грегор Бендер*

### **Как в Германии формируется целесообразное участие граждан в процессе принятия решений на уровне города?**

Каждый город и каждая администрация находятся в процессе постоянного совершенствования, определяемом людьми и общественным, экономическим и политическим развитием и находящимся под влиянием всех задействованных сторон. Будет ли продолжать развиваться орган власти, то есть государство, федеральная земля, город или микрорайон, и если да, то каким образом, зависит от многих факторов. Они включают в себя и вопрос о том, способно ли то или иное решение в конечном итоге оказать влияние на дальнейшее развитие: а) вообще, б) эффективно и в) с положительным результатом для тех, кого оно затрагивает.

На всех уровнях необходимо проводить принципиальное различие между поддающимися и не поддающимися влиянию процессами. За дальнейшее социальное, политическое и экономическое развитие государства отвечает, прежде всего, уровень государственного управления, но не только он один. Разумеется, также существуют вышестоящие факторы, такие как климатические, политические или, например, ставшая на сегодняшний день особенно заметной ситуация со здравоохранением в мире, которая явилась результатом решений, принимаемых на общегосударственном и межгосударственном уровнях.

На уровне городов, в первую очередь, необходимо ориентироваться на то, какими процессами можно особенно эффективно управлять при помощи ресурсов данной ступени. Для этого требуется определить задачи, которые, с одной стороны, имеют особое значение для жителей города, а с другой — поддаются решению силами самой конгломерации.

## **1. Разделение административной территории**

Районы вовлечены в общее управление городом таким образом, что отвечают за вопросы, не выходящие далеко за сферу интересов района, и задействованы во всех общегородских мероприятиях, касающихся района.

Предпосылкой эффективного управления здесь является продуманное разделение на районы и/или микрорайоны находящейся в черте города территории, которая затем будет находиться в ведении района. Одновременно данным административным единицам предоставляются закрепленные законом права на принятие решений, заслушивание и вынесение рекомендаций. Классификация по районам основана на структуре населенного пункта, целях его развития и распределении населения.

Конкретное деление осуществляется на основе следующих критериев:

### **1.1. Структура населенного пункта**

При разделении следует принимать во внимание строительные и важные структурные взаимосвязи, характеризующие «местное сообщество», например, возникающие в связи со старым и новым строительным фондом.

### **1.2. Распределение населения**

При делении необходимо обеспечивать и учитывать социологические, экономические и культурные связи в рамках разграничиваемых районов. Целью должна быть определенная сбалансированность и объединяющая основа проживающего в районе населения.

### **1.3. Цели развития города**

Следует также принимать во внимание общие цели развития города. Решающую роль призвана играть не только ситуация, складывающаяся на момент разделения районов, но и в равной степени перспективы города в целом и районов в частности. Деление на районы не должно препятствовать планируемому изменениям во внутренней структуре города.

#### **1.4. Равное участие всех районов города**

Необходимо гарантировать равное участие всех районов города в решении местных задач. Это означает, что районы, как с точки зрения их площади и внутренней структуры, так и в части количества жителей, должны в максимально равной степени соответствовать требованиям по выполнению порученных им задач. Следует учитывать взаимосвязь между эффективностью и ответственностью за выполнение задач и размером территории, обеспечивая ее функциональность и действенность.

## **2. Административная структура районов городов в Германии**

Для каждого района должно быть создано представительство (парламент района), состоящее из избранных жителей этого района и представителей районного административного органа. Распределение задач по районам направлено на то, чтобы вопросы, не выходящие за пределы интересов района, решались силами его администрации и жителей без ущерба для интересов всего города.

### **2.1. Представительства районов**

Члены представительства района в Германии избираются сроком на пять лет по списку кандидатов, составленному из числа граждан, проживающих на территории района.

#### **2.1.1. Выборы членов представительств районов**

Выборы в представительства районов происходят всеобщим, прямым, свободным, равным и тайным голосованием и проходят одновременно с выборами в городской совет. Избранным может быть любой гражданин, проживающий в районе города, достигший 18 лет и пользующийся избирательным правом в соответствующем районе. Избирательные органы, ответственные за выборы в совет, проводят выборы и в представительства районов.

Выборы в представительства районов проходят в соответствии с принципами пропорционального представительства на основе списков для голосования с именами выдвинутых кандидатов. Избиратель обладает одним голосом, который он может отдать за один список.

Списки могут быть выдвинуты партиями и группами избирателей. Список для голосования можно подать и не через партию или группу избирателей, в этом случае он должен содержать минимальное количество подписей в поддержку (в зависимости от численности населения, максимум — 50). Кандидат может быть выдвинут только в одном избирательном списке. Кандидатами в избирательном списке могут указываться только лица, избранные для этой цели на собрании представителей или избирателей города, находящегося в непосредственном подчинении федеральной земле.

При распределении мест сначала подсчитываются действительные голоса, отданные за все списки, разделенные по партиям и группам избирателей (общее количество голосов).

Партии и избирательные группы, а также избирательные списки, поданные на основании голосов в их поддержку, получившие менее 2,5% от общего количества голосов, не учитываются при распределении мест в представительство района. Путем вычета голосов, поданных за данные избирательные списки, из общего количества голосов формируется скорректированное общее количество голосов, которое является решающим при последующем распределении мест.

### **2.1.2. Руководство представительств районов**

Районное представительство избирает из числа своих членов председателя и заместителя председателя районного представительства, на которых возлагаются функции по руководству заседаниями представительства и выполнению репрезентативных задач совместно с другими представителями района.

### **2.1.3. Ответственность представительств районов**

Городской парламент наделен принципиальными всесторонними полномочиями по всем вопросам местного самоуправления города. Ключевая ответственность частично ограничивается компетенцией представительств районов и районной администрации.

Задачи представительств районов распределяются на:

- неотчуждаемые полномочия по принятию решений;
- неотъемлемое право на заслушивание по вопросам, в особой степени касающимся городского района;
- право на внесение предложений и рекомендаций, которые заставляют центральные муниципальные органы рассматривать специальные проблемы и вопросы, волнующие муниципалитет.

Представительства районов отвечают за все вопросы, важность которых не выходит значительно за пределы района, учитывая при этом интересы всего города и действуя в рамках общих указаний городского совета (ответственность и бюджетные ресурсы).

Это включает в себя следующие неотъемлемые полномочия:

- содержание и оснащение школ и общественных учреждений, расположенных на территории района, таких как спортивные площадки, дома престарелых, кладбища, книжные магазины и аналогичные социально-культурные объекты;
- вопросы охраны памятников, ухода за городским пейзажем и сохранения зеленых насаждений;
- определение последовательности работ по реконструкции, расширению и ремонту улиц, дорожек и площадей районного значения, включая уличное освещение, если речь не идет об обязанности обеспечения безопасности движения;
- забота и поддержка местных клубов, ассоциаций и других объединений и инициатив в районе города;
- вопросы сферы культуры района, включая заботу об объектах искусства в общественных местах и сохранение бережного отношения к национальному наследию и обычаям;
- информация, документация и представительство по вопросам, касающимся района;

Детали и подробные разграничения устанавливаются городским парламентом в уставе, действующем для всех или каждого района города в отдельности.

## **Обзор: Предусматриваемые законом полномочия представительств районов**

В соответствии с законодательным регулированием, к компетенции представительств районов в Германии относится принятие решений по следующим вопросам:

### **Ответственность за объекты общественного назначения, расположенные на территории района**

Речь идет об общественных учреждениях, значение которых не выходит далеко за пределы района города. Например, это может относиться к школам, у которых отведенная территория и средняя вместимость соответствуют району города. К примеру, начальные школы, как правило, находятся в ведении представительств районов, в то время как гимназии и общеобразовательные школы — в ведении городского совета.

К другим общественным объектам, которые могут быть включены в данную категорию в зависимости от их размера и значимости для города в целом, относятся крытые плавательные бассейны, молодежные и досуговые центры, детские игровые площадки, спортивные залы, центры дневного ухода за престарелыми, филиалы центров образования для взрослых и другие подобные им.

На практике под содержанием в исправности и оснащением в первую очередь понимается техническое обслуживание конструкций. Оно не включает в себя деятельность по приобретению и строительству новых зданий, которые не относятся к полномочиям района.

### **Вопросы охраны памятников, ухода за городским пейзажем и сохранения зеленых насаждений**

Вопросы охраны памятников и принятия решений о внесении архитектурных сооружений, расположенных на территории района, в список памятников могут быть включены в круг полномочий представительств района при условии, что сооружения находятся на территории района, и их значение как памятников не выходит в значительной степени за пределы района.

На практике степень активности районных представительств в части ухода за городским пейзажем, зелеными насаждениями и парками зависит от бюджетных средств, выделяемых на данные цели городским советом. Из чего следует, что свободой принятия решений по бюджетированию районных представительств по данной статье расходов обладает совет.

### **Улицы, дорожки и площади**

Здесь активность, прежде всего, также будет зависеть от имеющихся в распоряжении бюджетных средств. Классификация улицы как дороги, соединяющей район или город в целом, как правило, указывает на то, что ее значение выходит за рамки района, и что районные представительства в случае необходимости имеют право быть заслушанными.

### **Контроль и поддержка местных ассоциаций**

Данным постановлением законодатель стремился обеспечить представительствам районов возможность свободного курирования и поддержки ассоциаций, федераций, объединений и инициатив, ограниченных исключительно городским районом. Эта деятельность реализуется путем предоставления как материальной помощи в виде дотаций, так и идейной — в форме гуманитарного сотрудничества. Разумеется, это не исключает возможности того, что совет или уполномоченный комитет совета будут также заниматься вопросами таких клубов и ассоциаций.

### **Вопросы культуры**

К сфере заботливого отношения к национальному наследию и сохранения обычаев на уровне района относятся как городские мероприятия, так и мероприятия, организуемые третьими лицами, например, храмовые праздники, народные гуляния с состязаниями в стрельбе, местные праздники, музыкальные и театральные мероприятия, художественные выставки, проводимые в общественных местах. Здесь также применяется принцип, согласно которому инициативы представительства района возможны только в рамках имеющихся бюджетных средств.

### **Информация, документация, представительство**

К информации относится, например, уведомление о спортивных или культурных событиях в районе.

Документация касается сбора данных в районе и их обобщения, например, в целях предоставления агентству экономического развития города и т.п.

В вопросах, затрагивающих район, его интересы защищает представительство и/или его председатель, а не районный административный орган или его руководство.

#### **2.1.4. Бюджетные средства районных представительств**

Представительства районов выполняют возложенные на них задачи в пределах собственных бюджетных средств, предоставленных городским советом. В рамках своей компетенции представительства могут самостоятельно принимать решения о цели использовании части средств. Средства районного бюджета устанавливаются и распределяются с учетом общих расходов и общих выплат города, а также количества объектов и учреждений, расположенных в районе, и поставленных задач.

Представительства районов принимают участие в обсуждении бюджета города. Их позиция по всем бюджетным статьям, затрагивающим район и его задачи, заслушивается, они могут озвучивать инициативы и вносить предложения.

Это означает, что у представительств нет собственного права на утверждение бюджета в строгом смысле этого слова, а имеющиеся в распоряжении средства предоставляются им с учетом права городского совета на утверждение бюджета в соответствии с целым комплексом задач. Однако наряду со средствами, предназначенными для выполнения обязательных задач, городской совет также может выделять районным представительством бюджетные средства с правом принимать самостоятельные решения об их использовании.

Кроме того, по бюджетным сметам, относящимся к району, существует обязательство по их актуализации в соответствии с общими расходами города и с учетом количества соответствующих объектов и учреждений в районах.

В рамках обсуждения проекта бюджета представительства районов могут также вносить предложения и озвучивать инициативы в отношении бюджетной сметы. При этом участие «в обсуждении бюджетного устава» означает нечто большее, чем просто заслушивание. На практике



представительства районов обязаны заблаговременно предоставлять все бюджетные сметы, относящиеся к их району и решаемым задачам, чтобы эти сметы можно было вынести на обсуждение и, при необходимости, внести предложения и озвучить инициативы.

Хотя совет имеет право на окончательное решение, он должен тщательно рассмотреть внесенные предложения и озвученные инициативы.

Кроме того, требуется, чтобы бюджетные сметы были представлены в разрезе районов в специальном сборнике бюджетного плана. Это направлено на обеспечение прозрачности и ясности.

Городской совет при распределении бюджетных средств должен учитывать, какие государственные учреждения находятся в соответствующем районе города, какие задачи в этом районе должны выполняться в пределах собственных полномочий, и сколько бюджетных средств расходуется на сопоставимые задачи в масштабах города.

### **2.1.5. Право представительств районов на заслушивание и участие**

По всем важным вопросам, касающимся района, необходимо заслушивать позицию его представительства. В частности представительству предоставляется возможность высказать свое мнение до принятия советом решений о планируемых проектах, вложении инвестиций на территории района или о планах его застройки.

Однако закон предусматривает главенствующее положение городского парламента, так что компетенция представительств районов в основном ограничивается вопросами, которые не выходят далеко за пределы района. Бюджетные ресурсы предоставляются городским советом, и район всегда должен учитывать интересы всего города в своих решениях.

Данные оговорки предназначены для сохранения общей ответственности городского совета за интересы всех горожан при одновременном предоставлении децентрализованных полномочий и решений, принимаемых во благо районов. Установленный порядок направлен на то, чтобы обеспечить разумные границы полномочий районных представительств: самостоятельной ответственности на местах, но без возможности препятствования единообразию общего развития города.

## **2.2. Административные органы районов**

Административные органы районов выступают, с одной стороны, в качестве информационно-консультационных центров городской администрации по отношению к районному парламенту (представительству района), а с другой — координационным центром для граждан района. Административные органы представляют собой филиалы администрации города.

### **2.2.1. Бюджетные ресурсы районных административных органов**

Районные административные органы управляют собственным бюджетом, который предоставляется городским парламентом. Финансовое обеспечение административных органов предназначено для того, чтобы они, являясь учреждениями района и города, могли экономически эффективно выполнять административные задачи непосредственно в своем районе.

### **2.2.2. Количество и полномочия районных административных органов**

Для данных административных органов в Германии не существует жестких предписаний. Однако законом допускаются следующие варианты, и какой вариант будет выбран, решает городской парламент, исходя из конкретной ситуации на месте:

1. В каждом районе располагается собственный административный орган;
2. Функции районной администрации выполняют городские учреждения, находящиеся в районах;
3. Не в каждом районе создается административный орган, и несколькими районами одновременно управляет совместный административный орган (данная ситуация касается, прежде всего, внутригородской территории, в меньшей степени — населенных пунктов, разделенных территориально).

Обязательство создать административный орган в каждом районе не означает, что в данных учреждениях должны быть представлены все службы городской администрации: совокупность кадровых и материальных ресурсов района зависит от объема выполняемых задач

и полномочий, предоставленных городским парламентом соответствующему административному органу района.

## **Обзор: Виды организационных форм и полномочий районных административных органов на практике**

На практике города используют правовые рамки, предусматриваемые действующим законодательством, в трех различных комбинациях:

**Тип 1:** Все задачи, которые не подлежат выполнению на центральном уровне, поручаются районным административным органам для окончательного рассмотрения и принятия решений.

**Тип 2:** На районные административные органы возлагаются только задачи, в большой степени относящиеся к гражданам, для окончательной обработки и принятия решений. За остальные вопросы отвечает центральная общегородская администрация.

**Тип 3:** Районные административные органы ограничиваются предоставлением консультаций гражданам и принятием их заявлений. Рассмотрение дел и принятие решений обычно осуществляются в центральной городской администрации или по указанию центрального ведомства.

Такой широкий спектр различных уровней ответственности обычно продиктован вынужденной необходимостью или территориальным разделением самих районов. Если в городе одновременно существуют крупные районы с относительно большим количеством жителей и очень маленькие районы, то может быть трудно добиться равномерной децентрализации, поскольку в небольших районах сотрудники не будут достаточно загружены работой, что приведет к ненужному увеличению рабочих мест. Здесь становится понятным, что разделение районов должно основываться на равномерном участии в выполнении муниципальных задач, так как это имеет существенное значение для обеспечения районных административных органов материальными и кадровыми ресурсами.

### **2.2.3. Районные административные органы и общее управление**

Административные органы должны назначать в качестве своих представителей руководителя и заместителя руководителя, которые входят в состав общегородского главного управления. Городская администрация

руководит их работой, обладает полномочиями по распределению задач и осуществляет служебный надзор за их деятельностью.

Назначение руководителя районного административного органа производится администрацией города после заслушивания представителя района.

Районным административным органам можно делегировать для рассмотрения и принятия решений задачи, которые не выполняются на центральном уровне, а руководителю административного органа — поручать осуществление служебного надзора в целях обеспечения надлежащего ведения дел. Кроме того, уполномоченные центральные департаменты города, по опыту Германии, должны иметь возможность продолжать выдачу предметных указаний по соответствующей сфере административным органам района. Это относится, в частности, к таким ведомствам, как управление по делам молодежи или управление здравоохранения. Таким образом, осуществление общегородских задач в районе не подвергается влиянию районных представительств.

### **3. Краткие выводы**

- Создание структуры управления ниже уровня общегородской администрации, особенно в крупных городах с населением более 100 000 человек, сначала требует осмысления критериев классификации и целевых параметров новых районов. Как упоминалось выше, разделение районов должно основываться одновременно на нескольких различных критериях.
- Преимущества децентрализованного управления микроструктурами — это более эффективное использование средств, более прочная взаимосвязь между жителями и их конкретным жизненным окружением, большее чувство ответственности горожан за развитие города и общественные процессы.
- Решающим фактором успеха является четкое разграничение полномочий районов от полномочий городской администрации и постановка реально выполняемых задач. Иначе невозможно будет достигнуть заявленных целей, и может произойти диаметрально противоположное развитие событий.

- По этим причинам целесообразное участие граждан в процессах местного управления должно происходить на основе четко определенных обязанностей и разграничения полномочий, обязательно с учетом одобрения осуществляемых мер населением. Должно быть очевидным кто за что несет ответственность.
- При этом единство действий администраций города и районов может быть гарантировано общегородским регламентом (уставом), в котором четко устанавливаются границы районов, их размеры, задачи, а также пределы полномочий сторон.



## **Глава 2:** **Бюджетная политика и финансы. Вопросы** **финансового контроля**

### **Отдельные вопросы местного самоуправления** **в Казахстане**

*Рахим Ошакбаев*

Казахстан является унитарным государством с высокой степенью централизации власти. Тем не менее было бы некорректным утверждать, что в стране полностью отсутствуют органы местного самоуправления. В регионах и отдельных населенных пунктах действуют местные представительные органы — маслихаты, однако их возможность представлять интересы регионов существенно ограничена. В то же время тема расширения местного самоуправления в Казахстане так или иначе всплывает в различных дискуссиях уже много лет, поэтому мы хотели бы рассмотреть в этой статье отдельные ее аспекты.

### **Иерархия местных органов власти и самоуправления**

Руководителями территориальных единиц в Казахстане являются акимы. В казахстанском законодательстве содержится функциональное определение понятия «аким» — «представитель Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляющий местный исполнительный орган (в случае его создания) и обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемыми из соответствующего бюджета, наделенный полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления в соответствии с законодательством Республики Казахстан, ответственный за состояние социально-экономического развития

соответствующей территории».<sup>1</sup> Таким образом, с точки зрения казахстанского законодательства аким является исключительно представителем центральной власти на местах и проводником ее политики. Более того, в весьма обширном перечне обязанностей акимов<sup>2</sup> и функций их аппаратов<sup>3</sup> отсутствуют функции и обязанности, связанные с представительством интересов жителей регионов, которыми они управляют.

Органами представительной ветви власти на местах являются маслихаты разных уровней (городские, районные), в функции которых входят преимущественно контрольно-надзорные и мониторинговые задачи, а также принятие решений по ряду вопросов внутреннего управления территориальными единицами, в области которых они функционируют.<sup>4</sup> При этом маслихаты не являются постоянно функционирующими органами: они проводят свою работу в рамках сессий, которые собираются не реже одного раза в год. Исполнительная власть обычно принимает активное участие в проведении сессий маслихатов — например, сессии, как правило, проводятся в помещениях, предоставляемых акиматами. Подобный формат работы дает повод для определенных сомнений в возможности полноценного выполнения маслихатами функций по мониторингу и контролю деятельности исполнительной власти.

В 2015 г. в Казахстане появился институт общественных советов, которые взяли на себя ряд функций центральных и местных представительных органов власти. В частности, в компетенции общественных советов в настоящее время входит ряд контрольных и мониторинговых функций, а также рассмотрение различных бюджетных программ и проектов местных бюджетов.<sup>5</sup> С точки зрения функций и компетенций общественные советы при местных исполнительных органах во многом дублируют маслихаты, что является косвенным свидетельством функционального дефолта последних в части представления интересов граждан. На практике деятельность общественных советов, как правило, гораздо более публична в сравнении с маслихатами, которые зачастую

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. Ст. 1.

<sup>2</sup> Там же. Ст. 29.

<sup>3</sup> Там же. Ст. 27.

<sup>4</sup> Там же. Ст. 6.

<sup>5</sup> Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 г. Ст. 5.



выполняют функции по представлению интересов своих избирателей лишь формально. По-видимому, общественные советы при всех органах исполнительной власти создавались как своеобразный инструмент для обратной связи с обществом ввиду ограниченной способности маслихатов выполнять эту функцию. В то же время общественные советы глубоко зависимы от органов исполнительной власти, так как их персональный состав формируется рабочими группами, возглавляемыми первыми руководителями исполнительных органов.<sup>6</sup>

Маслихаты областей и городов республиканского значения формально обладают довольно обширными политическими полномочиями. Так, в их функции в числе прочего входит:

- избрание членов территориальных и участковых избирательных комиссий путем проведения тайного или открытого голосования;
- дача согласия на назначение акимов областей и городов республиканского значения по представлению Президента РК;
- избрание депутатов Сената от областей и городов республиканского значения;
- прекращение полномочий избранных ими депутатов Сената в случае принятия соответствующего коллегиального решения в рамках определенных законодательством процедур.<sup>7</sup>

Кроме того, маслихаты вправе выразить вотум недоверия акиму и направить его на рассмотрение вышестоящему акиму либо Президенту в том случае, если речь идет об областях и городах республиканского значения.<sup>8</sup>

В начале 2009 г. законодательство Казахстана было дополнено рядом положений,<sup>9</sup> касающихся вопросов местного самоуправления. В частности, в законодательство были внесены понятия «местное сообщество», «сходы местного сообщества» и «собрания местного сообщества». Под

---

<sup>6</sup> Там же. Ст. 8.

<sup>7</sup> Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. Ст. 6, 23–1, 24–1 и Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 г. Ст. 7.

<sup>8</sup> Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. Ст. 24.

<sup>9</sup> Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. был дополнен главой 3–1, полностью посвященной вопросам организации местного самоуправления.

«местным сообществом» в рамках законодательства понимается совокупность жителей, проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы. «Сход местного сообщества» определяется как «непосредственное участие жителей в решении наиболее важных вопросов местного значения», а «собрание местного сообщества» — это «участие представителей местного сообщества, делегированных сходом местного сообщества, в решении текущих вопросов местного значения».<sup>10</sup>

Сход местного сообщества может созываться акимом соответствующей административно-территориальной единицы по собственной инициативе или же по задокументированной инициативе от не менее чем 10% населения местного сообщества. В последнем случае для созыва схода опять-таки требуется согласие акима. Порядок созыва схода в данном случае нивелирует значение нормы, согласно которой местное сообщество через институты самоуправления может инициировать освобождение акима от должности. В целом же функции сходов и собрания местного сообщества сводятся преимущественно к «заслушиванию и обсуждению» отчетов местных органов власти и вынесению им предложений по различным вопросам.<sup>11</sup>

Таким образом, на практике мы видим три типа структур, каждую из которых в той или иной степени можно отнести к представительной ветви власти: маслихаты, общественные советы, а также сходы и собрания местных сообществ. Функции всех перечисленных структур довольно размыты и дублируют друг друга, а исполнительные власти могут довольно серьезно влиять на формирование их состава и их деятельность в целом.

Стоит отметить, что цели по развитию местного самоуправления не раз артикулировались на высшем государственном уровне. Так, еще в 2012 г. была принята Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан,<sup>12</sup> положения которой предусматривали поэтапную реализацию комплекса мер по развитию институтов местного самоуправления вплоть до 2020 г. Многие положения этого документа так и не были выполнены. В частности, Концепция предполагала введение выборности акимов в городах районного значения, сельских округах и селах (аулах),

---

<sup>10</sup> Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. Ст. 1.

<sup>11</sup> Там же. Ст. 39-3.

<sup>12</sup> Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438.

не входящих в сельские округа, посредством их выборов маслихатами соответствующих уровней к 2013 г., однако к настоящему времени эта задача так и не была реализована. Кроме того, в 2018 г. Министерством юстиции Республики Казахстан были предложены поправки в казахстанское законодательство, предполагающие прямые выборы акимов сельского уровня, однако эти поправки были отклонены парламентом. Наконец, стоит также отметить, что Министерство национальной экономики Республики Казахстан, являющееся в настоящее время органом, в чью компетенцию входит развитие местного самоуправления, не публикует отчетов о состоянии дел в этой сфере и в целом никак не освещает это направление деятельности в информационном пространстве.

### **Уровень финансовой самостоятельности местных властей**

В то же время уровень самостоятельности местных властей в Казахстане серьезно ограничивается не только законодательными мандатами местных представительных и исполнительных органов власти, но и действующими в стране принципами бюджетных отношений. Так, наиболее значимые налоги: КПН, НДС и т.д. поступают в республиканский бюджет, а большинство налогов, уплачиваемых нефтедобывающими компаниями, — в Национальный фонд. В то же время перечень налогов, поступающих в бюджеты областей и городов республиканского значения, весьма ограничен, причем, согласно нормам Бюджетного кодекса, города республиканского значения находятся в несколько более выгодной позиции в сравнении с областями.<sup>13</sup>

Таким образом, львиная доля собранных налогов уходит в республиканский бюджет, откуда они уже распределяются обратно по регионам в виде трансфертов. Ни один из региональных бюджетов не наполняется за счет налоговых и неналоговых платежей, поступающих в распоряжение региона согласно положениям бюджетного законодательства. Так, по результатам 2019 г. совокупные доходы местных бюджетов на 60,57% были сформированы за счет поступления трансфертов.

При этом степень «бюджетной самодостаточности» разнится от региона к региону. Если в Атырауской области и г. Алматы доля трансфертов

---

<sup>13</sup> См.: Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. Ст. 49–52–1.

в доходах местных бюджетов составила лишь 13,5% и 21,14% соответственно, то в Туркестанской области она превысила 90% (см. график 1).

График 1. Структура доходов региональных бюджетов по итогам 2019 г. В абсолютном выражении (млрд тенге)

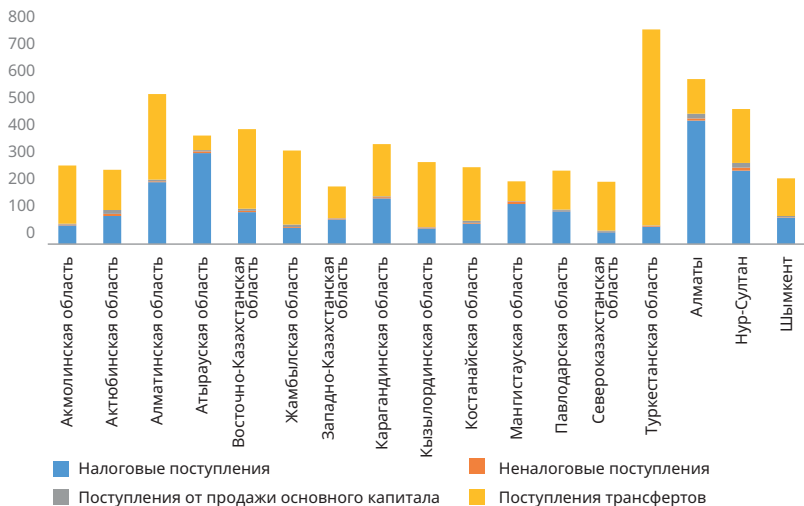
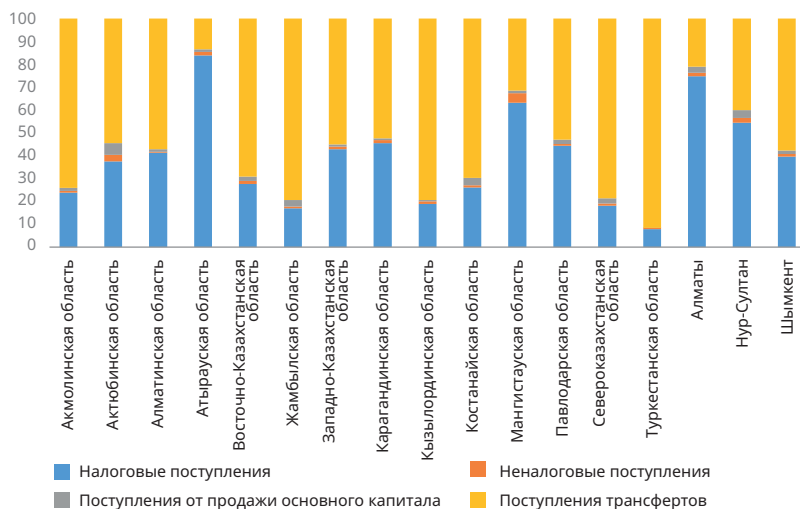


График 2. Структура доходов региональных бюджетов по итогам 2019 г. В относительном выражении (% к итогу)



Что касается так называемых бюджетов четвертого уровня, т.е. бюджетов города районного значения, села, поселка или сельского округа, то перечень видов налоговых поступлений в них ограничивается пятью позициями: индивидуальный подоходный налог, налог на имущество физических лиц, налог на транспортные средства, земельный налог и плата за размещение наружной рекламы. При этом в бюджет населенного пункта поступает лишь часть собранных налогов согласно нормам распределения, установленным областными органами власти.<sup>14</sup>

Министерство финансов и иные органы власти фактически не публикуют информацию об исполнении бюджетов четвертого уровня и действующих нормах распределения налоговых поступлений, установленных региональными властями. Тем не менее очевидно, что наполнение бюджетов районных центров и сел зависит от областных властей в не меньшей степени, чем наполнение региональных бюджетов от решений центральной власти.

Подобный подход к распределению доходов во многом стимулирует активность местных властей в части проведения экономической

<sup>14</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. Ст. 52-1.

политики, направленной на развитие регионов и отдельных населенных пунктов. Стимулирование региональной бизнес-активности во многом теряет в глазах местных властей смысл в силу того, что оно не ведет к росту поступлений в местную казну. При этом действующая бюджетная политика не может не вызывать скрытого неодобрения у региональных элит в регионах, на территориях которых собираются наиболее высокие объемы налоговых платежей. С другой стороны, отказ от «распределительной» системы может серьезно увеличить уровень экономического и социального неравенства между различными регионами.

В то же время пандемия коронавируса оказывает серьезное негативное влияние на наполняемость местных бюджетов. Вследствие проведения карантинных мероприятий резко снизились поступления ИПН и налогов, выплачиваемых МСБ, на которые приходится львиная доля налоговых поступлений в местные бюджеты. Возможно, в текущих условиях стоит изменить бюджетную систему таким образом, чтобы оставлять больше налогов в регионах и тем самым стимулировать местные власти развивать экономику на вверенных им территориях.

## Муниципальный бюджет

*Йохен-Конрад Фромме*

### 1. Функция бюджета

Право на утверждение бюджета является основным условием существования местного самоуправления в Германии. Только те, у кого есть достаточные финансы и кто имеет право распоряжаться ими самостоятельно, могут действовать по своему усмотрению. Местное самоуправление представляет собой уровень децентрализованного принятия решений, что предполагает наличие финансового суверенитета.

Бюджет является самым важным элементом независимости муниципалитета. Без финансовых ресурсов ничего нельзя сделать. Бюджет дает главе администрации населенного пункта возможность управлять текущей деятельностью, полномочия осуществлять закупки материальных средств и производить необходимые платежи.

С точки зрения демократии бюджет позволяет высшему органу — совету — реализовывать свою политику влияния на решения главы администрации в рамках отведенных полномочий и в соответствии с иерархией местных органов власти.

Кроме того, бюджет предполагает необходимую в правовом государстве прозрачность в отношении использования государственных средств. Государство должно отчитываться перед гражданами за расходы по налогам. Поскольку все могут видеть бюджет, это важный инструмент для обеспечения необходимой транспарентности.

### 2. Процедура составления

Решение о бюджете принимает совет, который является коллегиальным органом, состоящим из нескольких человек. За подготовку проекта бюджета и за представление его на обсуждение совета отвечает глава администрации. Он делает это, опираясь на административные ресурсы, знания и технические возможности, которые есть в его распоряжении. Большинство членов совета могут давать рекомендации только в том случае, если для этого есть веские основания или же предложения. После обсуждения совет выражает свою волю на основе сформированного решения.

Рис. 1. Обзор работы по составлению бюджета



Принцип работы по составлению бюджета таков: сначала определяются приоритеты в работе муниципалитета. Для этого к определенному дню собираются все необходимые данные для формирования доходной части. На основе этого разрабатывается первая концепция бюджета. На основании этой концепции предстоит определить, достаточен ли имеющийся доход для финансирования всех затрат. В случае необходимости вносятся изменения для достижения баланса.

Проект бюджета, который предоставляется совету, должен быть сбалансированным. Расходы не должны превышать доходов. Если доходы выше, то профицит может быть размещен в резерве для выравнивания бюджета. Если доходов меньше, чем расходов, возникает проблема дефицита бюджета. В этом случае выравнивание не всегда возможно осуществить за счет сокращений, поэтому может быть предусмотрено восстановление баланса за счет краткосрочных кредитов на пополнение ликвидных средств. Кредиты могут быть взяты для финансирования инвестиций. Однако здесь есть особые ограничения.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См. ниже: VIII 2 Кредиты



Так как государство, представленное в форме федеральной земли, например Нижняя Саксония, отвечает за достаточное муниципальное финансирование, оно должно быть в состоянии обеспечить рациональное использование бюджетных средств. Хотя ответственность за местный бюджет несет местное самоуправление, государство, в силу государственной солидарной ответственности, должно следить за тем, чтобы бюджетная политика не выходила из-под контроля. По этой причине участие государства в формировании бюджета заключается в том, что оно следит за финансово-экономической деятельностью муниципалитета и в случае необходимости вмешивается в нее и вносит коррективы. Контроль осуществляется в форме муниципального надзора, для чего бюджет предоставляется на проверку администрации федеральной земли еще до начала его исполнения.

Здесь важен баланс, соблюдение которого позволяет, с одной стороны, соблюсти уважение местного самоуправления с его возможностями влияния и пониманием местных потребностей и, с другой стороны, не приведет к тому, что государство будет перегружено невыполнимыми финансовыми требованиями со стороны муниципалитетов. Этот вопрос в Германии отрегулирован таким образом, что для решений, принятие которых запланировано в будущем, вне рамок предстоящего годового бюджета, и в особенности после истечения срока полномочий действующих представителей законодательных органов, требуется разрешение муниципального надзорного органа. К таким решениям относятся, в частности, заимствования, долгосрочные обязательства с непредвиденными рисками и краткосрочные кредиты, предоставляемые для пополнения ликвидных средств. Федеральная земля может также наложить дополнительные обязательства в рамках концепции бюджетной безопасности, если есть основания полагать, что в будущем при освоении бюджета возникнут финансовые проблемы. Во все другие вопросы бюджета государство может вмешиваться только в том случае, если муниципалитет совершает правонарушение. Такая ступенчатая концепция обеспечивает, с одной стороны, возможность удовлетворения муниципалитетами местных потребностей, а с другой — надлежащее выполнение задач и в краткосрочной, и в долгосрочной перспективе.

Для того чтобы надзорный орган мог эффективно выполнять свои задачи, в Германии ему дается четырехнедельный срок для проведения аудита муниципального бюджета. Он получает проект бюджета не позднее 30 ноября, чтобы у него было достаточно времени для его обработки. Разрешение, если нет фактов, противоречащих его выдаче, формируется в течение отведенных четырех недель. По этой причине бюджеты должны быть сформированы заранее и в отведенный срок представлены в муниципальный надзорный орган.

Поскольку для работы администрации бюджет должен быть юридически действительным, процедура его разработки и принятия должна проходить в назначенные сроки с тем, чтобы 1 января в распоряжении имелся утвержденный в законном порядке основной финансовый документ. Поэтому обсуждение бюджета должно быть завершено осенью, чтобы уполномоченное ведомство имело в своем распоряжении четыре недели для проверки. Глава администрации должен также своевременно предоставить проект бюджета совету, чтобы тот мог надлежащим образом его обсудить. С этой целью большинство обсуждений бюджета начинается после летних каникул. Это в свою очередь означает, что глава администрации должен завершить подготовительную работу к этому времени. Поэтому деятельность главы администрации по подготовке бюджета на следующий год начинается весной текущего года.

Таким образом, этапами формирования бюджета являются:

- подготовка бюджета главой администрации;
- предоставление проекта бюджета совету;
- вынесение решения совета;
- рассмотрение органом муниципального контроля;
- вступление бюджета в силу после опубликования.

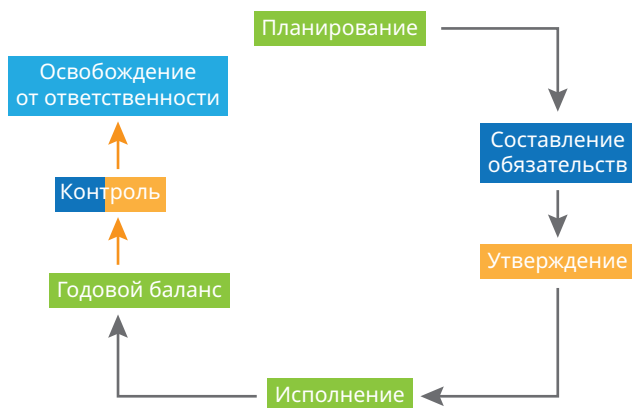
Решение совета осуществляется в форме устава. Все остальные части бюджета являются приложениями к этому уставу. Для обеспечения общественной прозрачности бюджет принимается на открытом заседании и обычно размещается муниципалитетом в Интернете.

Но это не значит, что работа закончена. Финансовый год должен быть надлежащим образом закрыт. Поэтому в конце финансового года служащий

администрации должен составить годовой отчет и предоставить его совету для рассмотрения и принятия решения об исполнении годового бюджета и достигнутых результатах. Совет в свою очередь обязан либо установить, что управление бюджетом осуществляется надлежащим образом, учитывая результаты по итогам года, либо высказать конкретные возражения, которые глава администрации обязан устранить.

Годовой баланс затем передается независимым аудиторам<sup>2</sup> для оценки. Как местный аудит, так и внешний аудит дают свои заключения по годовому балансу и бухучету за истекший год. Если будет установлено, что все в порядке, совет должен принять решение о выдаче так называемого «освобождения от ответственности» главе администрации. Освобождение от ответственности — это заявление о том, что совет согласен с бюджетной политикой главы администрации или же не согласен с ней и не дает освобождения от ответственности. Суть этого шага заключается в том, что глава администрации освобождается от ответственности за действия в контексте бюджетной политики с точки зрения всех известных на тот момент фактов.

Рис. 2. Этапы работы над муниципальным бюджетом



<sup>2</sup> См. ниже: VI 2 Аудит

### 3. Система бюджета

Муниципальный бюджет — это сводный баланс движения имущества и капитала за весь год. Начальный и конечный баланс являются «замороженным» бюджетом на соответствующий момент.

#### 3.1. Введение

Для обеспечения того, чтобы бюджеты были сопоставимы и могли быть прочитаны любым информированным гражданином, при их составлении используется единая методика стандартизации используемых терминов и систем. Она не столь необходима для пользовательских целей, сколько чтобы обеспечить возможность контроля и сопоставления бюджетных разработок друг с другом.

Структура баланса состоит из двух элементов: фактическое выполнение задач и виды издержек. Деление по отдельным задачам, которые в Нижней Саксонии называются «продуктами», вытекает из характера продукта.<sup>3</sup> Структурирование по отдельным доходам и видам издержек вытекает из плана счетов, который также является обязательным элементом.<sup>4</sup>

Такая структура одновременно служит целям подготовки данных для общей экономической статистики. Экономическая статистика необходима для отслеживания параметров развития общества и в частности для реализации мер социальной поддержки. Она стандартизирована на международном уровне и поэтому «отточена» до деталей, что также определяет стандартизацию муниципальных бюджетов. С муниципальной точки зрения может казаться, что в такой детальной структуре часто нет необходимости. Но это цена, которую приходится платить, чтобы данные можно было использовать самыми разными способами. И это также объясняет некоторые моменты, которые на первый взгляд могут показаться нелогичными.

---

<sup>3</sup> Обязательные продуктовые рамки для Нижней Саксонии. 2020. URL.: [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> Например: Обязательная номенклатура счетов для Нижней Саксонии. 2017. URL.: [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. Примеры «продуктов» в структуре муниципального бюджета

*Примеры по направлениям издержек*

1111	Муниципальные органы, политические органы
1113	Финансовое управление
362	Работа с молодежью

*Примеры по видам издержек*

571	Стимулирование развития экономики
3011	Поземельный налог А
31611	Доход вследствие ликвидации специальных резервов
3511	Концессионные платежи
3411	Доход с аренды
42813	Расходы на электроэнергию
4251	Содержание транспортных средств
47113	Износ зданий

### 3.3. Продуктовый счет

Счета составляются таким образом, чтобы была возможность представлять отдельные бюджетные операции с точки зрения бухгалтерского учета. Обозначение счета вытекает из комбинации структуры и вида издержек. Первая группа цифр берется из продуктовой рамки и объясняет, о какой задаче идет речь. Вторая группа цифр обозначает вид издержек.

*Пример: зарплата сотрудника муниципалитета на стройплощадке*

Стройплощадка	Зарплаты
57310	401200

На этот счет и зачисляются заработные платы работников строительной площадки.

### 3.4. Развитие событий из баланса

Бюджет описывает, каким образом, начиная с начального баланса, должна быть достигнута годовая цель в форме итогового баланса. Муниципальные

счета практически представляют бюджет как мост между начальным и заключительным балансом.

Рис. 3. Позиции баланса бюджета



Муниципальные счета — это счета бюджета за отчетный период. При этом товарные счета, на которых показаны источники финансирования, такие как наличные средства, кредиты, здания, транспортные средства и т.д., выводятся непосредственно из баланса.

Наряду с этим есть так называемые «результативные счета», на которых отображаются изменения в имущественном состоянии. Они открываются на каждый финансовый год, начиная с остатка «0».

Результат финансовых счетов соответствует разнице ликвидных средств между начальным и заключительным балансом.

Сумма результативных счетов сводится в конце года в нетто-позицию (собственный капитал) в балансе. Сумму этих счетов можно было бы обозначить как результативный счет, сопоставимый с учетом прибылей и убытков в коммерческом бухучете.

### 3.5. Раздельные циклы

В муниципальном учете, как и в коммерческом секторе, у нас есть два учетных цикла.

Первый из них занимается только имущественными позициями, или фондами, например, транспортные средства, здания и т.д. Здесь речь идет об операциях с активами, как, к примеру, покупка автомобиля, где деньги обмениваются на автомобиль. Но суть в том, что никаких изменений в активах муниципалитета не происходит. Это также может быть увеличение активов/пассивов, например, покупка транспортного средства в кредит, или сокращение активов/пассивов, скажем, путем погашения кредита. Это происходит исключительно в финансовом цикле (финансовый бюджет, или финансовый план).

Другой цикл занимается исключительно изменениями в активах, их уменьшением или увеличением. Коррективы возможны, например, в расходах на персонал, амортизацию, затраты на энергию и т.д. Изменения происходят исключительно в зоне доходов (бюджет доходов или план доходов).

Разница иллюстрируется на примере автомобиля следующим образом: в случае покупки автомобиля позиция муниципалитета по чистым активам не меняется, так как выдаются денежные средства, а взамен приобретаются транспортные средства. Однако если этот автомобиль используется, он подлежит амортизации и несколько теряет свою ценность. Тогда активы муниципалитета сокращаются. Это показано в виде амортизации, которая отражается только в цикле расходов.

Эти два цикла имеют разные функции. Финансовый бюджет, или финансовый план, отражает ситуацию с ликвидностью в муниципалитете, является муниципалитет платежеспособным или нет. Доходный цикл, или план доходов, показывает, потерял или приобрел активы муниципалитет в течение финансового года. Иными словами, может ли муниципалитет финансировать свои текущие расходы за счет своих текущих доходов. В идеале было бы хорошо, если бы муниципалитет генерировал небольшой профицит.

В рамках бюджетной политики муниципалитет обязан сохранить свои активы. Но в отличие от коммерческих предприятий он не призван

заниматься деятельностью, направленной на прирост имущества. В качестве дополнительного эффекта это безвредно, но это не может быть конечной целью работы и действий муниципалитета. Поэтому мы говорим о плане доходов или же об учете расходов, а не о подсчете прибыли и убытков, как в экономической сфере.

### **3.6. Финансовые потоки**

Существуют различные движения стоимости: имеющие и не имеющие притока и оттока денежных средств, а также не связанные с какими-либо денежными потоками.

#### **3.6.1. Приход**

Приход может происходить в форме, не связанной с увеличением активов. Приход обозначается так же, как «доход». Это, например, выручка от продажи поддержанных автомобилей или предметов. Или разовый налог на имущество.

Приход может быть и связан с увеличением активов, например, в случае налоговых поступлений. Это также обозначается как «доход».

#### **3.6.2. Отток**

Ситуация с оттоком является зеркальной к ситуации с приходом. Отток может быть связан с потерей активов, но есть и такие активы, которые не приводят к оттоку средств, как, например, при списаниях. Эта позиция обозначается как «затраты».

### **3.7. Инвестиции**

Инвестиции — это оттоки, которые изначально не влияют на финансовое положение. Их особенность заключается в том, что они связаны с закупкой товаров, которые используются в течение более чем одного отчетного периода. Классическими примерами являются здания и транспортные средства. Это, по сути, обмен активов или увеличение активов/пассивов (если увеличение активов финансируется за счет кредита).

Сама по себе закупка не приводит к изменению активов, так как это всего лишь обмен денег на товар. Изменение активов происходит только тогда, когда объекты теряют стоимость в результате использования. Этот



процесс должен быть отражен в учетной системе, даже если он не связан с денежными потоками. Убыток от обесценивания активов отражается в том случае, если актив вводится в учет в виде амортизации ежегодными платежами, распределяемыми на весь срок службы актива.

Если инвестиции распределены на более длительный период и использование актива не начинается в год осуществления затрат, то для производительного периода создается специальный счет. В данном случае речь идет, например, об «активах в стадии строительства». После завершения строительства и начала использования актива производится его перевод из «актива в стадии строительства» в действующий актив и открывается соответствующий счет этого актива. Это гарантирует, что доходы и расходы, возникающие в связи с созданием актива, будут сбалансированы.

### **3.8. Избыточные и внеплановые расходы**

Ситуация, когда бюджет составляется в начале лета прошлого года, а реализуется в течение нынешнего года, означает, что между регулированием и исполнением может пройти более одного года. Соответственно, жизненные реалии могут сложиться иначе, чем предполагалось изначально. Могут существовать отклонения, которые в бюджете следует предусмотреть.

В отношении небольших отклонений, которые не приводят к раскачиванию всей структуры, возможны дополнительные затраты.

#### **3.8.1. Внеплановые расходы**

Если бюджета оказалось недостаточно для того или иного проекта, увеличение финансирования может быть достигнуто по упрощенной процедуре в том случае если гарантировано его обеспечение. Например, по другой статье может быть получена соответствующая экономия. Типичным примером является непредвиденное увеличение стоимости строительства запланированного объекта из-за возросшего объема работ. Для погашения дефицита в этом случае можно сэкономить, к примеру, на других, менее актуальных статьях в секторе строительства.

### **3.8.2. Внебюджетные расходы**

В тех случаях, когда на момент составления бюджета невозможно предусмотреть все расходы, новые средства могут вводиться по упрощенной процедуре при условии, что они не ставят под угрозу всю структуру бюджета и гарантируется их обеспечение.

### **3.8.3. Вмешательство в права совета**

Бюджетное право является обязательным для совета как главного органа муниципалитета. Ответственность за небольшие корректирующие меры в отношении внеплановых расходов лежит на главе администрации. Для соблюдения принципа двойного контроля участие его заместителя является обязательным. Это не меняет того факта, что решения совета могут быть изменены. Для того чтобы не допустить подрыва воли совета, это полномочие ограничивается только незначительными поправками.

Следует помнить, что всегда есть две стороны вопроса: с одной — незапланированные расходы, а с другой — необходимость их обеспечения. Последнее означает, что в какой-то момент по какой-то статье будет израсходовано средств меньше, чем решил совет. Одно дело, если это происходит в качестве хозяйственной меры без ущерба для воли совета. Другое — если для того, чтобы избежать расходов, которые утвердил совет. Это будет уже означать противодействие воле совета. Именно поэтому совет должен быть информирован о незапланированных расходах, чтобы иметь возможность вмешиваться при необходимости.

## **3.9. Дополнительный бюджет**

Если в течение финансового года возникают значительные отклонения, которые не могут быть урегулированы за счет внеплановых расходов, то должен быть принят дополнительный бюджет. На него распространяются те же правила, что и на основной бюджет. Единственная разница заключается в том, что он может быть ограничен теми частями, которые нуждаются в исправлении. Поэтому в нем должны содержаться только разделы, требующие корректировки и обобщения.

### 3.10. Конец финансового года

В конце отчетного периода, 31 декабря, должен быть подготовлен финансовый отчет. В рамках заключительных работ по бюджету должны быть также созданы резервы, оформлены полномочия на передачу и т.д. Резервные фонды записываются в бюджет.

Табл. 1. Пример оформления резервных фондов в бюджете

Счет продукта	Обозначение	Резервные фонды из 2018 г.	
		(для осуществления полномочий на совершение затрат в 2019 г.)	Примечание
<b>Резервные фонды для работающих неполный рабочий день в предпенсионном периоде и аналогичные мероприятия</b>			
57310.282100	Резервные фонды для неиспользованного отпуска	3.023,22 €	---
57310.282200	Резервные фонды для сверхурочных часов	2.567,31 €	---
<b>Резервные фонды для не проведенного техобслуживания</b>			
54110.283100	Резервный фонд для техобслуживания	357,00 €	Резервный фонд для экспертной оценки коэффициента устойчивости
57310.283100		41,65 €	Уличное освещение, полевая дорога Резервный фонд для проверки стационарных электрических приборов
57320.283100		5.358,49 €	Резервный фонд для санации наружной лестницы ДГХ Хаферла (5.000 €) и для проверки стационарных электрических приборов (358,49 €)
<b>Другие резервные фонды</b>			
11130.289100	Другие резервные фонды	1.700,00 €	Резервный фонд для проверки годового отчета за 2018 год
54110.289100		1.015,44 €	Резервный фонд для очистки отстойников
<b>Всего</b>		<b>14.063,11 €</b>	

Передача полномочий и остатки учитываются только для целей практического управления бюджетом и не проводятся по счетам. Однако они должны быть обоснованы в пояснительном отчете к аудиту.

Они обрабатываются в той мере, в какой подтверждаются в следующем финансовом году дополнительными разрешениями на расходование средств. Поскольку их обеспечение гарантировано в рамках годовой финансовой отчетности, это специального подтверждения не требует.

Табл. 2. Пример оформления остатков бюджета и передачи полномочий  
Финансовый бюджет: Остатки бюджета (передача полномочий)

Счет продукта	Обозначение	Остаток бюджета на 2018 г.	Примечание
36610.421100	Содержание в исправности земельных участков и строительных объектов	10.000,00 €	Санация Болцплатц Хаферла
51110.427109	Планирование ремонта в деревнях	34.555, 64 €	Планирование развития деревень
57320.421100	Содержание в исправности земельных участков и строительных объектов	2.100,00 €	Точка беспроводного доступа
<b>Insgesamt</b>		<b>46.655,64 €</b>	

Финансовый бюджет: Остатки бюджета (передача полномочий) – текущий

Счет продукта	Обозначение	Остаток бюджета на 2018 г.	Примечание
11130.743107	Финансовое управление	1.700,00 €	Передача финансовых средств на основании создания резервного фонда для проверки годовой финансовой отчетности 2018 г.
36610.721100	Содержание в исправности земельных участков и строительных объектов	10.000,00 €	Передача финансовых средств/ продолжение санации Болцплатц Хаферла
51110.727109	Планирование ремонта в деревнях	34.555,64 €	Передача финансовых средств для плана ремонта деревень

Счет продукта	Обозначение	Остаток бюджета на 2018 г.	Примечание
54110.721200	Затраты на содержание	1.372,44 €	Передача финансовых средств на основании создания резервного фонда, очистка отстойника (1.015,44 €) и экспертиза коэффициента устойчивости для уличного освещения, полевых дорог (357€)
57310.721100	Содержание в исправности земельных участков и строительных объектов	41,65 €	Передача финансовых средств на основании создания резервного фонда/проверка стационарных электрических приборов на стройплощадке
57320.721100	Содержание в исправности земельных участков и строительных объектов	7.458,49 €	Передача финансовых средств на основании создания резервного фонда: санация наружной лестницы ДГХ Хаферла (5.000 €), проверка электрических стационарных приборов (358,49 €) и монтаж точки беспроводного доступа (2.100 €)
Разное	Разное	6.094,69 €	Формирование остатков бюджета из предварительных заявок
<b>Всего</b>		<b>61.222,91 €</b>	

*Финансовый бюджет: Остатки бюджета (передача полномочий) – инвестиционный*

Счет продукта	Обозначение	Остаток бюджета на 2018 г.	Примечание
27210.783110	Выплаты для приобретения активов стоимостью более 1.000 €	5.634,43 €	Продолжение проекта «Приобретение полок и подпорок для книг для библиотеки Хаферлы»
29110.781800	Направление инвестиций для нужд церквей	3.000,00 €	Перечисление средств для церкви для прокладки дороги через сад в Хаферле
54110.787200	Строительство подземных сооружений	43.960,77 €	Продолжение проекта «Угловая подпорная стенка» ОТ Хаферла
57320.787100	Высотное строительство	14.272,69 €	Продолжение проекта «Реконструкция ДГХ Хаферла»
<b>Всего</b>		<b>66.867,89 €</b>	

Практически эти данные доступны уже не позднее 31 марта следующего года, поскольку годовая отчетность составляется к этой дате. Во многих муниципалитетах годовой отчет не предоставляется совету до тех пор, пока не будут получены результаты аудита. Обычно это занимает много

времени. В связи с тем, что должны быть профинансированы сформировавшиеся остатки и переуступки, они ограничивают использование имеющихся на 01.01. бюджетного года ликвидных средств. Поэтому глава администрации должен информировать совет о резервах, остатках и переуступках средств уже в начале апреля.

Итоговый подсчет должен показать, соответствуют ли друг другу доходы и расходы в течение финансового периода. Поэтому необходимо определить, получает ли муниципалитет адекватное финансирование. Это значит, что в финансовую отчетность должны входить только те операции, которые относятся к отчетному периоду. Все события, относящиеся к другим отчетным периодам, должны быть исключены. Это делается путем размещения в так называемой «непредвиденной» счет-фактуре всего, что не относится к отчетному периоду. Это гарантирует, что временные рамки отчета ограничиваются отчетным периодом. Так как непредвиденные результаты не могут быть предусмотрены, они должны быть отражены не в проекте бюджета, а только в бюджетном учете.

После предоставления счетов совет должен принять решение об использовании бюджетных средств. Если поступления превышают расходы, то должно быть принято решение о том, следует ли их направлять в акционерный капитал или в резервный фонд. Резервный фонд также имеет характер капитала, но используется в основном для покрытия убытков прошлых лет.

Так как бюджет не может быть 100% предсказуемым, следует ожидать естественных отклонений. До тех пор, пока они остаются в разумных пределах, возражений против этого нет. Разумное управление бюджетом будет иметь тенденцию к оценке доходов в нижней границе возможного и обеспечению определенного запаса прочности для расходов. Такое управление бюджетом, как правило, должно приводить к ежегодному профициту. Профициты переводятся в резервный фонд на случай непредвиденных обстоятельств в рамках нормального диапазона колебаний. Колебания покрываются за счет резервного фонда.

При формировании годового убытка в случае, когда нет резервного фонда, дефицит должен быть покрыт в течение следующих двух лет.

Заккрытие дефицита осуществляется за счет краткосрочных кредитов для восполнения ликвидных средств. В исключительных случаях они могут быть использованы после 31 декабря отчетного года. Это не представляет проблем, если убытки покрываются в течение двух лет. Если выравнивание не представляется возможным в течение двух лет, потребуются специальные меры для обеспечения среднесрочного бюджетного выравнивания. Этот процесс называется «фискальной консолидацией».

## **4. Принцип годового цикла**

### **4.1. Основное положение**

Принцип годового цикла применяется к государственному сектору, т.е. счет-фактура или хозяйственно-экономический период охватывают один календарный год. Как правило, с 1 января по 31 декабря.

### **4.2. Допустимость передачи прав**

Есть случаи, когда принцип годового цикла оказывается непрактичным. Инвестиции в крупные заводы или строительство зданий обычно занимают больше времени. От планирования и заключения контрактов до реализации и ввода оборудования в эксплуатацию обычно требуется более одного года, а значит, и более одного учетного периода. Поскольку составление бюджета занимает довольно длительный период времени, было бы нецелесообразно составлять, например, на втором году новую калькуляцию. Поэтому в ФРГ есть так называемая «допустимость передачи прав». Это означает, что соответствующие бюджетные средства будут находиться в распоряжении муниципалитета более одного расчетного периода. В случае инвестиционных расходов указывается, что они будут оставаться доступными в течение одного года после окончания работ. С точки зрения финансового обеспечения это не играет роли, так как в связи с составлением бюджета должно быть регламентировано, что неосвоенные средства будут оставаться в распоряжении и впредь.

### **4.3. Бюджетные остатки**

Другой случай — это когда расходы уже оформлены юридически и стали обязательными, но оплата по ним не может быть произведена, потому что услуга еще не оказана. Если, например, транспортное средство

заказано в августе, и из-за семимесячного срока доставки оно прибывает только в следующем финансовом году, оплата, соответственно, будет выполнена только в следующем финансовом году. Для этого необходимо составить повторную калькуляцию, если не будет сделано исключения. Поэтому для практического решения таких вопросов можно сформировать «остатки». Если уже ясно, в каком размере будет оформлено обязательство в текущем финансовом году, то остаток для этих конкретных расходов может быть наилучшим решением.

#### **4.4. Резервные фонды**

Если в текущем финансовом году возникло экономическое обязательство, но не известны ни сроки его исполнения, ни точная сумма, то может быть сформирован резервный фонд. Это означает, что средства из текущего бюджета могут быть использованы для этой узко определенной цели в последующие финансовые годы. Разумеется, сумма должна быть зарезервирована в текущем финансовом году, чтобы не допустить превышения соответствующего бюджета.

#### **4.5. Ассигнования**

Еще одним вариантом отступления от принципа годового цикла являются «ассигнованные средства». При реализации долгосрочных проектов между юридическим обязательством по расходам и датой его исполнения может пройти длительный период и наступить следующий финансовый период. Это, например, ситуации с большими сроками поставки или инвестициями, когда точные сроки сложно предсказать. Для того чтобы на момент размещения заказа и наступления срока исполнения обязательств имелись правовые условия для их осуществления, можно заранее запрограммировать расходы на будущие финансовые годы посредством ассигнованных средств. Они указываются в бюджете отдельно. Их наличие в последующие финансовые годы должно быть гарантировано. Поскольку они создают финансовое бремя на будущее, они подлежат утверждению. В этом случае муниципалитет также обязан представить соответствующую бюджетную смету на тот финансовый год, на который были взяты обязательства.



## 5. Продолжительная эффективность и финансовое планирование

Общественные задачи должны выполняться на постоянной основе. Этот аспект также играет важную роль в управлении бюджетом. Поэтому работа по финансовому обеспечению не должна ограничиваться одним отчетным периодом. Если определенные решения требуют продолжительного времени, то управление бюджетом должно осуществляться таким образом, чтобы способствовать выполнению задач в долгосрочном режиме. Именно поэтому при планировании бюджетов необходимо учитывать и будущие финансовые годы. При таком подходе и в последующие годы бюджеты будут сбалансированными.

Технически это делается путем экстраполяции бюджета на следующие 3–5 лет. Поэтому при составлении бюджета, например в 2013 году, рассчитывались и планы на 2014, 2015, 2016, 2017 и 2018, и 2023 годы.

Табл. 3. Пример перспективного планирования бюджета

	РЕ 2013	Проект 2014	Проект 2015	План 2016	План 2017	План 2018
Обыч- ный доход	154.274.600,03	156.667.400	161.437.300	165.827.200	171.638.200	174.499.200
Обыч- ные затраты	148.656.981,36	155.072.800	166.255.100	170.173.00	171.786.200	174.143.200
Непо- стоян- ный доход	1.676.745,41	0	50.000	0	0	0
Непо- стоян- ные затраты	1.708.510,80	0	0	0	0	0
Дефи- цит/ профи- цит	5.585.853,28	1.594.600	-4.767.800	-4.345.800	-148.000	356.000

При изменениях в проекте бюджета следует учитывать будущие изменения цен и структуры расходов. Если, например, вводится в эксплуатацию новая школа, то ожидаемые прямые и косвенные затраты на

ее содержание должны учитываться в среднесрочном финансовом планировании.

В качестве рабочего пособия для этой цели федеральная земля издает так называемое «предписание с ориентировочными данными». Оно делается на основе макроэкономического прогноза и предоставляется муниципалитетам в целях понимания обновленных значений.

## **6. Бухгалтерский учет и аудит**

### **6.1. Бухгалтерский учет**

По завершении финансового периода глава администрации должен отчитаться об исполнении бюджета, инструментом для этого служит бухгалтерский учет. Бухучет охватывает все поступления и расходы и состоит из сопоставления «плановых» и «фактических» значений.

В демократических государствах прозрачность государственных финансов является неотъемлемой доминантой, поэтому и бюджет, и данные бухучета должны публиковаться. Сегодня это делается путем размещения в Интернете, что обеспечивает достаточную публичность.

### **6.2. Аудит**

Надлежащее управление бюджетом также предполагает независимую проверку его исполнения. В муниципальном секторе это реализуется несколькими способами. Один из них — это местный аудит, не зависящий от главы администрации и ее служащих. Отдел, производящий такой аудит, не подчиняется распоряжениям главы администрации, а лишь официальному государственному надзорному органу. Совет может выдавать отделу местного аудита лишь независимые рабочие задания.

Государство также принимает участие в аудите через муниципальный надзор в форме так называемого «межрегионального муниципального аудита». В этом случае аудиторские компании осуществляют аудит муниципальной деятельности по заказу государства.

Местный аудит не привязан к определенным датам, и годовая финансовая отчетность проверяется им до ее предоставления на рассмотрение совету.

Межрегиональный муниципальный аудит привязан к определенным срокам и может ограничиваться отдельными темами и вопросами.

Однако местный аудит проводится не только после окончания финансового года. Он также работает в форме постоянного контроля, который может подключаться, например, при размещении заказов, начиная с определенной суммы. Это так называемый превентивный контроль, который поддерживает «принцип четырех глаз» и призван оказывать профилактическое воздействие.

Аудиторские компании, как отдельные организационные единицы, будут результативными лишь в случае достаточной штатной численности. Слишком маленькие аудиторские группы, как правило, малоэффективны. Это объясняет тот факт, что не во всех муниципалитетах есть такие подразделения. В этом случае округа оказывают помощь муниципалитетам, входящим в их состав и не имеющим собственного аудиторского бюро. Такие муниципалитеты могут за плату воспользоваться услугами аудиторских компаний округа в рамках служебного содействия.

## **7. Интеграция муниципалитетов в государственную финансовую систему**

В многоуровневой государственной структуре доходы должны распределяться между отдельными уровнями в соответствии с характером выполняемых задач. Для этого отдельным уровням должны быть либо отведены определенные источники налогов с правом установления соответствующих ставок, либо сформирована налоговая группа, когда все налоги поступают в один источник, а отдельным уровням выдаются определенные квоты из этого источника.

В Германии принята следующая комбинация. Здесь муниципалитетам предоставляются поземельный и промысловый налоги в качестве собственных источников дохода с правом установления налоговых ставок. Кроме того, муниципалитеты получают определенные доли из смешанных налогов. Эта система дополняется отчислениями муниципалитетам от земель.

В целях эффективности государства необходимо также определить, кто будет гарантировать получение необходимых финансовых ресурсов

структурами того или иного уровня, например, муниципалитетами. В Германии эту функцию выполняют федеральные земли.

## **8. Финансирование муниципалитета**

### **8.1. Поступления**

Доходная часть муниципального бюджета формируется из совершенно разных источников. К ним относятся муниципальные налоги, доли в муниципальных налогах, перечисления от федерации и земель, доходы от муниципального имущества, специальные выплаты для учреждений, обеспечивающих жизнеобеспечение, и, в исключительных случаях, кредиты и авансовые платежи в виде взносов.

#### **8.1.1. Собственные налоги**

В муниципальном секторе это в основном налоги на имущество, дифференцированные в зависимости от форм собственности, жилого или хозяйственного назначения. В Германии они называются поземельным налогом на недвижимость A и B.

Кроме того, сюда относится промысловый налог, которым облагается коммерческая деятельность.

#### **8.1.2. Доли в муниципальных налогах**

В Германии существует единая налоговая система для НДС, подоходного налога и корпоративного налога, и поступления от них причитаются в определенных процентах федерации, землям и муниципалитетам. Соответствующие доли поступают непосредственно в муниципальные бюджеты.

#### **8.1.3. Перечисления**

От государства муниципалитетам проводятся различные платежи с целевым назначением и без него. Они также обозначаются как «трансфертные платежи».

## **Финансовое выравнивание**

В Германии существуют также общие ассигнования, известные как «ключевые ассигнования», для укрепления финансовой устойчивости муниципалитетов. Основные муниципальные задачи: образование, транспорт, вывоз мусора, содержание дорог и т.д. везде одинаковы. Однако экономическая устойчивость отдельных муниципалитетов сильно колеблется и зачастую зависит от факторов, на которые муниципалитеты не могут влиять. Для того чтобы все муниципалитеты могли выполнять свои задачи в равной степени и в равных условиях, применяется финансовое выравнивание.

С помощью него государство в определенной степени упреждает финансовый дисбаланс между муниципалитетами, в среднем, в пределах 75%. На практике это работает таким образом, что государство предоставляет определенный бюджет на цели выравнивания. Распределение осуществляется так, что муниципалитеты, имеющие большие налоговые поступления от своих общин, получают меньше ассигнований или вообще их не получают. Муниципалитеты с небольшими налоговыми поступлениями получают, соответственно, больше. Богатые муниципалитеты даже должны вносить солидарный взнос в этот бюджет. Однако в целях сохранения финансовой устойчивости всех муниципалитетов финансовые ресурсы для выравнивания соотносятся также с уровнем затрат в том или ином муниципалитете.

## **Ассигнования на делегированное управление**

Существует также финансовая цепочка от земель к муниципалитетам. Во многих случаях государство использует муниципалитеты в качестве своего регионального подразделения. Таким образом, оно избавляет себя от необходимости иметь свои органы власти на местах и использует муниципалитеты в роли филиалов. В этих случаях муниципалитеты действуют от имени земли и в соответствии с ее указаниями. А государство возмещает муниципалитетам расходы, которые при этом возникают. Здесь речь идет об ассигнованиях для так называемого сектора «управления по поручению компетентного органа». Технически эти средства распределяются без целевого назначения, однако, они рассчитываются в соответствии с объективно понесенными затратами. Эта система имеет

то преимущество, что муниципалитеты заинтересованы в выполнении этой части задач с наименьшими затратами.

### **Целевые ассигнования**

Часто бывает так, что по политическим причинам федеральная земля заинтересована в том, чтобы муниципалитеты решали и выполняли специфические задачи. В качестве ответной услуги государство предлагает муниципалитетам целевые ассигнования. Например, если необходимо субсидировать строительство спортивных залов, то выделяется специальная субсидия для этого. Эта статья расходов вносится в местный бюджет с соответствующей целевой привязкой.

#### **8.1.4. Специальные выплаты**

Подразумевают, что муниципалитет на решение определенных задач частично взимает плату со своих граждан.

### **Административные сборы**

За отдельные услуги гражданам муниципалитет взимает административные сборы, например, за подачу заявления на строительство, за выдачу удостоверения личности и т.д. Эти сборы рассчитываются таким образом, чтобы покрывать затраты на оказание соответствующих услуг, но не содержат прибыли.

### **Плата за пользование**

За услуги, которые предоставляются на постоянной основе и могут быть начислены непосредственно физическим лицам, муниципалитеты взимают плату с пользователей. Это в основном услуги общего характера, такие как электроснабжение, водоснабжение, канализация, вывоз мусора, телефонная связь и т.д. Эти услуги также рассчитываются по принципу самокупаемости.

### **Взносы**

Для нужд необходимых населению социально-хозяйственных объектов муниципалитеты могут взимать пошлины в виде взносов. Если, например, есть необходимость в строительстве новой системы водоснабжения, муниципалитет может потребовать от потенциальных пользователей

авансовые платежи в качестве субсидии на строительство. Финансируемые таким образом инвестиционные расходы затем не учитываются в амортизации. Это оправданная мера, так как они были уже заранее профинансированы потребителями. Эта схема часто практикуется при строительстве дорог, прокладке канализации, водоснабжении и аналогичных услугах по обеспечению жизнедеятельности муниципалитета.

### **8.1.5. Прочие поступления**

Во многих случаях муниципалитеты владеют собственными активами: недвижимостью, городскими коммунальными службами, компаниями по развитию бизнеса, по утилизации отходов и т.д. Если муниципалитеты предоставляют эти активы третьим лицам для использования, то они делают это не бесплатно. Расчет услуг в этом случае производится по полной, т.е. рыночной стоимости. Такие поступления заносятся в бюджет как «прочие доходы». Они доступны для финансирования всех расходов коммуны.

«Прочие поступления» включают в себя также арендную плату и концессионные сборы. Концессионные сборы — это средства, уплачиваемые третьими лицами за пользование ресурсами данного муниципалитета, например, энергосетями, муниципальными дорогами и путями для прокладки инженерных коммуникаций.

## **8.2. Кредиты**

### **8.2.1. Бюджетные ссуды и краткосрочные кредиты**

Финансовые обязательства муниципалитета начинаются в первый день финансового года. Однако по причинам, связанным с обработкой документации и рядом других обстоятельств, доходы не поступают равномерно параллельно с расходами. Это может привести к дисбалансу, так как доходы поступают позже, несмотря на наличие платежных обязательств. К примеру, налоговые поступления собираются ежеквартально, но право на получение социального пособия действует с первого дня года, потому что получатели зависят от него. Чтобы своевременно реагировать на такие колебания в течение бюджетного года, муниципалитет может брать «кредиты ликвидности». Как и в случае с компаниями или домохозяйствами, где в течение года проводятся расчеты

по контокорренту, такая возможность предусмотрена и для бюджетного права. Но так как речь идет лишь о возможности выравнивания колебаний ликвидности в течение года, расчеты должны быть осуществлены до 31 декабря отчетного периода, после того, как были получены доходы и совершены расходы. Таким образом, в конце каждого отчетного года значение краткосрочных кредитов для пополнения ликвидных средств должно составлять «0».

Если по данной статье в текущем финансовом году возникнет дефицит, это будет являться исключительным случаем.

### **8.2.2. Задолженность кредитного рынка**

Задолженности кредитного рынка — это нарушения обязательств по кредитам, оговоренным договорами. Выдача таких кредитов обеспечивает потребительскую способность, которая сопряжена с выплатой процентов и обязательствами по погашению. Это объясняет, почему получение кредита не может увеличить потребительскую способность, а только переносит на более ранний срок момент ее реализации.

Использование кредитов может быть полезным. Например, если муниципалитет вынужден делать инвестиции в строительство школы, превышающие финансовые возможности текущего бюджета, и управление ситуацией требует настолько огромных финансовых усилий, что становится большим бременем для местного бюджета, то в этом случае имеет смысл получить заем. Однако следует принять взвешенное решение, чтобы в будущем можно было бы погашать полученный кредит надлежащим образом. Второй пример целесообразности кредита — это когда инвестиции могут в будущем принести экономию, превышающую проценты и амортизацию (платежи в счет погашения), подлежащие оплате.

Например, муниципалитет имеет на балансе здание со старой системой отопления, которая требует огромных расходов на текущее содержание и ремонт. Чтобы заменить ее модернизированной системой, берется кредит, однако после реновации расходы на обслуживание отопления становятся минимальными. Или же установка новых окон или систем теплоизоляции, которая снижает энергопотребление здания настолько, что сэкономленные затраты составляют меньшую сумму, чем проценты



и амортизационные расходы по кредиту на эти цели. В этом случае имеет смысл использовать кредит для финансирования.

## **9. Суббюджет**

Глава администрации не может выполнять всю работу лично. Поэтому он должен делегировать задачи. Это относится и к управлению бюджетом. Исполнение бюджета распределяется между отдельными структурами администрации. Для них формируются так называемые «суббюджеты». Сумма суббюджетов соответствует 1:1 доле соответствующих общих бюджетов.

## **10. План инвестиций**

В инвестиционном плане отображаются все инвестиции и полномочия по обязательствам. В нем также указываются особенности инвестиций, не оказывающие прямого влияния на доходность бюджета.

## **11. План продукта**

Бюджет — это политическая программа, воплощенная в цифрах, поэтому статьи его расходов — продукты — это информация о том, на какие ресурсы муниципалитет может рассчитывать, а на какие нет, и как эти продукты будут распределены между их отдельными получателями. Важность общего плана продукта заключается в том, что он дает информацию о политическом весе каждого продукта в отдельности.

## **12. Предварительный отчет**

Предварительный отчет содержит вербальное описание бюджетного положения муниципалитета. С его помощью сотрудник администрации дает промежуточную информацию по этому вопросу и резюмирует отдельные положения о бюджете в контексте многолетних данных.

### **13. Штатное расписание**

Прием сотрудников на работу имеет эффект, выходящий далеко за рамки фактического периода начисления заработной платы, поскольку финансировать эту должность приходится в течение многих лет. Поэтому штатному расписанию уделяется особое внимание, и оно обязательно поясняется в ходе планирования бюджета.

## **Глава 3: Обеспечение жизнедеятельности и факторы местоположения**

### **Обеспечение жизнедеятельности как прерогатива государства**

*Йохен-Конрад Фромме*

#### **1. Введение**

Наряду с классической фундаментальной деятельностью по поддержанию внутренней и внешней безопасности, судебной системы, для которой в значительной степени характерны требования и запреты, государство также предоставляет гражданам различные услуги, как, например, обеспечение важными предметами потребления, которые необходимы для самой жизни, для социального сосуществования, а также для культурной жизни. Кроме того, государственные услуги должны предполагать создание условий и возможностей для граждан зарабатывать себе на жизнь, например, обеспечивая возможности для получения образования и трудоустройства, а также обеспечивая доступ к транспортной инфраструктуре.

Существуют услуги, в которых человек нуждается объективно. Сюда относятся доступ к чистой воде и отвод сточных вод, а равно и вывоз мусора. Но есть и другие госуслуги, которые либо необходимы для участия населения в экономической жизни, либо в социальной. К ним относятся энергоснабжение, доступ к таким средствам связи как почта, телефон, конечно же, в настоящее время Интернет, транспортное сообщение и услуги в сфере культуры.

### **1.1. История возникновения государственных услуг**

Сегодня, во время пандемии коронавируса, люди вновь осознали, что обеспечение чистой питьевой водой, организация утилизации отходов и отвода сточных вод во имя безопасности и здоровья населения является ценнейшей неотъемлемой частью повседневной жизни. Еще в средние века в результате распространения чумы выяснилось, что нерешенный вопрос с отводом сточных вод может стать причиной распространения болезней, а оно в свою очередь — перерасти в пандемию. Было установлено, что в сточных водах развиваются популяции живых организмов, переносящих эпидемии. Животные-носители, например, крысы, смогли оптимальным образом размножиться в необорудованных водостоках и тем самым распространить заболеваемость.

После того как была установлена причина, началось строительство упорядоченных систем отвода сточных вод, что уменьшило эту опасность. Так как угрозы в системе водоотведения таятся постоянно, то и сегодня крайне важно обеспечивать устойчивый режим отвода сточных вод для гарантий гигиены и предотвращения эпидемий.

То же самое относится и к утилизации отходов. Помимо всего они являются источником пищи и представляют собой основу жизни для грызунов, которые распространяют опасные болезни.

Бактерии и другие инфекционные очаги могут распространяться через саму питьевую воду, в связи с чем в данной сфере также необходим тщательный контроль.

Со временем появилось энергоснабжение, получили развитие сети транспортных сообщений.

Однако человечество не останавливается на достигнутом. Постоянно открываются новые области, которые требуют новых идей, и которые сначала возникают как желательные, а затем приобретают определенную степень необходимости, становясь услугами по обеспечению жизнедеятельности. Для полноценного участия в жизни общества государство должно учитывать и более новые разработки, поддерживая технический прогресс. Если раньше услуги почтовой службы воспринимались как дополнительное средство коммуникации, то сегодня на письмах далеко не уедешь. Современное общение перешло на телефонную

связь и ресурсы Интернета. В контексте цифровизации еще одним немаловажным фактором является то, что электронные средства связи необходимы как для возможности пользоваться государственными услугами, так и для участия в экономической конкуренции.

В данном случае имеются в виду перспективы, которыми можно воспользоваться совершенно разными способами. В плотно застроенной местности можно наладить сеть передачи данных и эксплуатировать ее по конкурентоспособным тарифам. Ввиду того что несколько конкурентов могут сосуществовать бок о бок в густонаселенных районах, риск монополизации относительно невелик. Ситуация в областях с малонаселенными территориями совершенно иная. В данном случае инвестиции могут оказаться несопоставимыми по объему с возможностями потребления, и финансирование только за счет сборов с потребителей зачастую не представляется возможным. В этом случае общество в лице государственных учреждений обязано создать для граждан соответствующие альтернативы для доступа к ресурсам, так как даже в малонаселенной местности люди зависят от современных технических достижений.

## **1.2. Понятие «Обеспечение жизнедеятельности»**

Термин «Обеспечение жизнедеятельности» обозначает деятельность государства по предоставлению населению основных товаров и услуг первой необходимости, безальтернативных для жизни человека.

В принципе, это те товары и услуги, которые необходимы для социальной и трудовой деятельности и которые гарантируют участие индивидуума в жизни общества.

Характерной чертой услуг по обеспечению жизнедеятельности является то, что теоретически они могли бы предоставляться и неправительственными организациями, и физическими лицами, и коммерческими предприятиями, ассоциациями, фондами и т.д. При низкой плотности населения данные услуги могли бы предоставляться, наконец, самими людьми, например, можно было бы построить колодец.

Но не каждый может себе это позволить. Кроме того, выступая в роли провайдера услуг по жизнеобеспечению, государство сохраняет баланс интересов самых разных общественных групп.

К примеру, сбрасывать сточные воды в открытые водоемы в районах с низкой плотностью населения проще, так как концентрация загрязняющих веществ останется ниже критического порога. Но там, где наблюдается высокая плотность населения, каждый отдельно взятый человек в состоянии довести ситуацию до критической. Если у жителя нет ни достаточного земельного участка, ни доступа к соответствующим поверхностным водам, объем произведенных им загрязняющих веществ приводит к значительному увеличению рисков. Поэтому в более крупных населенных пунктах, и особенно в городах, должна существовать упорядоченная система отвода сточных вод и утилизации отходов.

Средние века в Европе явили доказательства того, каким образом можно добиться эффективного контроля над заболеваниями. В силу повышенной значимости такие задачи приобрели общественный характер.

Безусловно, решение проблемы может быть разным в зависимости от плотности населения. В городах сточные воды сконцентрированы в таком количестве, что соответствующие услуги могут предоставляться по относительно низкой цене. Это объясняется тем, что длина трубопроводов сравнительно невелика по отношению к объему сточных вод. Кроме того, инвестиции в обработку, т.е. в очистку и экологическую безопасность, могут быть расщедоточены на значительный объем сточных вод, и, следовательно, услуга может быть предоставлена на приемлемых условиях. Иная ситуация складывается в сельской местности, где из-за меньшей плотности поселений приходится прокладывать значительно больше труб. В этом случае затраты намного выше. Отдельно взятый человек не может позволить себе этого в экономическом плане.

### **1.3. Комбинация из публичного (государственного) и частного права**

Формой частного права не предусматривается возможность принудительного использования объектов жизнеобеспечения всеми гражданами. Однако с точки зрения общественных интересов эта мера необходима, с одной стороны, для достижения стратегической цели борьбы с эпидемиями, а с другой — для создания такого объема предоставляемых услуг, который способствовал бы экономической рентабельности объектов.

И если система частного права предусматривает только договорные отношения, то в сфере публичного права, т.е. со стороны государства, потребление

услуг может осуществляться и в принудительной форме. Таким образом, даже если у кого-то есть собственный колодец, его использование может быть запрещено, и на гражданина может быть наложена обязанность использовать услуги публично-правового учреждения по обеспечению водой.

На этом примере видно, что учреждения по обеспечению жизнедеятельности часто действуют в рамках частного права, хотя зависят от публично-правовых инструментов. При этом следует постоянно учитывать, что публично-правовые формы действия связаны с ограничениями, которых нет в сфере частного права. Представители государственной власти, т.е. государство, земельные районы, муниципалитеты и целевые объединения, имеют не только полномочия на вмешательство, но и обязаны соблюдать основные права. Например, применять принцип равноправия. Это означает, что в отношении всех подключаемых к услуге лиц действуют одинаковые правила. Другими словами, каждый должен получить доступ на равных условиях. Различия возможны при единой цене, но при разных объемах сточных вод, поступающих в канализационную сеть.

Данный правовой контекст не применяется в частном праве. Если мы хотим обязать граждан принимать услуги по обеспечению жизнедеятельности в форме частного права, то следует обеспечить привязку субъекта-исполнителя к такого рода практике, невзирая на его правовую форму.

Таким образом, в сфере услуг по обеспечению жизнедеятельности применяется сочетание публичного и частного права. Доступ и равное положение с точки зрения условий регулируются публичным правом, в то время как оперативная деятельность регулируется частным правом.

#### **1.4. Передача частной собственности в пользование публично-правовых организаций**

Для того чтобы четко определить, на какие учреждения должно распространяться это особое двойное правовое обязательство, требуется учредительный акт. Поэтому необходимо формально установить, на какие сферы должно распространяться это двойное обязательство. Такой акт в Германии называется «актом передачи частной собственности в пользование публично-правовых организаций» (Widmung).

Формально под этим понимается решение, которое описывает задачу учреждения по обеспечению жизнедеятельности и разъясняет, какие части активов служат для выполнения этой задачи.

Согласно установленной процедуре, требуется составление концепции со сметой.

## **2. Уровень исполнения**

Федеративная Республика Германия представляет собой децентрализованное государство. Оно структурировано по принципу субсидиарности, т.е. за гражданина отвечает уровень, находящийся к нему ближе всего. В понимании немцев — снизу вверх. Только те вопросы, которые не могут быть решены на местном уровне, передаются для решения на более высокий уровень.

Поэтому местное сообщество отвечает за большую часть услуг по обеспечению жизнедеятельности. Только те задачи, которые не могут быть решены местным сообществом самостоятельно, решаются округами или землями. Например, вопросы водоснабжения и отвода сточных вод рассматриваются на уровне муниципалитета. В случае с утилизацией отходов эти задачи зачастую выполняют округа.

Кроме того, из экономических соображений можно объединить усилия для выполнения одной задачи и сформировать публично-правовое целевое объединение. Таким образом, большое количество муниципалитетов могло бы также сформировать целевое объединение и делегировать ему задачу водоснабжения.

Какой уровень выполняет определенную задачу, зависит, конечно, от структур в различных землях.

## **3. Принцип смешанной калькуляции**

Частных поставщиков услуг по жизнеобеспечению можно найти в городских агломерациях. Они существуют благодаря адекватному соотношению понесенных затрат и получаемой прибыли. В сельской местности ситуация совершенно иная. В ней зачастую очень трудно обеспечить подключение к объекту на приемлемых с финансовой точки зрения условиях. Совершенно



очевидно, что подключение одного здания или единоличного хозяйства на селе требует гораздо больше затрат, чем подключение одного здания в городе. С одной стороны, протяженность труб в селах совершенно другая, а с другой стороны, частота пользования значительно ниже. Поэтому в сельской местности могут потребоваться совершенно иные организационные формы, чем в густонаселенных городских районах.

Было установлено, что подключение всех жителей в сельской местности к услугам жизнеобеспечения очень часто возможно только за счет смешанного финансирования. Смешанное финансирование предусматривает предоставление монополии-поставщику доступа на определенную территорию, чтобы он мог обеспечивать услуги на приемлемых с финансовой точки зрения условиях. Часто также требуется «раскраивать» участки снабжения таким образом, чтобы можно было обеспечить достаточное количество пользователей. Таким образом, нельзя допустить риск того, что районный центр (город) снабжается одним поставщиком услуг как густонаселенный район, в то время как прилегающая к нему сельская территория не снабжается никем в силу того что это неинтересно с экономической точки зрения. В этом случае должна быть осуществлена смешанная калькуляция путем разграничения территории таким образом, чтобы те, кто обслуживает экономически привлекательный окружной город, обязаны были взять на обслуживание и экономически непривлекательную сельскую местность. Только так можно прийти к приемлемым финансовым условиям.

Немногочисленное население на территории Казахстана обуславливает совершенно другие проблемы, нежели те, которые существуют на европейском пространстве. В этом случае могут возникнуть ситуации, когда, например, прокладка трубопроводов не имеет экономической привлекательности и приходится использовать децентрализованные каналы поставок. Речь идет о децентрализованном производстве энергии, например, с помощью блочных ТЭЦ или аналогичных объектов. Что касается сточных вод, возможно, придется согласиться на различные уровни очистки сточных вод. Такое возможно, так как на больших территориях не требуется такой интенсивной очистки сточных вод до их сброса в водоприемник, как в густонаселенной местности.

Есть особенности и в области телекоммуникаций. В силу больших расстояний возможность стать мостом между населенными пунктами в сельской местности и заняться их подключением к общенациональной и международной сети выглядит очень привлекательной. В данном случае из-за больших расстояний вместо проводов необходимо использовать радиомосты, так как это более экономично.

Мы знаем различные формы обеспечения из других отраслей снабжения. Например, функционирование больниц ограничивается центральными населенными пунктами, в то время как в сельской местности имеются только врачебные практики.

Аналогичная ситуация складывается и в сфере образования и культуры. Начальное образование гарантируется государством практически везде, в то время как высшее образование, например, гимназии, технические колледжи или университеты, имеет повышенный спрос, который может быть удовлетворен только в центральных населенных пунктах. Или театры, которые имеются только в городах, но также обеспечивают культурные потребности жителей окрестных сельских населенных пунктов, так как люди приезжают в город, чтобы сходить в театр. Плавательные бассейны и аналогичные объекты также требуют большого притока публики для экономической целесообразности. Таким образом, центральные населенные пункты предоставляют услуги для окрестных населенных пунктов. Этот аспект учитывается в финансовой системе в виде практики выравнивания. Например, крупные населенные пункты получают дополнительные средства, чтобы иметь возможность оказывать услуги, востребованные и на селе. Однако недопустимо, чтобы город финансировал гимназию для сельской местности. Данное обстоятельство заведомо учитывается в системе финансового выравнивания.

#### **4. Поля обеспечения жизнедеятельности**

Есть большое количество сфер, где требуется обеспечение жизнедеятельности. Их можно условно разделить на три категории:

- а) необходимые средства к существованию;
- б) условия для работы и передвижения;
- в) меры по обеспечению социального участия.

Эта классификация предназначена только для того, чтобы дать общий обзор. Из нее не вытекает никаких последствий, различных в правовом аспекте. Поэтому следующий список не включает в себя привязку к отдельным категориям. Этот список также не является исчерпывающим. Новые технические разработки могут быстро привести к необходимости создания новых услуг по обеспечению жизнедеятельности или, наоборот, к выпадению отдельных услуг. Вот примерный список:

- вода
- сточные воды
- утилизация отходов
- электрический ток
- газ
- связь (интернет, телефон)
- защита от паводков
- образование
- транспортная инфраструктура (автомобильные и железные дороги, аэропорты, водные пути)
- транспортные услуги (экономика транспорта, общественный транспорт)
- уборка улиц
- система отопления, центральное отопление
- больницы/здравоохранение
- цифровые платформы для обмена услугами на местном уровне
- условия для цифровизации.

## **5. Операционная и правовая формы**

В соответствии с различным характером отдельных услуг по обеспечению жизнедеятельности развитие получили различные формы оказания услуг. В городах эти задачи классически выполняются муниципальными предприятиями, так называемыми городскими коммунальными службами. В сельской местности небольшие муниципалитеты, в частности, не в состоянии отводить требуемый объем сточных вод. В этом случае часто происходит консолидация в так называемые целевые объединения для совместного решения этих задач.

Практика показывает, что в городах частные компании без затруднений могли бы взять на себя оперативную ответственность за такие процессы. В этом случае они должны будут находиться под контролем государственных органов для обеспечения выполнения госзаказов, к примеру, по борьбе с эпидемиями.

Именно в этом случае проявляются особенности обеспечения жизнедеятельности, отличающие ее от других сфер деятельности государства. Речь идет о модели, сопоставимой с хозяйственной деятельностью, а не столько о регуляторной функции — проведении и оформлении предложений и запретов. Характерной особенностью такого предоставления услуг является использование высокой доли труда и капитала, а выполнение задач накладывает довольно весомые требования к инвестициям и их обслуживанию. В свою очередь, управление такими процессами связано со значительной нагрузкой.

### **5.1. Самостоятельная деятельность**

Задачи жизнеобеспечения могут выполняться в рамках обычной административной структуры муниципалитетов.

Традиционная государственная деятельность, как правило, предполагает наличие хорошо обученного персонала и некоторых материальных ресурсов, что характерно для административной работы. В случае оказания услуг по обеспечению жизнедеятельности требуются значительные капиталовложения в системы трубопроводов, технические средства, такие как установки по очистке сточных вод, трудовые ресурсы, транспортные средства, сырьевые материалы. Для, к примеру, того же очищения стоков существует потребность в энергии для эксплуатации установок. По этой причине для предоставления услуг по обеспечению жизнедеятельности нередко используется организационная форма коммерческих предприятий, как, например, организационно-правовая форма общества с ограниченной ответственностью (ООО/ТОО) или открытого акционерного общества (ОАО).

### **5.2. Аутсорсинг в основной сфере деятельности организации**

Для того чтобы соблюсти специфику установленных административно-правовых форм, некоторые направления деятельности часто переносятся

из сферы административного аппарата в другие организационные структуры. Они могут являться частью администрации, но юридически относиться к муниципалитету. Мы называем их «частными предприятиями». Хотя речь идет о публично-правовой организационной форме, по факту они очень похожи на коммерческие компании. Они используют форму коммерческих предприятий как в своем бухгалтерском учете, так и в своей деятельности.

В городах такие структуры традиционно оформляются в общества с ограниченной ответственностью или государственные предприятия с ограниченной ответственностью. Владелец акций компании, т.е. акционером, является исключительно муниципалитет. Поэтому они являются 100% дочерними компаниями.

### **5.3. Аутсорсинг в основной сфере деятельности организации с привлечением третьих сторон**

Также возможны комбинации путем включения физических третьих лиц в состав собственников такой компании. В этом случае мажоритарное участие (50% плюс одна акция) или юридическая основа, например, устав, должны гарантировать соблюдение правовой специфики услуг по обеспечению жизнедеятельности. Соответствующие предписания можно найти в надлежащих муниципальных распоряжениях.

### **5.4. Аутсорсинг с привлечением третьих сторон (концессионная модель)**

Установлено, что в городах частные компании без труда могут взять на себя оперативную ответственность за процессы жизнеобеспечения. В этом случае они должны будут находиться под контролем государственных органов для гарантированного выполнения госзаказа, к примеру, по борьбе с эпидемией.

Распространенной организационной формой в Германии является выдача так называемых концессий. Это означает, что оператору, будь он в частно-правовой или в публично-правовой форме, предоставляется исключительное право на выполнение определенных работ по обеспечению жизнедеятельности в определенной сфере. Таким образом, с одной стороны, обеспечивается защита конкуренции, которая

исключает монополию на эту деятельность, а с другой стороны, определяются обязательства коммерческого предприятия. Сочетание защиты конкуренции и обязательств для аутсорсинговых компаний придает особый характер подобным услугам по обеспечению жизнедеятельности.

Смешанная калькуляция неизбежно приводит к установлению средних цен в регионе снабжения. Эти цены, как показывает практика, будут для некоторых сторон слишком высокими, для других же — слишком низкими. Например, подключение к услуге некоторых потребителей из-за особенностей расположения приведет к образованию цены, которую получатель не сможет профинансировать. На этот случай для поставщика услуги существуют дотации. В контексте общего рассмотрения всех объектов концессии применяется принцип равных условий конкуренции и публично-правовой принцип покрытия издержек.

Защита конкуренции необходима для того, чтобы отдельные заинтересованные стороны не были вытеснены с рынка как с финансовой основы для всей территории.

Если на частную компанию в форме концессии будет возложено выполнение задачи государством, то калькуляция этой компании подчинится тем же критериям, что и у муниципалитета, и они оба в равной степени будут подлежать общественному контролю. Для этого требуется правовая основа. В Германии, например для энергетического сектора, действуют нормы, закрепленные в законе об энергоснабжении.

В целях борьбы с коррупцией важно установить прозрачную процедуру выдачи концессий. Это условие обеспечивается предоставлением концессий на основе государственного тендера. Любой, кто соответствует требованиям, может подать заявку на получение концессии. Заинтересованные стороны, снятые с конкурса, могут ознакомиться с технологической документацией, что гарантирует абсолютную прозрачность.

### **5.5. Проблема с услугами, связанными с трубопроводами или сетью**

От того, насколько гибко муниципалитет подходит к организации выполнения задачи по предоставлению услуг для обеспечения жизнедеятельности, во многом зависит, сопровождается ли предоставление услуги

фиксированными инвестициями или же ее оказание требует приобретения в короткие сроки необходимых сопутствующих товаров.

Например, для утилизации сточных вод требуется трубопроводная сеть и стационарно установленные очистные сооружения, которые диктуют большой запрос на инвестиции. В этом случае выдача концессии в ходе конкурса может стать проблематичной, так как у инвестора нет уверенности в том, что он получит дотацию для участия в концессии в необходимом ему объеме.

Хозяйственно-операционная деятельность предприятия зависит от своевременного обеспечения инвестиций в течение срока действия договора. Например, для строительства сооружения по очистке сточных вод это означает, что либо срок концессии должен быть приведен в соответствие с наиболее длительным сроком эксплуатации средств производства, либо, наоборот, амортизация всех средств производства должна быть включена в комиссионные для того, чтобы они были полностью оплачены в течение срока действия договора.

Но ни тот ни другой вариант не является оптимальным. Срок действия контракта не может составлять 100 лет, в течение которых, возможно, будет эксплуатироваться трубопровод. Также не будет иметь смысла списывать трубопроводы в течение 10 или 20 лет, т.к. слишком высокая норма амортизации приведет к чрезмерно высоким тарифам.

Поэтому необходимо найти специальное решение для инвестиций в трубопроводы или инженерные сети. Для активов, имеющих длительный срок службы, должно заключаться специальное соглашение. В этом случае имеет смысл договориться о компенсации доли, которая будет потеряна в случае утраты концессии. Не стану скрывать, что это порождает новые проблемы. С одной стороны, объекты должны оцениваться в момент перехода права собственности, т.е. при передаче концессии, а с другой стороны, должно обеспечиваться надлежащее обслуживание этих объектов в течение всего срока действия контракта, чтобы можно было их эксплуатировать и впредь.

Даже если все эти моменты можно отрегулировать, все равно существует проблема технических модификаций. Часто бывает так, что в течение срока службы инвестиции поглощаются техническими разработками.

Возникает вопрос, кто должен брать на себя этот риск. Необходимо регламентировать этот аспект.

Можно было бы также предложить иное разделение функций. В хозяйственной деятельности можно провести различие между капиталовложениями и эксплуатацией капиталовложений. Таким образом, можно было бы учредить компанию-владельца и производственную компанию и на аутсорсинг передать только производственную компанию. Однако при любом разделении функций возникает проблема взаимоотношений. Это таит в себе опасность возникновения убытков от преодоления сопротивления. Тем не менее разделение функций может стать разумным подходом при взвешенном отношении.

## **6. Обязательное подключение и пользование**

В отношении услуг по обеспечению жизнедеятельности особое значение приобретает так называемое «обязательство по подключению и пользованию». В определенных условиях ответственное лицо может распорядиться о том, чтобы все объекты на его территории были подключены к государственной инфраструктуре и пользовались ею в обязательном порядке. Например, может быть предписано, что все земельные участки должны быть подключены к системе водоснабжения, и вся вода для бытового и промышленного пользования должна браться из муниципального сооружения.

Это является особо серьезным посягательством на свободное размещение средств граждан, а потому требует специальной легитимации. Она регулярно предоставляется в конституционном законе «О муниципалитете» (муниципальный/коммунальный кодекс). В нем устанавливается, для каких объектов возможны обязательства по подключению и пользованию. Например, в Нижней Саксонии устанавливаются обязательства для государственного водоснабжения, отвода сточных вод, утилизации мусора, уборки улиц и централизованного теплоснабжения, а также для отопительных систем на определенных объектах энергоснабжения и аналогичных объектах, служащих общественному благу. Кроме того, такие требования устанавливаются для кладбищ и похоронных бюро, а также для государственных скотобоев.



Важной предпосылкой является наличие насущной государственной потребности. В этом случае община может ввести принуждение на подключение и пользование по уставу, но только в отношении государственного учреждения. При этом государство должно оказывать влияние на деятельность оператора в части соблюдения стандартов публичного права, которое подразумевает и принцип равного обращения.

Предпосылкой здесь всегда является насущный государственный интерес. Но казенных подходов иногда недостаточно. Например, не может быть предписано использование кладбищенской часовни для похоронных церемоний с целью улучшения фискальных показателей. Всегда должна существовать мотивация, направленная на общее благо при пользовании сооружением или подключении к нему. Это может быть, например, улучшение санитарно-гигиенической обстановки, способное помочь в борьбе с эпидемией, или контроль за качеством продуктов питания, или подключение к системе централизованного теплоснабжения в целях защиты окружающей среды.

## **7. Правовая основа**

Обычно органы государственной власти не имеют права вмешиваться во внутренние дела предприятия. Защита собственности и свободное занятие профессией, защищенное основными правами, запрещает вмешательство и контроль над калькуляцией и отдельными действиями предприятия. По этой причине для применения смешанной формы публичного и частного права требуются специальные правовые основы. В Германии они закреплены в различных законах по различным направлениям деятельности. В муниципальных кодексах также содержатся соответствующие положения.

Пожалуй, наиболее интенсивным видом вмешательства является «обязательство по подключению и пользованию». Поэтому оно допустимо только в случае если на это имеется специальное законное полномочие. Касательно частного предприятия коммуна не может принять решение самостоятельно.

В рамках местного самоуправления за соблюдение правовых основ отвечает демократически избранный совет, т.е. высший орган самоуправления,

действующий на основе уставных документов. Они включают общие положения, которые должны приниматься и публиковаться в рамках строго регламентированной процедуры. В этом отношении администрации, т.е. бургомистры, главы администраций округа и т.д., не могут действовать в одиночку.

## 8. Калькуляция

Тарификация услуг по обеспечению жизнедеятельности должна производиться в форме калькуляции на основе полного учета издержек, т.е. в калькуляцию должны быть включены все расходы, включая расходы на освоение инвестиций и дальнейшие пенсионные отчисления. Допустимая калькуляция платы за пользование коммунальными сооружениями, например, для воды и сточных вод, имеет ту особенность, что верхним пределом является окупаемость затрат без получения прибыли.

В калькуляцию в случае аутсорсинга включается также плата за пользование муниципальной собственностью, например, выделенной трассой для прокладки трубопроводов и опорных поверхностей. Здесь проявляется публично-правовое влияние на обеспечение жизнедеятельности.

Из-за особенно серьезного посягательства на экономическую деятельность законодатель должен особым образом позаботиться о приемлемости обязательств по подключению и пользованию инфраструктурой. Требуется особое основание для предоставления полномочий, предусмотренных в уставе общины.

Стоит особо отметить, что выполнение государством задач по оказанию услуг по обеспечению жизнедеятельности не направлено на извлечение прибыли. Это цель бизнеса и частных лиц. Государство не должно вступать в конкуренцию с экономикой. Поэтому основное правило заключается в том, что доход от экономической деятельности доступен государству как источник финансирования только в виде налоговых отчислений. В распоряжении государства, помимо уже упомянутых налогов, имеются также коммунальные сборы и взносы, и «прочие доходы»: от использования имущества, концессионные сборы и т.д.

Это значит, что государство не должно безвозмездно предоставлять в распоряжение третьих лиц свое имущество. Государство не должно

ничего раздаривать. Не должно предоставлять на безвозмездной основе активы, как, например, леса, сельскохозяйственные угодья, жилищный фонд, пивоваренные заводы, произведения искусства и т. д.

Как владелец активов государство также должно избегать вмешательства в экономический процесс и не влиять на естественное развитие конкуренции. Поэтому государство может передавать владение активами третьим лицам только на условиях, принятых на рынке.

Вопрос о начислении процентов на собственный капитал представляет собой особую проблему. Это является оправданным средством в целях обеспечения конкурентоспособности. При учете полных издержек следует закладывать в расчеты то, что капитал тоже способен приносить добавленную стоимость. В случае с заемным капиталом все относительно просто: учитываются проценты на заемный капитал плюс комиссия за пользование ссудой. При оперировании собственным капиталом следует учитывать только тот процентный доход, который может быть получен на рынке в долгосрочной перспективе.

Государство также должно иметь возможность проводить мониторинг на предмет отсутствия монопольной прибыли от предоставления услуг по обеспечению жизнедеятельности. Для этой цели калькуляция осуществляется с применением особых рамочных условий. Недостаточно требовать такой меры — государство должно быть в состоянии контролировать ее исполнение. Например, в случае с компаниями энергоснабжения для этого существует так называемый ценовой аудит.

В этом проявляется соблюдение принципа социального государства: каждый должен иметь равный доступ к ресурсам и быть вправе ими воспользоваться.

Иное дело услуги, оказываемые экономикой на основе принципа свободной конкуренции. Но даже если государство ставит себя в роль хозяйствующего субъекта, т. е. использует гражданско-правовую модель, это не влечет отказ от принципов публично-правового характера, например, принципа равноправия по отношению ко всем гражданам.

На калькуляцию распространяется также принцип покрытия издержек по нижнему и верхнему пределам. Рекомендуется взять среднесрочный расчетный период от 3 до 5 лет. В обязательном порядке должен быть

описан механизм компенсирования. Так как в течение этого периода не исключены изменения цен, повышение заработной платы и других расходов, следует предусмотреть это в калькуляции. Исходя из прагматических соображений для трехгодичного калькуляционного периода, так же подсчитывается тариф и для пятигодичного цикла.

В первый год, как правило, следует ожидать превышения расчетных издержек над фактическими. Если все развивается оптимально, то второй год может быть сбалансированным, а профицит первого периода — идти в зачет на третий год.

Калькуляции представляют собой прогнозы. Их исполнение в реальной жизни не может быть 100% гарантировано. Необходимо считаться с тем, что будут отклонения. Возникающие вследствие этого превышения расчетных издержек над фактическими и наоборот должны пересчитываться в следующем расчетном периоде.

## **9. Перекрестная субсидия**

Популярным методом является использование «перекрестного субсидирования» в рамках услуг по обеспечению жизнедеятельности. В этом случае услуги, приносящие доход, например, энергосбережение, комбинируются с планово убыточными услугами, к примеру, открытием бассейна.

В условиях прибыльной модели предпринимательства оказание услуг по обеспечению жизнедеятельности, с одной стороны, повышает нагрузку на государственный бюджет, из которого они фактически оплачиваются. А с другой стороны — гарантируют дополнительный доход в виде налоговых поступлений от успешной предпринимательской деятельности.

Разрешать или запрещать присутствие бизнеса на этом рынке — решает государство.

## **10. Мотивация для исполнения**

Выполнение задач по обеспечению жизнедеятельности является первостепенной миссией государства и его органов. В соответствии с этим каждый уровень госуправления должен отвечать за жизнеобеспечение соответствующих сфер.

В децентрализованной государственной системе с развитым местным самоуправлением для каждого муниципалитета существует свой весомый мотив для качественного решения этих вопросов: рабочие места формируются только там, где созданы благоприятные условия, как жесткие, так и мягкие.

Напомним, к «жестким факторам» относятся географическое положение, климатические условия и наличие необходимой инфраструктуры для хозяйственной деятельности, особенно транспортных коридоров и средств связи. Кроме того, важную роль играет возможность получения низкокзатратных коммунальных услуг и эффективное с точки зрения затрат энергоснабжение.

Культурное развитие региона следует рассматривать как «мягкий фактор». Оно подразумевает присутствие высококвалифицированных трудовых ресурсов, в связи с чем наличие школ и профессионально-технических училищ является особенно важным.

Не следует недооценивать влияния «мягких факторов». Для управления предприятием требуется руководящий персонал, на привлечение и удержание которого такие благоприятные условия, как культурное развитие, удобное расположение жилья и широкий спектр услуг в месте будущей дислокации оказывают едва ли не первоочередное влияние. Поэтому культурное и социальное развитие чрезвычайно актуально с точки зрения проекции на динамику социально-экономических показателей и не менее значимо, чем результативная хозяйственная деятельность.



## **Социальные вопросы жизнеобеспечения муниципалитета как фактор местоположения предприятий и финансирование данных вопросов**

*Д-р Себастиан Сандерс*

### **Введение**

#### **Общины как место расположения общественных учреждений**

В соответствии с § 8 Устава общины федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия (УО СРВ),<sup>1</sup> общины создают «в пределах своих экономических возможностей общественные учреждения, необходимые для хозяйственного, социального и культурного обслуживания населения».

Типичными примерами общественных учреждений являются объекты энергетики и водоснабжения, транспортные компании, рынки и музеи, городские залы для проведения мероприятий или кладбища. Из учреждений в сфере социальных услуг следует упомянуть школы, детские сады, дома молодежи или спортивные сооружения.<sup>2</sup>

Под жизнеобеспечением в науке понимается сохранение общего и свободного от дискриминации доступа к жизненно важным товарам и услугам, включающее их предоставление в соответствии с потребностями граждан на основе определенных качественных и количественных стандартов.<sup>3</sup> К социальным муниципальным учреждениям по вопросам жизнеобеспечения указанное определение относится в полной мере.

#### **Социальные учреждения как «мягкие факторы» местоположения**

До недавнего времени социальные учреждения муниципалитета иногда описывались в несколько уничижительном тоне как так называемые «мягкие факторы» местоположения, имеющие некоторое значение для размещения предприятий в общине или регионе. Действительно, в отличие «жестких факторов» местоположения, таких как транспортная

---

<sup>1</sup> Далее по тексту приведены правовые нормы в соответствии с законодательством земли Северный Рейн-Вестфалия, если не указывается иное.

<sup>2</sup> Перечисление в качестве примера: Venherm, в: Kleerbaum/Palmen, § 8. п. 1.

<sup>3</sup> Определение из Экономического лексикона Габлера.

инфраструктура, социально-демографические характеристики или местоположение по отношению к другим населенным пунктам, «мягкие факторы» трудно поддаются измерению и, по существу, оцениваются с большой долей субъективизма.

Однако «мягкие факторы» тоже бывают разные. С одной стороны, — это факторы, связанные с наличием предприятий, то есть, важные для конкурентоспособности экономики условия, определяющие деловой климат в городе или регионе, имидж города или региона. Сюда относятся достаточное количество парковочных мест и стоянок для транспорта, высококачественная сеть мобильной связи, наличие специалистов или университетов и исследовательских институтов.

С другой стороны, это «мягкие факторы», связанные с запросами людей, то есть имеющие существенное значение для качества жизни населения. К данной категории относятся социальные учреждения: хорошие и разнообразные объекты школьной инфраструктуры и другие учебные заведения, учреждения по уходу за детьми — детские сады, за пожилыми людьми — дома престарелых и пансионаты по уходу.

### **Растущее значение «мягких факторов» местоположения**

Казавшееся еще недавно второстепенным значение «мягких факторов» сегодня осталось в прошлом. Это связано в первую очередь с изменением общепринятого понимания семейных ролей, что привело к более интенсивной занятости матерей. Вследствие этого выросла значимость хороших возможностей по уходу за детьми в детских садах и школах, а также ухода за родителями и пожилыми родственниками в амбулаторных или стационарных пансионатах и лечебных заведениях. Повышенные требования к так называемому балансу между работой и личной жизнью также привели к более высоким требованиям по отношению к возможностям досуга на местах: наличию спортивных площадок, плавательных бассейнов, театров и библиотек.

Вместе с тем возрастающая значимость «мягких факторов» обосновывается еще и тем, что сегодня, по крайней мере, в среднеевропейском пространстве, все важные «жесткие факторы» местоположения в равной степени присутствуют повсюду. Благодаря этому влияние неравномерно распределенных по территориям материальных ресурсов



и, следовательно, привязки многих отраслей экономики к определенному местоположению, снизилось. Поэтому «мягкие факторы», которые, казалось бы, не имеют никакого непосредственного отношения к решению о размещении фирмы или предприятия, становятся все более важными.<sup>4</sup>

При опросе выяснилось, что сотрудники компаний считают «мягкие факторы» местоположения даже более важными, чем большинство «жестких факторов», связанных непосредственно с бизнесом.<sup>5</sup> В частности, все большее значение приобретают такие факторы, как «возможности получения образования» и «ориентированность на семью», которые в особенности включают в себя варианты ухода за детьми раннего возраста (до шести лет) и возможности школьного обучения детей в возрасте приблизительно до 14 лет.<sup>6</sup>

Дилемма так называемых «мягких факторов» для муниципалитетов заключается в том, что учреждения и системы, представленные в данной сфере, как правило, не покрывают расходы на их содержание. Например, коэффициент покрытия расходов муниципальных плавательных бассейнов составляет иногда менее 30%,<sup>7</sup> муниципальных библиотек в некоторых случаях — только 10%.<sup>8</sup> В муниципальных бюджетах затраты на так называемую «социальную сферу», к которой, помимо социальных выплат, относятся также расходы на помощь детям, молодежи и семье, школам, культуре и науке и на развитие спорта, превышают 40%,<sup>9</sup> а иногда данный показатель еще выше. С другой стороны, хорошо развитая социальная инфраструктура необходима для будущей жизнеспособности муниципалитета.

В связи с этим важно иметь систему муниципальных доходов, которая хотя бы в некоторой степени компенсировала высокие расходы муниципалитетов в социальной области. Только тогда можно в долгосрочном порядке финансировать расходы муниципалитетов в социальной

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

<sup>5</sup> Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren. – Difu-Institut, (февраль 2017). S. 23.

<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 (публикация от 09.12.2019).

<sup>8</sup> Franz Dirnberger. Praxiswissen für Kommunalpolitiker: erfolgreich handeln als Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Bezirksrat. 2018. S. 333

<sup>9</sup> Пример по бюджету города Нидеркассель в районе Рейн-Зиг.

сфере, которые должны частично возмещаться населением, например, при предоставлении места в детском саду для детей в возрасте от одного года. Или, если затраты возникают на добровольной основе (спонсорство и т. п.), то они в еще большей степени подлежат необходимости обоснования, как, например, при содержании плавательных бассейнов или игровых площадок.

## **Общая часть: основы доходной части муниципального бюджета**

### **Налоги, взносы и сборы**

Основным источником поступлений в местный бюджет являются налоги и платежи за оказание публично-правовых услуг, то есть взносы и сборы.

В соответствии с § 3 Налогового кодекса, под налогами понимаются «денежные платежи, которые не представляют собой вознаграждение за специальную услугу и налагаются государственным органом с целью получения дохода на всех лиц, на которых распространяются фактические обстоятельства, при которых закон предусматривает обязанность исполнения. Получение дохода может быть вторичной целью».

Налог на хозяйственную деятельность (промысловый налог) и земельный налог A и B являются важнейшими налогами для общины. Они относятся к так называемым «реальным налогам», когда за основу при налогооблагаемых операциях берется только объект налогообложения (доход предприятия при налоге на хозяйственную деятельность, собственность или наследственное право застройки при земельном налоге A и B). При этом не учитывается личная ситуация налогоплательщика.

Сюда относятся и так называемые «малые муниципальные налоги», такие как налог для владельцев собак и налог на доходы увеселительных заведений.<sup>10</sup>

Другие важные для муниципалитетов налоговые поступления — это доля общины от платежей подоходного налога/налога на заработную плату соответствующей федеральной земли и доля от платежей налога с оборота. Муниципалитетам полагаются средства на основании закрепленного

---

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

в конституции обязательства федеральных земель, согласно которому они должны направлять общинам долю от поступлений совместных налогов (налога с оборота, корпоративного налога, подоходного налога).<sup>11</sup> Например, из доходов, генерируемых в федеральной земле, общины получают приблизительно 15%.<sup>12</sup>

В свою очередь, общины выплачивают из своих поступлений от промышленного налога доли, распределяемые в бюджеты федерации и федеральной земли.<sup>13</sup> Система муниципальных налогов регламентирована в абз. 3–9 статьи 106 Основного закона (ОЗ).

Местные налоги представляют собой значительную часть поступлений для муниципалитетов. В муниципалитетах Германии налоги составляют до 41,2% доходной части местного бюджета.<sup>14</sup> Иногда, как в городе Нидеркассель, на данную позицию для двойного бюджета на 2019/2020 годы приходится даже свыше 50%, а именно 51,2% от общего дохода местного бюджета.

Большим недостатком самого существенного для муниципалитетов налога — налога на хозяйственную деятельность, который составляет 43,5% от общего объема поступлений местных налогов,<sup>15</sup> — является его сильная зависимость от конъюнктурной ситуации. Соответственно, община не может положиться на точную сумму поступлений промышленного налога.<sup>16</sup> В этом заключается недостаток, который особенно заметен во время текущего кризиса, вызванного коронавирусом. Так, к примеру, город Мюнстер, насчитывающий 330 000 жителей, прогнозирует убытки от непоступления платежей налога на хозяйственную деятельность в размере почти 100 млн евро; город Реклингхаузен с около 120 000 жителей, расположенный на северной окраине Рурской области, ожидает

---

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

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

<sup>13</sup> Ibid. S. 9.

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

<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.

в текущем году недопоступление платежей промыслового налога в размере нескольких млн евро.

В соответствии с абз. 2 § 4 закона о муниципальных налогах Северного Рейна-Вестфалии (ЗМН СРВ), сборы — это «денежные платежи, которые взимаются как вознаграждение за специальную услугу — официальный акт или другую деятельность администрации (административные сборы) или пользование общественными учреждениями и сооружениями (сбор за пользование)».

Для административного сбора определяющим является то, что государственная услуга оказывается административным персоналом (например, выдача паспорта или свидетельства о рождении). Если платная услуга в основном предоставляется государственными учреждениями или при помощи их материальной базы, то речь идет о сборе за пользование (например, за посещение музея или плавательного бассейна), который муниципалитет взимает на основании положения о сборах за конкретное пользование данным объектом.

Взимаемый сбор должен быть оправданным и необходимым, а его максимальная сумма должна служить цели покрытия расходов на оказание услуги. При этом общий объем сборов должен покрывать только расходы по данной конкретной услуге и в целом должен разумно соотноситься с уровнем предлагаемой услуги.<sup>17</sup> Термины «оправданный и необходимый» указывают, что во многих сферах сбор для покрытия расходов не является целесообразным, поскольку рефинансирование особенно убыточных объектов, как вышеупомянутых плавательных бассейнов или библиотек исключительно за счет сборов с пользователей обернется слишком тяжелой финансовой нагрузкой для стороны, обязанной уплатить сбор.<sup>18</sup>

По сооружениям, для которых не действует обязательство «по подключению и использованию» (например, спортивные залы, плавательные бассейны или библиотеки), отношения пользования часто оформляются в соответствии с частным правом на основе договора о пользовании. В этом случае сбор, взимаемый в публично-правовом порядке,

---

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

<sup>18</sup> Ibid. S. 20.

заменяется в соответствии с частно-правовыми отношениями оплатой за услуги, которую муниципалитет взимает при условии, если он эксплуатирует объект.

Согласно абз. 2 § 8 ЗМН СРВ взносы, в свою очередь, представляют собой «денежные платежи, которые служат целям возмещения расходов на изготовление, покупку и обустройство общественных объектов и сооружений, на улучшение качества дорог, дорожек и площадей, за исключением их текущего обслуживания и ремонта».

В отличие от сбора взнос относится не к конкретной, непосредственно полученной услуге, оказанной муниципалитетом, а к экономической выгоде, возникающей в результате наличия муниципального учреждения или сооружения. Причем, неважно, действительно ли плательщики сборов воспользуются этим преимуществом. Примеры муниципальных взносов — это, в частности, взносы за освоение прилегающих территорий, за строительство транспортных сооружений или за подключение к системе водоснабжения и канализации.<sup>19</sup>

Вопреки общепринятому объяснению терминов, при сборах за посещение детского сада или сборах за пользование открытой школой продленного дня, строго говоря, речь идет о взносах, которые родители или другие законные представители должны оплачивать при регистрации ребенка в детском саду, в частной группе дневного ухода или в открытой школе продленного дня. Следствием этого является то, что в случае временного закрытия учреждения, например, в связи с забастовкой сотрудников детских садов или, как в настоящее время, из-за наложенного федеральной землей запрета на посещение, вызванного пандемией коронавируса, обязанность уплаты взноса в принципе сохраняется, даже если уход за детьми и школьниками временно не осуществляется.

Сборы и взносы в качестве оплаты за оказание публично-правовых услуг также составляют значительную часть муниципального дохода. В городе Нидеркассель доход от платежей за публично-правовые услуги составляет примерно 1/8 часть от общего дохода, а в целом по стране — 8,7%.<sup>20</sup>

---

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

<sup>20</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen. S. 3.

### **Доход от предоставляемых коммерческих услуг и прочие доходы**

Доходы от предоставляемых коммерческих услуг — это доходы от эксплуатации муниципального имущества. Важнейшими статьями в данном случае являются отчисления части прибыли муниципальных предприятий и концессионные сборы.<sup>21</sup>

При прочих доходах, к которым относятся выручка от продаж, например, муниципальных участков, проценты, дивиденды или плата за аренду недвижимости и земельных участков, их значительная часть приходится на возмещение расходов. Возмещение расходов, как правило, относится к другим органам государственного управления и является типичным для сферы социального обеспечения: если отдельные муниципалитеты оказывают услуги другим муниципалитетам (например, в области обработки данных или в рамках совместных административных проектов), то они получают возмещение своих расходов от муниципалитетов-заказчиков услуг.<sup>22</sup> В качестве примера можно привести прием детей и подростков в стационарные дома для несовершеннолетних в соответствии с социальным кодексом (СК) VIII. Если законные представители несовершеннолетних переехали на территорию другого муниципалитета, то бывший муниципалитет пребывания возмещает уполномоченной общине по новому постоянному месту жительства расходы на пребывание нового члена из ранее полученных за него средств.

Данная доходная статья является относительно низкой по сравнению с другими доходами. Однако, например, в городе Нидеркассель она все еще приносит целых 8% от доходов, а на общенациональном уровне — 10,7%.<sup>23</sup>

### **Дотации и общее распределение**

Другим источником муниципальных доходов, который не формируется в самих муниципалитетах, является финансирование, направляемое из бюджета федеральных земель в муниципалитеты. Среди дотаций следует особо отметить средства системы муниципального финансового выравнивания. Обязательство федеральных земель сокращать различия между сильными и слабыми регионами/муниципалитетами и тем

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid. S. 38.

<sup>23</sup> Ibid. S. 3 (Daten aus 2016).

самым способствовать равномерному распределению государственной помощи между регионами и муниципалитетами закреплено в абз. 7 статьи 106 ОЗ. На данной конституционной основе федеральная земля устанавливает определенный объем финансового выравнивания, который может состоять из подоходного, корпоративного налогов и налога с оборота<sup>24</sup> — так называемой комбинированной квоты, но также и из других источников налоговых поступлений и финансирования.<sup>25</sup>

Муниципальное финансовое выравнивание, в свою очередь, подразделяется на общие дотации, в частности, ключевые ассигнования, основанные на таких различных критериях, как численность населения, размер муниципалитета, отчисления на социальное обеспечение, количество школьников, налоговые поступления и т.д., и дотации, основанные на законе о поддержке муниципальных инвестиций и законе о муниципальном финансировании. Данные дотации общего вида находятся в свободном распоряжении муниципалитетов.<sup>26</sup>

В отличие от этого целевые ассигнования связаны с конкретными задачами, мерами и проектами,<sup>27</sup> например, паушальные суммы инвестиций, затрат, расходов на образование, спорт или интеграцию.

Данные целевые средства федеральной земли дополняются федеральными грантами, например, на градостроительство или проектными грантами Европейского Союза, предоставляемыми из таких источников, как Европейский социальный фонд (ЕСФ) или Европейский фонд регионального развития (ЕФРР).<sup>28</sup>

Статьи грантов и общего распределения средств составляют довольно большую долю в муниципальных бюджетах, в городе Нидеркассель — около 26%, а по всей Германии — даже 39,4%.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> См. также положения о муниципальных налоговых поступлениях.

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

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

<sup>27</sup> Ibid. S. 36.

<sup>28</sup> Ibid.

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

## **Муниципальные кредиты**

Муниципалитет может также пользоваться муниципальными кредитами для покрытия своих финансовых потребностей, однако это происходит лишь во второстепенном или субсидиарном порядке и только при соблюдении строгих условий: в СРВ, согласно абз. 1 § 86 УО СРВ, — исключительно для инвестиций, а также если другое финансирование не представляется возможным или не является целесообразным.

## **Уменьшение финансового бремени путем создания налогового перекрестного объединения публично-правовых компаний (объединения предприятий в целях получения налоговых льгот)**

Одной из возможностей, которой до сих пор широко пользовались муниципалитеты, чтобы хотя бы частично компенсировать потерю доходов и низкий уровень возмещения расходов в сфере услуг жизнеобеспечения, является использование налогового перекрестного объединения. В данном случае муниципальные компании компенсируют убытки своих плавательных бассейнов или перевозчиков общественного транспорта прибылью, которую они, как правило, получают в области энергетики и водоснабжения.

Такой взаимозачет снижает их налоговую нагрузку. Затем они целенаправленно используют сэкономленные налоги на местах, например, для обслуживания общественного транспорта или эксплуатации общественных плавательных бассейнов. Таким образом, подобные объединения с налоговыми преимуществами являются важной опорой финансирования жизнеобеспечения, особенно в социальной сфере.<sup>30</sup>

## **Налоговое перекрестное объединение в узком и широком смысле**

Налоговое перекрестное объединение существует как в более узком, так и в более широком смысле.

В более узком смысле перекрестное объединение — это слияние двух или нескольких операционных организационных единиц муниципального сетевого энерго- и водоснабжения, утилизации (отходы/сточные воды), муниципального общественного транспорта и других

---

<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.



предпринимателей-партнеров по оказанию муниципальных услуг в одном коммерческом предприятии. Например, городские коммунальные предприятия с прибыльным подразделением водоснабжения, с одной стороны, и структурным подразделением, эксплуатирующим плавательные бассейны, не генерирующим достаточно прибыли, с другой стороны. При этом юридическая форма компании может варьироваться. Возможна, например, компания в форме самостоятельного предприятия или в виде контролируемой муниципалитетом корпорации, такой как акционерное общество (АО) или товарищество с ограниченной ответственностью (ТОО).

В более широком смысле в рамках перекрестного концерна речь идет об объединении двух или нескольких муниципальных компаний в области сетевого энерго- и водоснабжения, утилизации отходов, общественного транспорта и других местных сервисных компаний в муниципальном концерне, например, городские коммунальные службы, с одной стороны, и муниципальная транспортная компания, с другой стороны.<sup>31</sup>

### **Законодательное закрепление налогового перекрестного объединения**

Вплоть до 2007 года возможности муниципалитетов по достижению налоговой экономии в форме налогового перекрестного объединения являлись административной практикой. После решения Федерального финансового суда, который оценил практику налогового объединения как скрытое распределение прибыли и, таким образом, поставил под сомнение выгодный в налоговом отношении взаимозачет прибылей и убытков муниципальной компании или концерна,<sup>32</sup> в 2009 году федеральный законодатель четко урегулировал в законе возможность такого налогового взаимозачета без ущерба для налогового бремени. В частности, в предл. 1 абз. 6 § 4 закона о корпоративном налоге (ЗКН) объединение нескольких муниципальных коммерческих предприятий юридических лиц публичного права, в том числе общин, в качестве юридических лиц административно-территориальных единиц при определенных условиях описывается как допустимое. При этом целью объединения может

---

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

<sup>32</sup> Федеральный финансовый суд, решение от 22.08.2007, акт № : I R 32/06 // Федеральный налоговый вестник (2007 II). С. 961.

быть, как и обычно, компенсация потерь между убыточными и прибыльными компаниями.<sup>33</sup>

В то же время абз. 7 § 8 ЗКН исключает правовые последствия скрытого распределения прибыли при слиянии коммерческих компаний у юридических лиц публичного права даже в случае длительных убыточных операций. Согласно предл. 2 абз. 7 § 8 ЗКН, речь идет о долгосрочной убыточной операции, в частности, тогда, когда «хозяйственная деятельность ведется без оплаты, покрывающей расходы, по причинам, связанным с политикой в области транспорта, экологии, социального обеспечения, культуры, образования или здравоохранения». Соответственно, в рамках такого налогового перекрестного объединения казалась обеспеченной возможность взаимозачета налогов по прибыльным и убыточным операциям в целях частичного рефинансирования муниципальных услуг жизнеобеспечения.

### **Текущее толкование правовой ситуации Судом Европейского Союза (СЕС)**

Однако в настоящее время позиция Федерального финансового суда (ФФС) основывается на другой юридической аргументации. В связи с этим ставится под угрозу существование перекрестных налоговых объединений: ФФС поднял перед СЕС вопрос о допустимости применения налогового перекрестного объединения также и в случае длительных убыточных операций в смысле абз. 7 § 8 ЗКН, сославшись на совместимость с законом ЕС о предоставлении субсидий.<sup>34</sup>

ФФС аргументирует данное положение тем, что только компании государственного сектора, предоставляющие услуги жизнеобеспечения, получают выгоду от регулирования, закрепленного в абз. 7 § 8 ЗКН. Убытки в частных компаниях, напротив, приведут к скрытому распределению прибыли в интересах акционера.<sup>35</sup> По мнению ФФС, при налоговых преференциях, установленных в абз. 7 § 8 ЗКН, таким образом, может идти речь о государственных субсидиях в смысле абз. 1 статьи 107 в сочетании

---

<sup>33</sup> Научная служба Германского Бундестага, НС 4-3000-015/19. С. 5.

<sup>34</sup> ФФС: Постановление от 13.03.2019 – I R 18/19.

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

с абз. 3 статьи 108 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС).<sup>36</sup>

Если СЕС подтверждает наличие финансовой помощи согласно абз. 1 статьи 107 ДФЕС, тогда абз. 7 § 8 ЗКН не является применимым до вынесения решения Европейской Комиссии о совместимости налоговых льгот с правилами внутреннего рынка.

В частности, решение комиссии, которое исключает применимость абз. 7 § 8 ЗКН и, таким образом, также и возможность льготного налогового взаимозачета прибыльных и убыточных сделок, может вызвать дополнительные серьезные финансовые проблемы для муниципалитетов в области социальных услуг жизнеобеспечения. Кроме того, может возникнуть необходимость доплаты существенных сумм налогов, что станет тяжелым бременем для муниципальных бюджетов.<sup>37</sup>

Следует отметить, что предл. 2 абз. 1 § 4 ЗКН исключает взаимозачет сделок с прибылью и операций с постоянными убытками за пределами коммерческих компаний в случае публично-правовых компаний. Поэтому решение СЕС имеет лишь ограниченную значимость для муниципальных социальных служб, которые, действуют суверенно, по крайней мере, в области школ и детских садов. Однако для эксплуатации плавательных бассейнов и спортивных сооружений, которые часто находятся в ведении муниципальных предприятий, решение СЕС представляет большой интерес.

### **Принцип связности в качестве финансовой защиты муниципалитетов**

Федеральным законом общины и объединения общин не могут быть наделены задачами в соответствии с предл. 7 абз. 1 статьи 84 в области исполнения поручений федерации — в соответствии с предл. 2 абз. 1 статьи 85 ОЗ. Однако вполне возможно, что федеральные земли, обладающие законодательными правами, регулируемые в абз. 1 статьи 70 ОЗ, принимают законы, последствия которых в части затрат значительным образом затрагивают муниципалитеты. В области муниципальных социальных услуг жизнеобеспечения в качестве примера можно

---

<sup>36</sup> ФФС. Пресс-релиз 69/19 от 24.10.2019.

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

назвать действующее с 1 августа 2013 года право требования места в детском саду для детей в возрасте от одного года согласно абз. 3 § 1 закона об образовании детей в Северном Рейне-Вестфалии (ЗОД СРВ). Оно конкретизирует объективно-правовое обязательство в отношении права требования в абз. 2, 3 § 24 СК VIII и ставит перед муниципальными ведомствами по делам молодежи, как местными организаторами государственной помощи молодежи, в соответствии с абз. 2 § 1а первого закона об исполнении закона об оказании помощи детям и молодежи при увеличении количества мест в детских садах, серьезные, в том числе, финансовые вызовы.

Разрешенный на законодательном уровне возврат к гимназиям с девятью классами обучения (Г9) на основании 13-го закона о внесении изменений в школьное законодательство в соответствии с предл. 1 абз. 3 § 10 закона о школьном образовании СРВ (ЗШО СРВ) также влечет за собой значительные расходы на повышение бюджетных возможностей школ.

Это финансовое бремя, вытекающее из законодательства федеральной земли, в частности, в области социальных услуг жизнеобеспечения, должно быть уменьшено за счет принципа связности. На основании данного принципа законодатель, возлагающий обязательства, должен обеспечить финансовое выравнивание при выполнении поставленных им задач в соответствии с так называемым принципом строгой связности или, по крайней мере, на основании принципа относительной связности расходов при финансовой нагрузке.

Таким образом, принцип связности является практически зеркальным отражением закрепленного в германском финансовом законодательстве принципа субсидиарности, согласно которому, по сути, необходимо поручить задачу самому нижнему или небольшому уровню, способному ее выполнить.<sup>38</sup> Как правило, это муниципальный уровень. Однако следствием названного принципа является необходимость надлежащего финансирования данного уровня в целях обеспечения возможности выполнения порученных задач.

---

<sup>38</sup> Dieter Vesper. Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal финанzen. S. 6.

В Северном Рейне-Вестфалии принцип связности закреплен в форме принципа относительной связности в абз. 3 статьи 78 Конституции федеральной земли (КФЗ СРВ). В соответствии с ним федеральная земля может «обязать общины или объединения общин по закону или постановлению брать на себя и выполнять определенные государственные задачи, если при этом одновременно принимаются предписания для покрытия расходов».

Именно принцип относительной связности обеспечивает муниципалитетам ограниченную защиту от делегирования дальнейших задач, в том числе и прежде всего в сфере муниципальных услуг жизнеобеспечения. Например, сумма фактически понесенных расходов зачастую не может быть однозначно определена. Также может быть спорным, следует ли рассматривать изменение стандартов для уже существующих задач так же, как передачу новых задач. В этом случае абз. 3 статьи 78 КФЗ СРВ весьма расплывчато предусматривает финансовую компенсацию за «необходимые средние задачи», но только в том случае, если «изменение существующих и переносимых задач приводит к существенному бремени для затронутых общин».

## **Особенная часть: финансирование конкретных услуг и предложений по социальным услугам жизнеобеспечения**

### **Детские сады и дневной уход за детьми**

Достаточный спектр возможностей по уходу за детьми имеет огромное значение для имиджа муниципалитета как «дружелюбного к семье» и, таким образом, как фактора местоположения для компаний, а также для молодых семей с маленькими детьми. Количество женщин (а теперь и мужчин), которые после рождения ребенка и во многих случаях после отпуска по уходу за ним возвращаются на работу в кратчайшие сроки, по крайней мере, на неполный рабочий день, растет. В 2019 году уровень занятости женщин, имеющих несовершеннолетних детей в домохозяйстве, повысился до 73,9%, уровень занятости мужчин — до 92,4%.<sup>39</sup> С одной стороны, это связано с изменившимся пониманием ролей, что

---

<sup>39</sup> Федеральное статистическое ведомство. Работающее население в Германии 15–65 лет.

сейчас делает возвращение на работу женщин с детьми само собой разумеющимся. К тому же многие семьи срочно нуждаются во второй зарплате для покрытия своих расходов на проживание.

В то же время растет и число родителей, воспитывающих своих детей в одиночку. Они составляют 19% от всех домохозяйств с несовершеннолетними детьми в Германии,<sup>40</sup> и если родители работают, то они обязательно зависят от возможности ухода за детьми.

### **Право требования, квота по уходу за ребенком, финансирование**

Уход за детьми в дневное время может проходить в детском саду или осуществляться частными лицами — нянями («дневными мамами/дневными папами»). Правовые основания для этого регулируются в § § 22–26 СК VIII, причем, более подробное оформление в соответствии с § 26 СК VIII входит в сферу ответственности федеральных земель.

Право на уход и раннее развитие, которое полагается детям в возрасте от одного года до трех лет, может быть реализовано согласно абз. 2 § 24 СК VIII в совокупности с абз. 3 § 1 ЗОД СРВ в детском саду или в системе частного дневного ухода за детьми. С четырехлетнего возраста до начала школьного обучения ребенок имеет право на получение финансирования для пребывания в детском саду в соответствии с предл. 1 абз. 3 § 24 СК VIII в сочетании с абз. 3. § 1 ЗОД СРВ.

В Германии около 40% детей в возрасте до 3 лет уже посещают детские сады или дневных нянь, при этом ожидается дальнейшее увеличение количества охваченных детей до 45%, а в крупных городах данный показатель будет, соответственно, еще выше.<sup>41</sup> В городе Реклингхаузен уровень ухода за детьми в настоящее время составляет 36%. Если исключить из статистики детей в возрасте до одного года, которым еще не полагается право на уход, и ссылаться только на детей в возрасте от одного года до трех лет, то в Реклингхаузене степень обеспечения местами ухода составляет свыше 40%.

---

<sup>40</sup> Федеральное министерство по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи Германии. Развитие и поддержка родителей, воспитывающих детей в одиночку и раздельно. Специальное сообщение от 29.01.2020.

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

В возрастной группе детей старше трех лет уровень ухода составляет 93,6%, что означает наличие почти полного обеспечения. В последнем году посещения перед зачислением детей в школы данный показатель по всей стране достигает почти 100%.<sup>42</sup>

По всей стране около одной трети детских садов находится в ведении организаторов государственной помощи молодежи, как правило, местных ведомств по делам молодежи. Чуть менее двух третей управляются организаторами негосударственной помощи молодежи, особенно крупными молодежными и благотворительными объединениями и церквями, а около 2% находятся в ведении частных коммерческих организаций или являются детскими садами, действующими при предприятиях. Данное разделение выражает свойственные для германской системы социального обеспечения и ухода плюрализм и разнообразие учреждений, предусматриваемых в абз. 1 § 3 СК VIII.<sup>43</sup>

Данный принцип разнообразия учреждений конкретизируется в отношении Северного Рейна-Вестфалии в § 6 ЗОД, согласно абз. 1 которого «учредители детских садов...— это аккредитованные организаторы негосударственной помощи молодежи, ведомства по делам молодежи и прочие общины районного подчинения или объединения общин», причем, в соответствии с абз. 2 «учредителями детских садов... могут быть также и другие организации, например, компании, частные коммерческие организации и неаккредитованные учреждения негосударственной помощи молодежи».

На практике данная установленная законом стандартизация отражается в совершенно различных формах: в городе Нидеркассель с населением около 40 000 человек 16 из в общей сложности 26 учреждений находятся в ведении города, 5 — в ведении церкви. К тому же 4 финансируются по инициативе родителей, а одним детским садом управляет независимая организация.

В городе Реклингхаузен, насчитывающем около 120 000 жителей, функционируют в общей сложности 64 детских сада, из них 16 находятся в ведении города, 24 — в ведении католический или евангелической

---

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

<sup>43</sup> Ibid. S. 24.

церкви, 11 — в ведении церковных благотворительных ассоциаций, 4 — в ведении прочих благотворительных объединений и 9 — в ведении иных частных коммерческих организаций или «родительских инициатив».

## **Система финансирования детских садов**

### **Финансирование эксплуатации за счет паушальных (общих) сумм на ребенка**

Система финансирования детских садов предусматривает паушальное финансирование, которое основывается на количестве договоров, заключаемых между законными представителями ребенка и учредителем в течение года пребывания в детском саду, начиная с 1 августа и заканчивая 31 июля следующего года.

В соответствии с предл. 1 абз. 1 § 19 ЗОД основанием для расчета суммы субсидий являются заключенные в каждом конкретном случае договоры об уходе за детьми. При этом финансирование не зависит от фактической загруженности, а осуществляется в соответствии с предл. 1 абз. 1 § 19 ЗОД «в форме паушальных сумм за каждого ребенка, принятого в детский сад (общий платеж на ребенка)», которая согласно абз. 2 § 19 ЗОД ежегодно увеличивается на определенный процент.

В соответствии с абз. 1 § 20 ЗОД ведомство по делам молодежи, будучи местным государственным органом помощи молодежи, выплачивает учредителю организации по уходу за детьми субсидию, размер которой зависит от суммы общего платежа на ребенка согласно § 19 ЗОД и вида учредителя. В соответствии с предл. 2 абз. 1 § 20 ЗОД субсидия, выплачиваемая ведомством по делам молодежи, составляет 88% от суммы общих платежей на ребенка, если учредителем детского сада является церковь или религиозная община. Субсидия увеличивается до 91% в соответствии с предл. 3 абз. 2 § 20 ЗОД, если речь идет об аккредитованном учредителе негосударственной помощи молодежи в соответствии с § 75 СК VIII, который не является церковной организацией. Если учредителем детского сада является объединение, в которое входят, как минимум, 90% законных представителей детей, посещающих детский сад (так называемые «родительские инициативы»), тогда размер субсидии увеличивается до 96% на основании предл. 4 абз. 1 § 20 ЗОД. Если детский



сад учреждается самим муниципальным организатором государственной помощи молодежи, тогда субсидия составляет лишь 79% на основании предл. 5 абз. 1 § 20 ЗОД.

Соответственно, определенная доля финансирования для получения в процентном отношении суммы финансирования, эквивалентной общему платежу на ребенка, остается за самими учреждениями. В случае паритетных благотворительных ассоциаций и «родительских инициатив», не имеющих большой финансовой базы, ведомства по делам молодежи в рамках спонсорских соглашений часто берут на себя эту долю, оказывая тем самым и такую финансовую поддержку детским садам.

Согласно § 21 ЗОД, ведомство по делам молодежи, в свою очередь, получает субсидии от федеральной земли на выплату субсидий, которые оно затем предоставляет учредителям детских садов в соответствии с абз. 1 § 6 ЗОД: 36,5% — на субсидии церквям или религиозным общинам, 36% — на субсидии аккредитованным организациям по оказанию негосударственной помощи молодежи, 38,5% — на субсидии для «родительских инициатив» и 30%, — если спонсором субсидии, предоставленной ведомством по делам молодежи, является сам местный организатор государственной помощи молодежи.

В § 21 a-f, 22 ЗОД субсидии федеральной земли еще раз уточняются, если они касаются детских садов, которые предлагают специальное сертифицированное дополнительное развитие, например, plusKITAs (детские сады, в которых есть большое количество детей, требующих особой педагогической поддержки во время обучения) или детские сады с языковым развитием. Паушальными платежами на ребенка, по крайней мере, частично рефинансируются расходы на персонал соответствующего учреждения.

### **Субсидии на оплату арендных платежей**

Дополнительная субсидия из бюджета федеральной земли на эксплуатацию учреждения предоставляется на расходы по арендной плате, понесенные учредителем по так называемой паушальной сумме арендной платы в соответствии с абз. 1 § 6 исполнительного положения ЗОД (ИП ЗОД). Данная сумма должна увеличиваться в соответствии с § 7 ИП ЗОД за каждый год пребывания в детском саду на 1,5% и различать согласно абз. 2

§ 6 ИП ЗОД, идет ли речь о прочем муниципалитете районного подчинения или независимом и/или крупном городе, подчиняющемся федеральной земле, тогда общая сумма будет, соответственно, выше. В городе Реклингхаузен, являющемся крупным городом районного подчинения, размер субсидии для учредителя детского сада на 2019/2020 годы составляет одиннадцать евро за квадратный метр, в результате чего субсидируемое количество квадратных метров ограничено в части повышения и зависит от заполненности соответствующих групп.

### **Рефинансирование за счет родительских взносов**

Местные организаторы государственной помощи молодежи согласно пп. 3 абз. 1 § 90 в сочетании с § § 22–24 СК VIII уполномочены взимать взносы на покрытие расходов в отношении объектов, которые они самостоятельно обслуживают. Взносы необходимо дифференцировать в соответствии с предл. 1 абз. 3 § 90 СК VIII, причем, в соответствии с предл. 2 абз. 3 § 90 СК VIII должны учитываться, в том числе, доход родителей, количество детей в семье, имеющих право на получение детского пособия, и ежедневное время ухода за ребенком.

Для детских садов, находящихся в ведении других учредителей, устанавливаются взносы за участие или покрытие расходов (родительские взносы) в соответствии с абз. 1 § 23 ЗОД в сочетании с абз. 1 § 90 СК VIII также с социальной дифференциацией согласно абз. 5 § 23 ЗОД, основанной на платежеспособности родителей и времени ухода за ребенком. Таким образом, размер фиксированных родительских взносов является обязательным для всех, в том числе, немунципальных учредителей-бенефициаров данных взносов.

В последний год пребывания в детском саду, перед зачислением в школу, в Северном Рейне-Вестфалии действует освобождение от уплаты взносов, согласно предл. 1 абз. 3 § 23 ЗОД.

По финансовым причинам все муниципалитеты в земле Северный Рейн-Вестфалия воспользовались возможностью взимания платы за пользование детскими садами на основании устава взносов. В экономически сильных муниципалитетах, например, в столице федеральной земли Дюссельдорфе, ведомство по делам молодежи частично идет навстречу

плательщикам взносов, освобождая их от уплаты взносов на весь уход за детьми в возрасте от трех лет до поступления в школы.

В остальных случаях таблицы взносов значительно различаются по федеральной земле. Это начинается с предела дохода для бесплатного ухода за детьми, распространяется на самую высокую ставку при максимальном 45-часовом уходе за детьми для категории населения с наивысшим уровнем дохода, вплоть до регламентирования в отношении детей, являющихся братьями и/или сестрами, в соответствии с которым оплата за уход за вторым ребенком в детском саду будет снижена или предложена на бесплатной основе.

Например, в городе Реклингхаузен предел годового дохода, до которого дневной уход за детьми в детском саду является бесплатным, составляет 17 500 евро. В Реклингхаузене максимальный месячный размер оплаты за 45-часовой уход за ребенком в возрасте до двух лет при годовом доходе в размере свыше 125 000 евро составляет 746 евро в месяц. Уход за вторым ребенком в детском саду или у частных нянь является бесплатным.

В городе Нидеркассель, напротив, на первого ребенка из братьев/сестер предоставляется скидка на взнос в размере 65%, и только пребывание остальных братьев/сестер будет бесплатным. Предел годового дохода, до которого не взимаются никакие взносы, составляет 18 000 евро, максимальный размер оплаты за 45-часовой уход за детьми в возрасте до трех лет при годовом доходе, превышающем 90 000 евро, составляет 544 евро. Эти взносы не покрывают расходы на питание, которые взимаются на основании дополнительного устава.

В данной сфере муниципалитеты осуществляют в отношении формирования уставов свой законодательный суверенитет как часть гарантии самоуправления, закрепленной в статье 28 ОЗ. Поступления так называемых родительских взносов финансируют работу детских садов в среднем на 17%. Поэтому они являются относительно небольшим, но незаменимым компонентом финансирования достаточности инфраструктуры детских садов на местах. С другой стороны, взносы на покрытие расходов или за участие, которые являются низкими или не взимаются, представляют собой значительное финансовое облегчение для семей

с маленькими детьми и, таким образом, могут служить положительным фактором местоположения.

### **Поддержка расходов на инвестиции, обустройство и модернизацию**

Однако наряду с эксплуатационными расходами у муниципалитетов также возникают значительные расходы на строительство и обслуживание детских садов. Правительство федеральной земли и федеральное правительство признают, что общины и негосударственные поставщики услуг на местах едва успевают за спросом на места в детских садах, прежде всего, в сфере ухода за детьми в возрасте до 3-х лет. Строительство и расширение детских садов требует больших денежных средств и иногда оказывается слишком непосильной финансовой нагрузкой. Согласно § 24 ЗОД, федеральная земля предоставляет ведомству по делам молодежи, в соответствии с законом о бюджете, субсидии на инвестиционные расходы детских садов.

В этом контексте, в целях соблюдения принципа связности, федеральная земля, но также и федерация в последние годы оказывали поддержку муниципалитетам и независимым организациям при вложении инвестиций, строительстве новых зданий и ремонте детских садов в рамках многочисленных инвестиционных программ. Предпосылкой для данных программ поддержки инвестиций было либо создание новых мест в детских садах, либо, по крайней мере, сохранение имеющихся мест. Инвестиционные программы были связаны и связываются сейчас с увеличением или сохранением количества мест в детских садах для детей в возрасте до 3-х и старше 3-х лет.

Примерами программ с ограниченным сроком действия были и являются программа расширения детских садов для детей в возрасте до 6 лет, закон об улучшении качества и предоставлении возможности посещения детских садов, закон о спасении дневных детских садов, который был специально разработан для независимых учредителей; рассчитанная на 2015–2018 годы федеральная программа по увеличению количества детских садов для детей в возрасте до 3-х лет «Финансирование ухода за детьми», предусматривающая использование обратного притока средств, поступающих от общих сумм платежей по программе федеральной земли, для инвестиций в строительство и увеличение количества

дополнительных мест, особенно для детей в возрасте до 3-х лет; рассчитанная на 2016–2019 годы программа федеральной земли для инвестиций в создание и увеличение количества дополнительных мест по уходу за детьми, особенно для детей старше 3-х лет вплоть до зачисления их в школу; федеральная инвестиционная программа «Финансирование ухода за детьми», рассчитанная на 2017–2020 годы; инвестиционная программа для детских садов СРВ, действующая до 2025 года.

Однако у заявителей отсутствует право на получение субсидий по данным программам. Предоставление средств осуществляется по усмотрению ведомства.<sup>44</sup>

### **Перспектива: финансирование детских садов в соответствии с Законом об образовании детей СРВ с 2020/2021 гг.**

Однако федеральная земля Северный Рейн-Вестфалия также планирует оказывать учредителям финансовую поддержку, направленную на эксплуатацию детских садов. В обосновании нового закона об образовании детей СРВ с официальным названием «Закон о дальнейшем качественном развитии раннего обучения» (ЗДКРРО), который будет применяться с 2020/2021 гг., указано, что главной целью закона является «достаточность и создание перспективной финансовой основы для ухода за детьми в детских садах Северного Рейна-Вестфалии».<sup>45</sup>

В частности, закон предоставит больше финансовых средств для большего количества персонала для каждого детского сада в Северном Рейне-Вестфалии. При этом паушальные суммы должны повышаться каждый год в соответствии с фактическим увеличением расходов на персонал и материальных затрат. Данная цель должна быть достигнута путем изменения суммы субсидий для учредителей детских садов.

Субсидия для церковных учредителей детских садов увеличится в соответствии с абз. 2 § 36 нового ЗОД с 88% до 89,7%, для других независимых учредителей — с 91% до 92,2%, для «родительских инициатив» — с 96% до 96,6%, а дотации для муниципальных учредителей — даже с 79% до

---

<sup>44</sup> Контактными лицами по вопросам финансирования инвестиционных расходов в Северном Рейне-Вестфалии являются оба краевые союза: Краевой союз Вестфалия-Липпе и Краевой союз Рейнланд как административные органы нижнего уровня.

<sup>45</sup> Законопроект Правительства федеральной земли: печатный документ 17/6726.

87,5%, причем, распределение дотаций между федеральной землей и ведомством по делам молодежи будет осуществляться за счет федеральной земли в соответствии с абз. 2 § 38 нового ЗОД.

Кроме того, согласно § 48 ЗОД увеличена (и увеличивается) дотация федеральной земли на расширение количества мест и гибкое использование часов по уходу за детьми.

Новый закон об образовании детей снимает бремя с их родителей и законных представителей, поскольку уход за детьми в возрасте от 4-х лет предоставляется бесплатно в соответствии с абз. 1 § 50 нового ЗОД. Компенсация, выплачиваемая федеральной землей в соответствии с абз. 2 § 50 нового ЗОД за снижение доходов, возникающая для муниципалитета в случае освобождения от уплаты взносов за следующий, второй год пребывания в детском саду, увеличивается не пропорционально компенсации, выплачиваемой федеральной землей за первый год бесплатного пребывания в детском саду, а именно только с 5,1% до 8,62%.

### **Система финансирования частного дневного ухода за детьми**

В Северном Рейне-Вестфалии частный дневной уход за детьми приобрел огромное значение. В качестве преимуществ такого ухода можно назвать небольшие обозримые группы, семейную обстановку и постоянных воспитателей, что особенно важно для детей в возрасте до 3-х лет. В соответствии с абз. 1 § 4 ЗОД разрешение на организацию частного дневного ухода, как правило, действует максимум для пятерых детей, в исключительных случаях — для восьми детей, причем, разрешается одновременное присутствие только пятерых детей. Если несколько «дневных мам/пап» объединяются в так называемую большую группу дневного ухода, то разрешение, согласно абз. 2 § 4 ЗОД, распространяется максимум на девятерых детей, пребывающих в группе одновременно, и максимум на трех сотрудников.

В соответствии с § 22 ЗОД федеральная земля предоставляет организаторам государственной помощи молодежи субсидию в размере 781 евро на каждого ребенка, находящегося на дневном уходе; на детей с ограниченными возможностями или детей, которым грозит опасность стать инвалидами, учредитель получает в 3,5 раза больше паушальной суммы. Кроме того, в соответствии с абз. 2 § 22 ЗОД условием является наличие

у «дневной мамы/дневного папы» разрешения на осуществление дневного ухода (п. 1), желая у «дневной мамы/дневного папы» ухаживать за ребенком не менее 15 часов в неделю в течение трех и более месяцев (п. 2), подтверждения соответствующей квалификации (п. 3). Также необходимо обеспечить организацию равноценного ухода за детьми на случай временной нетрудоспособности обслуживающего персонала путем прозрачного регламентирования со стороны ведомства по делам молодежи (п. 4).

Кроме того, п. 5 абз. 2 § 22 ЗОД СПб требует, чтобы организатор государственной помощи молодежи обеспечивал достаточное финансирование персонала по дневному уходу за детьми. Таким образом, в соответствии с п. 1 абз. 2 § 23 СК VIII, сотрудникам по дневному уходу возмещаются в форме постоянных денежных выплат соответствующие операционные расходы (п. 1), размер которых устанавливается организаторами государственной помощи молодежи в соответствии с абз. 2а § 23 СК VIII, когда выплачивается сумма в знак признания их вклада (п. 2) в развитие детей в зависимости от количества времени и особой потребности детей в педагогической поддержке. Согласно абз. 2а § 23 СК VIII, компенсируются подтвержденные затраты сотрудников по уходу на заключение договоров о страховании от несчастных случаев, пенсионном обеспечении и на случай болезни или потребности в постороннем уходе (пп. 3 и 4).

Выплаты, которые организаторы государственной помощи молодежи должны осуществлять персоналу по дневному уходу в соответствии с требованиями п. 5 абз. 2 § 22 ЗОД, регулируются муниципальными уставами, как правило, Положением о развитии детей, находящихся на частном дневном уходе.<sup>46</sup> В некоторых случаях ведомство по делам молодежи в качестве организатора государственной помощи молодежи на основании устава также предоставляет добровольную субсидию на оплату арендных платежей, если уход за детьми ведется не в собственных помещениях «дневных мам/пап», а в помещениях, арендуемых специально для этой цели.

Ведомство по делам молодежи, как организатор государственной помощи молодежи, может, в свою очередь, согласно абз. 1 § 90 СК VIII в сочетании

---

<sup>46</sup> Например, Устав о поддержке развития детей, находящихся на частном дневном уходе города Нидеркассель.

с § 23 ЗОД СРВ, на основании устава о пользовании частным дневным уходом за детьми взимать взносы с законных представителей детей. Критериями для определения размера взносов в данном случае являются возраст ребенка, закрепленные в договоре сроки и объем ухода за ним, а также категория годового дохода плательщика взноса.<sup>47</sup> Сумма взносов обычно идентична сумме взносов, взимаемых в дневных детских садах.

### **Поддержка расходов на инвестиции, обустройство и модернизацию**

Федеральная земля и федерация субсидируют расходы на инвестиции, обустройство и модернизацию, в том числе и в области частного дневного ухода за детьми. Вышеупомянутые программы поддержки в равной степени распространяются и на частный дневной уход. Особенно в соответствии с инвестиционной программой для детских садов СРВ до 2025 года, государство также поддерживает инвестиционные меры, осуществляемые в квартире сотрудника по частному дневному уходу за детьми. Поддерживаются инициативы родителя/законного представителя, которые служат цели оснащения комнат обучающими, учебными и спортивными материалами и игрушками, а также меры по подготовке и обустройству территории, такие как переоборудование и/или перепланировка внешней территории для целей преподавания, обучения, игр, спорта и пребывания.

### **Перспектива: поощрение дневного ухода за детьми в соответствии с новым Законом об образовании детей от 2020/2021 гг.**

Новый закон об образовании детей также предусматривает улучшение финансирования системы частного дневного ухода за детьми. Начиная с 2020/2021 года пребывания в детском саду, годовая дотация, которую федеральная земля предоставляет ведомству по делам молодежи в соответствии с абз. 2 § 24 абз. нового закона об образовании детей, увеличится с 781 евро до 1109 евро на ребенка, на детей с ограниченными возможностями или детей, которым угрожает инвалидность, до 3182 евро на ребенка.

---

<sup>47</sup> Например, Устав города Реклингхаузен о взимании родительских взносов за пользование услугами детских садов, существующих на территории города Реклингхаузен, и за пользование частным дневным уходом за детьми в смысле § 1 ЗОД.



Новый закон об образовании детей также предусматривает некоторые улучшения для сотрудников системы ухода за детьми: в будущем пособие ведомству по делам молодежи будет предоставляться только в том случае, если в дополнение к уже упомянутым выше условиям денежные платежи будут осуществляться уже на этапе адаптации ребенка — п. 7 абз. 3 § 24 нового ЗОД, текущие денежные пособия будут продолжать выплачиваться даже в случае временной болезни или отсутствия ребенка — п. 8, абз. 3 § 24 нового ЗОД, и размер текущего денежного пособия будет ежегодно корректироваться — п. 9 абз. 3 § 24 нового ЗОД.

Данные изменения в законе наглядно демонстрируют, что федеральная земля уделяет особое внимание частному дневному уходу за детьми в возрасте до трех лет. Хорошо развитое социальное обеспечение с соответствующим финансированием, безусловно, может быть фактором местоположения, оказывающим значительное влияние на решение молодых семей при выборе места проживания.

## Школы

### Различие между внутренними и внешними делами школ

Обширная система общеобразовательных школ, которая включает в себя все типы школ в общине или, в случае небольших городов, школы, расположенные в непосредственной близости, также имеет решающее значение для привлекательности территории и решения о выборе места жительства. Только в одной федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия более 1,9 млн учеников посещают общеобразовательные школы.<sup>48</sup> В 2018 году из государственного бюджета в систему школьного образования было инвестировано в общей сложности 70 млрд евро, то есть 7 300 евро на одного ученика в учебный год.<sup>49</sup>

Система школьного образования в Федеративной Республике Германия находится под надзором государства и входит в его ответственность согласно абз. 1 статьи 7 ОЗ. По историческим причинам школьное дело

---

<sup>48</sup> Согласно оценкам, стоимость обучения одного ученика обходится в 6 200 евро за учебный год.

<sup>49</sup> Der deutsche Leerplan // Spiegel. Вып. 18/2020. С. 8 ff., 14.

и вопросы образования в Германии относятся к компетенции земель, статья 30 ОЗ.

Финансирование системы школьного образования во всей стране и также школьной системы в федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия можно, в общем, разделить на финансирование внутренних и внешних вопросов школ.

Финансирование внутренних дел школы является обязанностью федеральной земли. Сюда относятся все задачи, связанные с содержанием учебных занятий. Федеральная земля определяет цели образования, несет ответственность за учебные планы, дает указания по организации уроков и отвечает за обучение, прием на работу и расходы на содержание педагогического состава согласно абз. 2 § 92 ЗШО СРВ.

Таким образом, учредитель, обязанный содержать школы, а по государственным школам это, как правило, муниципалитет, согласно абз. 1 § 78 ЗШО СРВ, в случае профессиональных колледжей и коррекционных школ — это часто районы,<sup>50</sup> отвечает за внешние дела существующих в земле Северный Рейн-Вестфалия на 2018/2019 учебный год в общей сложности 5518 школ. На основании § 79 ЗШО СРВ он несет ответственность за «обеспечение и содержание в исправном состоянии школьного сооружения, зданий, оборудования и учебных материалов, необходимых для надлежащего обучения, а также за предоставление персонала, требуемого для управления школой, и оборудования, ориентированного на общее состояние техники и информационных технологий».

Таким образом, обязательства общин по внешним делам школ относятся к строительству, содержанию и ремонту школьных зданий, включая спортивные залы, столовые и пришкольные помещения, оснащению зданий мебелью, спортивных залов — спортивным оборудованием, столовых — необходимыми кухонными приборами и стульями и наружных объектов или школьных дворов — гимнастическими снарядами.<sup>51</sup> Кроме того, в эпоху Интернета внешние вопросы школ также включают в себя прокладку кабельного соединения в школы и соответствующее техническое

---

<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.

оснащение интерактивного обучения, например, белые доски. Внешние вопросы также охватывают перевозку учеников транспортом.<sup>52</sup>

Община, кроме того, предоставляет персонал, отвечающий за внешние вопросы школ, например, заведующих хозяйством школы. В земле Северный Рейн-Вестфалия прием на работу и оплата труда секретарей школ также относятся к внешним школьным делам, которые выполняют общины.

### **Финансирование внешних вопросов школ**

Посещение всех государственных общеобразовательных и профессиональных школ в Федеративной Республике Германия является бесплатным. В связи с этим закон о школьном образовании федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия (ЗШО СРВ) также определяет, что плата за обучение в государственных школах не взимается, абз. 4 § 92 ЗШО СРВ.

Таким образом, финансирование большого комплекса внешних дел школы является на начальном этапе делом учредителя школы, как правило, муниципалитета. В соответствии с абз. 3 § 92 ЗШО СРВ, он несет все материальные расходы и расходы на персонал, если только федеральная земля не оплачивает труд учителей на основании абз. 2 § 92 ЗШО СРВ.

В 2013 году муниципалитеты Германии выделили для данной сферы 10,7 млрд евро.<sup>53</sup>

### **Материальные затраты**

Расходы на материалы, перечисленные в абз. 1 § 94 ЗШО СРВ, относятся к финансированию вышеперечисленных внешних школьных дел. При этом школам в целях освоения под собственную ответственность могут быть предоставлены материальные ресурсы самим учредителем школы, согласно абз. 2 § 95 ЗШО СРВ, на основании соответствующих бюджетных и казначейских предписаний. Во многих случаях это происходит путем открытия так называемых расчетных счетов школ, предл. 1 абз. 3 ЗШО СРВ.

В отношении расходов на проезд учредитель школы возмещает учащимся «те расходы, которые неизбежно возникают при их наиболее

---

<sup>52</sup> Ibid.

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

экономичной транспортировке в школу и из школы», в соответствии с абз. 1 § 97 ЗШО СРВ.

### **Расходы на персонал**

В соответствии с абз. 3 § 92 ЗШО СРВ учредитель школы также несет расходы на персонал, по которым федеральная земля не является носителем издержек на основании абз. 2 § 92 ЗШО СРВ, то есть расходы на сотрудников, не входящих в педагогический состав. Подразумевается, в частности, финансирование кадров для педагогического сопровождения детей в послеобеденное время, проведения внеклассных мероприятий в рамках продленного дня организаторами из сферы помощи молодежи, культуры, спорта и иными внешкольными партнерами в школах неполного или продленного дня среднего звена обучения.

В данной области федеральная земля предоставляет на основе циркулярного предписания «деньги или место работы»<sup>54</sup> — финансирование учредителям школ, при условии, что школы не воспользуются какой-либо долей ставок учителей от дотации на ставки продленного дня и/или педагогическое сопровождение в послеобеденное внеурочное время. В связи с этим у учредителя школы есть возможность так называемой «капитализации преподавательских штатных единиц». Доля его собственного участия в финансировании не требуется.

В соответствии с предписанием, окружные правительства являются лицензирующими органами.<sup>55</sup>

### **Рефинансирование за счет федеральной земли**

Значительные расходы, которые школы несут в области внешних дел, на практике лишь частично рефинансируются за счет возмещения расходов со стороны федеральной земли. В данной сфере затраты компенсируются федеральной землей за счет паушальных сумм на образование,

---

<sup>54</sup> Циркулярное предписание Министерства по делам школ и дальнейшего обучения № 24 от 31.07.2008, 11–02. Деньги или место работы – среднее звено I; субсидии для педагогического сопровождения детей в послеобеденное внеурочное время/предложения продленного дня.

<sup>55</sup> Правительства округов, согласно абз. 2 § 7 закона об организации администрации федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия. В СРВ существует пять правительств округов в соответствующих правительственных округах.

которые учредители государственных школ должны использовать для конкретных целей.

Кроме того, федеральная земля учитывает расходы учредителей школ, предоставляя им нецелевые ассигнования. При установлении уровня затрат, которые несет община, закон о муниципальном финансировании федеральной земли устанавливает сумму затрат соответствующего муниципалитета, принимая во внимание подход, основанный на учете учеников, как один из нескольких вспомогательных подходов к определению условной потребности в рамках расчета основных дотаций для общин и районов.

Кроме того, здесь следует упомянуть о возможности спонсорства для школ в соответствии с абз. 1 § 99 ЗШО СРВ, которое точно привлекает дополнительные финансовые, материальные или кадровые ресурсы и ноу-хау в целях более эффективного и практичного развития школы и повышения практической значимости школьного образования. Однако условием, согласно второй половине предл. 1 абз. 1 § 99 ЗШО СРВ, является то, что информация о финансовой поддержке третьих лиц должна быть совместимой с образовательной и воспитательной миссией школы, а польза для школы должна существенно превышать рекламное воздействие.

### **Специальное финансирование из федерального бюджета: цифровой пакт для школ**

Специальной федеральной программой финансирования является «Цифровой пакт для школ», с помощью которой федерация оказывает целевую поддержку землям в размере 5,5 млрд евро на оснащение школ беспроводным скоростным интернетом, компьютерами и цифровыми учебными материалами. Цель заключается в обеспечении школ, которые по сравнению с европейским уровнем были до сих пор недостаточно оснащены современным цифровым оборудованием,<sup>56</sup> его базовой комплектацией, ориентирующей их на будущее. Цифровой пакт для школ призван внести вклад во внедрение цифровых технологий и программ в целях содействия гибкому, индивидуализированному и инклюзивному обучению.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> В связи с этим: Der deutsche Leerplan // 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.

Выделению федеральным бюджетом 5,5 млрд евро землям предшествовал конституционный спор о полномочиях федерации в сфере образования. Поскольку в соответствии со статьей 30 ОЗ образование относится к компетенции земель, возник спор по конституционному вопросу о том, в какой мере федерация вправе оказывать финансовую поддержку землям при реализации мер по цифровизации. Со стороны земель существовали опасения, что в перспективе федерация, оказывая финансовую поддержку, сможет одновременно влиять на содержание обучения в школах и поставит под угрозу суверенитет земель в области образования.<sup>58</sup>

Спор удалось разрешить только путем внесения изменения в Основной закон, добавив новую статью 104 с в ОЗ. Согласно ей, федерация может «оказывать финансовую помощь землям для инвестиций общегосударственного значения, а также для специальных, непосредственно связанных с ними, ограниченных по сроку расходов земель и общин (объединений общин), с целью повышения эффективности муниципальной образовательной инфраструктуры».

Цифровой пакт для школ определяет, какие меры могут получить поддержку за счет средств федерального бюджета, например, создание и улучшение цифровых сетей в школьных зданиях, решения для локальных школьных серверов, беспроводной интернет в школах. Предпосылками для финансирования являются планы медийного развития школ, включающие в себя инвентаризацию существующего и необходимого оборудования, концепцию технико-педагогического внедрения с учетом медийно-педагогических, дидактических и технических аспектов, а также отвечающий потребностям план повышения квалификации преподавательского состава.<sup>59</sup>

Соответствующие федеральные земли, в свою очередь, регулируют механизм распределения субсидий. Северный Рейн-Вестфалия, получающий 1,054 млрд евро из 5,5 миллиардов евро по цифровому пакту, выделяет всем учредителям школ бюджет финансирования, 75% которого зависит от количества учащихся, а 25% — от основных ассигнований, предусмотренных в Законе о муниципальном финансировании.<sup>60</sup> Таким образом,

---

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

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

<sup>60</sup> Ibid.

при распределении средств также принимаются во внимание финансовые возможности соответствующей общины.<sup>61</sup> Субсидии предоставляются в форме проектного финансирования в размере до 90% от общей суммы расходов, соответствующих установленным критериям. Доля собственного финансирования учредителя школы составляет 10%.<sup>62</sup>

При помощи Цифрового пакта для школ федерация оказывает поддержку муниципалитетам, как учредителям школ, в целях обеспечения цифрового оснащения и тем самым способствует укреплению важного фактора местоположения.

Уже в 2017 году федерация выделила муниципалитетам через Фонд поддержки муниципальных инвестиций 3,5 млрд евро специально для вложения в образовательные учреждения, но только для инвестиций во внешние дела школ.

Еще одной актуальной программой поддержки финансовых мер по инвестированию в школы является программа «Хорошая школа 2020». Речь идет о кредите государственного банка развития СРВ, направленном на восстановление, модернизацию и расширение инфраструктуры муниципальных школ.

## **Открытая школа продленного дня (ОШПД)**

### **Уровень сопровождения детей, разработка и правовые основы**

Все большее значение приобретает сопровождение детей в рамках открытой школы продленного дня. В то время как открытая школа продленного дня и предшествовавшие ей проекты: «13+» или «Школа с восьми до часу» в начале этого тысячелетия в земле Северный Рейн-Вестфалия начинались только с отдельных групп, на сегодняшний день более 90% начальных школ с первого по четвертый класс по всей федеральной земле являются открытыми школами продленного дня. Как и в случае с детскими садами, увеличение в данной сфере также связано с возросшей потребностью в уходе за детьми младшего школьного возраста,

---

<sup>61</sup> Сообщение Министерства по делам школ и дальнейшего обучения Северный Рейн-Вестфалия от 04.09.2019. Определены бюджеты поддержки для владельцев школ.

<sup>62</sup> Сообщение Министерства по делам школ и дальнейшего обучения от 04.09.2019. Определены бюджеты поддержки для владельцев школ.

чи родители или опекуны часто вдвое больше работают по профессии, по крайней мере, на условиях частичной занятости. Также все больше родителей воспитывают детей в одиночку.

В 2017/2018 учебном году предложением продленного дня воспользовались 295 824 ученика, или 45,2% от общего их количества.<sup>63</sup> В городе Реклингхаузен уровень курирования учащихся в открытых школах продленного дня в 2019/2020 учебном году уже достиг 56%.

По определению постоянной конференции министров образования и культуры земель, открытая школа продленного дня — это «возможность пребывания в школе в течение нескольких рабочих дней недели в сочетании с мероприятиями по образованию и курированию, в рамках которых осуществляются содействие школьному обучению и организация свободного времени».<sup>64</sup>

Участие в программе открытой школы продленного дня, по сути, происходит на добровольной основе. Однако после регистрации регулярное посещение в течение года является обязательным. Школы предлагают мероприятия в классической форме, от поддержки при выполнении домашних заданий и дополнительных коррекционных курсов до деятельности кружков в области культуры, спорта и игр в послеобеденное время. В течение продленного дня помимо учителей в школе работает такой педагогический коллектив, как воспитатели, социальные педагоги, спортивные тренеры, руководители музыкальных кружков и педагоги по предметам искусства.<sup>65</sup> Данные профессиональные группы не относятся к преподавательскому составу и поэтому не финансируются федеральной землей.

Как правило, дети посещают открытую школу продленного дня с понедельника по пятницу, с 8.00 до 16.00 часов, или, по крайней мере, до 15.00 часов. В обеденное время детям предоставляется питание в виде обеда или перекуса.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Федеральное министерство образования и научных исследований. Все больше детей в СРВ пользуются предложениями открытых школ продленного дня. Сообщение от 23.03.2018.

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

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

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



По закону, открытая школа продленного дня является предложением в соответствии с § 24 СК VIII. В законодательстве федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия ОШПД регламентируется в абз. 3 § 9 ЗШО СРВ, согласно которому учредитель школы «договаривается об обширном сотрудничестве с организаторами государственной и негосударственной помощи молодежи и другими учреждениями, содействующими образованию и воспитанию, с целью предоставления предложений по внеурочным мероприятиям».

Данное положение раскрывает основные особенности организации открытых школ продленного дня, так как предложение продленного дня в земле Северный Рейн-Вестфалия является совместным мероприятием школ и служб помощи молодежи, которое организуется в тесном сотрудничестве со школами. При проведении данного мероприятия учредитель школы, как правило, использует базовую организацию, также предоставляющую сотрудников.

### **Финансирование со стороны учредителя школы**

Общины играют ключевую роль в расширении системы школ продленного дня в том числе открытого обучения в течение продленного дня, так как в качестве органа, отвечающего за внешние школьные дела, в соответствии с § 79 ЗШО СРВ, им часто приходится разрабатывать пока отсутствующий спектр предлагаемых услуг и выделять помещения, например, столовые и кабинеты, используемые для музыкальных, художественных и других видов деятельности.<sup>67</sup>

В дополнение к выделению достаточного количества помещений учредитель школы также несет ответственность за расходы, понесенные организатором услуг, которого он назначает, на предоставление персонала и материальные затраты. Если учредитель школы самостоятельно организует открытую школу продленного дня, как это бывает в очень редких случаях, то он непосредственно берет на себя расходы на персонал и материальные затраты.

---

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

### **Рефинансирование за счет субсидий федеральной земли**

Затраты, понесенные учредителем школы, рефинансируются, с одной стороны, за счет субсидий федеральной земли. Постановлением о внесении изменений от 13 декабря 2018 года «О корректировке ставок субсидий в соответствии с постановлениями земельного парламента о бюджете на 2019 год и продлении срока действия до 31 июля 2024 года» Министерство по делам школ и дальнейшего обучения повысило ставки субсидий, на которые имеют право учредители школ на основании предыдущих постановлений.

С 01.02.2019 года учредитель школы получает основную фиксированную сумму в размере 926 евро за учебный год на ребенка, посещающего открытую школу продленного дня, или 1670 евро на ребенка, нуждающегося в коррекционной педагогической поддержке.

В то же время постановление определяет увеличение собственных отчислений учредителя школы на проведение внеклассных мероприятий открытой школы продленного дня в начальном звене: 475 евро с 01.08.2019 года за одно место, 489 евро с 01.02.2020 года за одно место с одновременным ежегодным трехпроцентным увеличением с 1 августа каждого года.<sup>68</sup>

Для других форм курирования в открытой школе продленного дня: завтрака, сопровождения в дообеденное и послеобеденное время, поддержки при выполнении домашнего задания, мероприятий, проводимых после 16.00 часов, дополнительных каникулярных мероприятий и, в отдельных случаях, при особых коррекционных занятиях, предлагаемых также до 16.00 часов, учредитель открытой школы продленного дня получает паушальную сумму за сопровождение детей в размере 7 500 евро, для коррекционных школ — 8 500 евро.

### **Рефинансирование за счет родительских взносов**

Затраты в значительной степени рефинансируются за счет родительских взносов. Муниципалитет вправе взимать родительские взносы

---

<sup>68</sup> Данные изменения, внесенные постановлением о внесении изменений, относятся полностью к постановлению «Субсидии для проведения внеклассных мероприятий открытых школ продленного дня в начальном звене», циркулярное предписание от 12.02.2003. BASS 11-02 N. 19.

в соответствии с предл. 1 абз. 2 § 5 ЗОД, согласно которому «учредитель школы или ведомство по делам молодежи... может взимать оплату с родителей или приравненных к ним на основании устава муниципалитета лиц за услуги по присмотру за детьми и их курирование во внеурочное время в течение продленного дня».

Тот факт, что правовые основы для взимания родительских взносов можно найти в ЗОД, свидетельствует также о тесном сотрудничестве между учредителем школы и ведомствами по делам молодежи в сфере открытых школ продленного дня.

Так как открытая школа продленного дня является добровольным предложением, данная форма присмотра за детьми не подпадает под действие абз. 4 § 92 ЗШО СРВ, который запрещает взимание платы за обучение

При разработке устава, посредством которого муниципалитет, будучи учредителем школы, определяет размер родительских взносов для покрытия своих расходов за вычетом субсидии федеральной земли и своего собственного взноса финансирования, муниципалитет имеет широкие возможности для действий на основании своего суверенитета. Он связан только правовыми принципами муниципального устава о взносах.<sup>69</sup> Лишь максимальный размер подлежащих оплате родительских взносов был установлен в сумме 191 евро в месяц на одного ребенка на период с 1 августа 2019 года на основании постановления о внесении изменений «О корректировке ставок субсидий в соответствии с постановлениями земельного парламента о бюджете на 2019 год и продлении срока действия до 31 июля 2024 года» от 13 декабря 2018 года и в размере 197 евро в месяц на одного ребенка с 1 февраля 2020 года. При этом с 1 августа 2020 года максимальный предел будет ежегодно увеличиваться, соответственно, на 3% к началу учебного года.

В городе Реклингхаузен подлежащий оплате максимальный тариф на 2019/2020 учебный год составляет 184,01 евро при годовом доходе, превышающем 98 168 евро. Город Нидеркассель, напротив, исчерпал действовавшую до февраля 2020 года максимальную сумму в размере 191 евро, которую он взимает с родителей при годовом доходе, превышающем

---

<sup>69</sup> Высший административный суд Северного Рейна-Вестфалии, решение от 09.07.2013 - Акт № : 12 А 1530/12.

90 000 евро. Как и в сфере детских садов, в открытых школах продленного дня расходы на питание не охватываются уставом о взносах, а взимаются отдельно.

Таким образом, финансирование предлагаемых муниципальных социальных услуг открытой школы продленного дня, как и в области детских садов, также осуществляется за счет триады земельных субсидий, собственного взноса муниципалитета и родительских взносов. При этом учредитель школы фактически вносит авансовый платеж по расходам на внешние дела школы, в то время как учредитель ОШПД несет ответственность за расходы на персонал.

### **Перспектива — законное право на получение места в ОШПД**

Спектр услуг открытой школы продленного дня, который предоставляет муниципальный учредитель школы, юридически все еще является добровольным предложением, то есть учредитель не обязан действительно предоставлять его, даже если фактически, по причинам, описанным в вводной части, больше не может уклониться от создания достаточного количества мест.

Однако, согласно коалиционному договору между ХДС/ХСС и СДПГ, обязательство по разработке соответствующего спектра предложений может измениться в обозримом будущем. Договор предусматривает индивидуальное право требования ухода за детьми младшего возраста в школе продленного дня, начиная с 2025 года. Данное законное право, закрепленное в СК VIII, призвано и далее обеспечивать непосредственное сотрудничество между школами и службами помощи молодежи.

Упомянутое законное требование поставит муниципалитеты, как учредителей школ, перед значительными вызовами, особенно финансовыми. В начале законодательного периода прогнозировалось, что в случае обязательного законного права на место в ОШПД по всей Германии необходимо будет создать 665 000 дополнительных мест в ОШПД. В то же время в связи с демографическими изменениями и ростом рождаемости ожидается, что необходимо будет создать гораздо больше мест. Федерация пообещала выделить единовременные инвестиционные средства в размере двух миллиардов евро на увеличение количества мест в ОШПД. Однако, по экспертным оценкам, данная сумма, вероятно, будет вовсе

не достаточной для покрытия фактически необходимых расходов. Более того, до сих пор совершенно неясно, каким образом принцип связности защитит муниципалитеты от финансового перенапряжения при реализации норм земельного законодательства. Также непонятно, как будут осуществляться на долгосрочной основе набор и финансирование квалифицированного персонала до 2025 года.<sup>70</sup>

### **Спортивные сооружения: спортивные площадки, залы и плавательные бассейны**

Наряду с наличием учреждений по уходу за детьми, спортивные и досуговые объекты на местах как компоненты социального обеспечения являются, возможно, если не решающим фактором местоположения муниципалитета, то все же фактором, который не следует игнорировать. Если спортивное сооружение (спортивные площадки с гранульным или искусственным травяным покрытием, спортивные залы или плавательные бассейны) не относится к школьному учреждению, содержание которого в качестве внешнего школьного вопроса, согласно § 79 ZШО СРВ, является обязанностью муниципалитета, то спортивные комплексы находятся либо в собственности муниципалитета, либо в собственности спортивного клуба. Во многих случаях спортивный объект также сдается муниципалитетом в аренду клубу либо клуб обладает долгосрочным наследственным правом застройки или сдачи в аренду.

### **Программа финансирования федеральной земли «Современное спортивное сооружение 2022»**

Поскольку содержание и ремонт спортивных сооружений, а также содействие развитию клубов, эксплуатирующих спортивные сооружения, являются добровольными задачами муниципалитетов, в последние годы и даже десятилетия ее выполнению часто не уделялось внимание из-за финансовых проблем многих муниципалитетов земли Северный Рейн-Вестфалия. Результатом является значительное отставание в работах по модернизации и обновлению. Государственный банк развития (KfW) оценивает отставание в модернизации спортивных объектов во всей

---

<sup>70</sup> О запланированном праве требования и его возможных последствиях: промежуточное обращение Федерального попечительского совета молодежи, право требования ухода за детьми младшего школьного возраста в течение продленного дня. С. 4.

Германии в 9,7 млрд евро. Земля Северный Рейн-Вестфалия устраняет отставание в ремонтных работах, реализуя программу «Современное спортивное сооружение 2022».

Согласно п. 1.2 директивы,<sup>71</sup> целью финансирования является «создание инфраструктуры спортивных объектов, ориентированной на потребности людей и ее использование для занятий спортом».

В рамках данной программы федеральная земля до 2022 года выделит в общей сложности 300 млн евро. Согласно п. 3 директивы, поддержка предоставляется некоммерческим правоспособным спортивным организациям, общинам или объединениям общин и другим юридическим лицам публичного или частного права, а также физическим лицам, владеющим спортивным сооружением или обладающим правом пользования им в течение не менее 10 лет (п. 4.2). Кроме того, согласно п. 4.1, должна быть подтверждена необходимость инвестиционной меры и предоставлена общая концепция, согласованная с общиной (п. 4.1).

Однако муниципалитеты не могут быть заявителями, даже если им причитается финансирование согласно п. 4.2 директивы. На основании п. III программы «Современное спортивное сооружение 2022» заявителями являются только «спортивные организации, которые в качестве владельцев, арендаторов участка или недвижимости являются экономическими операторами спортивных сооружений или спортивных комплексов (ответственными за поддержание объекта в исправном состоянии)».

Согласно п. 2 директивы, субсидируемые меры представляют собой инвестиции «в модернизацию, ремонт, реконструкцию, оснащение, развитие, переоборудование и строительство спортивных объектов, комплексов и сопутствующей инфраструктуры, необходимой для спорта», но не покупку спортивных объектов.

В соответствии с п. V описания программы, ставка финансирования, как правило, составляет до 90% от допустимых расходов при сумме финансирования до 100 000 евро, до 85% — при сумме финансирования более

---

<sup>71</sup> Полностью: Директива о предоставлении субсидий для финансирования инвестиционных мер, направленных на спортивные сооружения (Директива о финансировании «Современное спортивное сооружение 2022») от 19.07.2019.

100 000 евро и до 1 млн евро и до 80% — при сумме финансирования, превышающей 1 млн евро.

### **Регулярная поддержка со стороны федеральной земли**

Из внеплановых программ, которые поддерживают спортивные объекты в муниципалитетах путем воздействия единовременного финансирования, муниципалитеты получают регулярное финансирование за счет целевого выделения общей суммы средств на спорт. В период с 2019 по 2024 годы федеральная земля предоставит муниципалитетам посредством данной паушальной суммы средства в размере 220 миллионов евро на модернизацию и переоснащение муниципальных спортивных объектов. При этом средства на переоснащение спортивных сооружений могут быть еще больше увеличены за счет перераспределения финансов из общей суммы, предназначенной для целей школы, образования, а также за счет паушальной суммы инвестиций на неотложные меры по модернизации и ремонту.<sup>72</sup>

К другим средствам, которые муниципалитет может использовать для ремонта спортивных сооружений, относятся средства по федеральному закону о поддержке муниципальных инвестиций и программы федеральной земли «Хорошая школа 2020». Однако они выделяются только для школьных спортивных сооружений в общем объеме более 4 млрд евро, которые также могут быть использованы для реализации неотложных мер по модернизации муниципальных спортивных сооружений и плавательных бассейнов в случае их использования школами.

Таким образом, финансирование в области спорта изначально осуществляется за счет средств муниципального бюджета. Финансовая поддержка со стороны федеральной земли предоставляется в рамках специальных программ, или в форме постоянных субсидий в виде паушальных выплат, или в соответствии с Законом о поддержке муниципальных инвестиций.

### **Дома престарелых и пансионаты по уходу**

Все больше пожилых людей остаются одни, так как их потомки, если они есть, не живут в том же самом месте, и поэтому не могут ухаживать дома за родителями. В связи с этим переезд в дом престарелых или в пансионат

---

<sup>72</sup> URL.: [www.land.nrw.de](http://www.land.nrw.de). Moderne Sportstätte 2022: So funktioniert das neue Förderprogramm.

по уходу часто является единственной возможностью, если амбулаторный уход на дому больше не представляется достижимым.

Если с одной стороны возрастной шкалы из-за усиливающихся изменений ролевых моделей и структуры семьи уход за детьми в детских садах и школах приобретает все большее значение, то с другой стороны шкалы становятся все более важными уход за престарелыми людьми и их обеспечение. Тем самым дома престарелых и пансионаты по уходу представляют собой значимый фактор местоположения муниципалитета. Часто люди, которые все еще работают, заблаговременно выбирают свое место жительства в зависимости от ситуации с пансионатами по уходу и общим обеспечением даже задолго до того, как им понадобится посторонний уход в стационарном учреждении.

В 2019 году в Германии насчитывалось в общей сложности 11 844 дома престарелых и пансионата по уходу. Их небольшая часть находится в муниципальной собственности — 3,6%; большинство управляется общественными благотворительными организациями — 48,5% с тенденцией резкого сокращения или частными коммерческими учредителями — 47,9% с тенденцией существенного роста.<sup>73</sup>

### **Финансирование ухода и социального обслуживания**

Финансирование ухода и социального обслуживания покрывается вознаграждением по результатам работы, которое, согласно п. 1 предл. 1 абз. 1 § 82 СК XI, утвержденные пансионаты по уходу получают как часть так называемого вознаграждения по уходу. Оно включает в себя расходы на общие услуги по уходу, под которыми подразумеваются, в соответствии с предл. 3 абз. 1 § 82 СК XI, также расходы на уход и медицинское лечение.<sup>74</sup> Уход и социальное обслуживание лица, нуждающегося в постороннем уходе в учреждении, оплачивают на основании предл. 2 абз. 1 § 82 СК XI лица, нуждающиеся в уходе, или компания по страхованию на случай потребности в постороннем уходе. Пособия по страхованию на случай потребности в постороннем уходе варьируются в зависимости от степени ухода. Чем выше степень ухода, классификация которого

---

<sup>73</sup> URL.: [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: URL.: [www.pflege.de](http://www.pflege.de).



основана на объеме потребности в помощи, тем дороже тариф на обслуживание. В свою очередь степень потребности в постороннем уходе определяется тем, сколько минут поддержки и помощи требуется человеку, нуждающемуся в уходе, в день. Данная оценка проводится медицинской комиссией больничных касс медицинского страхования. Стоимость ухода не зависит от уровня личного дохода.

Предпосылкой для выплат от компании по страхованию на случай потребности в постороннем уходе является, конечно же, членство в государственной или частной компании по страхованию на случай потребности в постороннем уходе. Недавно на основании Закона об усилении мер по уходу были повышены почти все взносы за услуги касс медицинского страхования. В соответствии с § 30 СК XI состоялась их «динамизация». Сумма, которую получают нуждающиеся в постороннем уходе с 2017 года, варьируется от 125 евро в месяц при первой степени ухода до 2005 евро в месяц при пятой степени ухода.

Доля, которую не покрывают кассы по уходу предоставлением тарифа на уход, должна быть самостоятельно оплачена получателем услуг ухода и социального обслуживания в пансионате. Данный собственный вклад оговаривается в Законе об усилении мер при уходе II. Если имущества или доходов недостаточно, то орган социального обеспечения выплачивает сумму, которую лицо, нуждающееся в уходе, не может оплатить из собственных средств. В данный взнос входит и сумма, доступная для личного пользования, и так называемые карманные деньги.

### **Расходы на проживание и питание**

О размере расходов на проживание и питание, так называемых «гостиничных расходов», за которые официально допущенные пансионаты по уходу получают соответствующую оплату, пансионаты ведут переговоры, согласно п. 2 абз. 1 § 82 СК XI, с кассами по уходу. В случае стационарного ухода лица, нуждающиеся в нем, должны самостоятельно оплачивать расходы в зависимости от их дохода, в соответствии с предл. 4 абз. 1 § 82 СК XI. При необходимости, учреждение по оказанию социальной помощи увеличивает свое финансирование.

Для нуждающихся в постороннем уходе лиц, которые входят в категорию граждан с определенным уровнем дохода, в отдельных федеральных

землях, например, в Северном Рейне-Вестфалии, существует так называемое «пособие на дом престарелых». Пособие на проживание и питание охватывает, в том числе, оплату коммунальных услуг, услуг по уборке комнаты и общих помещений, ремонт и содержание здания, прачечные услуги и доставку продуктов питания и напитков.

### **Инвестиционные расходы**

К инвестиционным расходам относятся расходы на содержание, аренду помещений и земельных участков, затраты на строительство и приобретение учреждения, содержание общих помещений, например, кухонных, ванных комнат или садовых участков и их оснащение. Пансионат по уходу может взимать плату в целях покрытия данных расходов, согласно абз. 3, 4 § 82 СК XI, распределяя их на основании предл. 1 абз. 3 § 82 СК XI между жителями, если данные расходы не покрываются государственными субсидиями в соответствии с § 9 СК XI. В среднем указанные расходы составляют около 500 евро в месяц на одного жителя. Инвестиционные расходы на пансионат по уходу можно сравнить с резервными средствами на ремонт в случае расчетов по арендуемой квартире: арендодатель или учредитель пансионата вправе распределять оплату расходов между всеми арендаторами и/или операторами.<sup>75</sup>

Будет ли оказываться финансовая поддержка лицам, нуждающимся в постороннем уходе, при покрытии ими инвестиционных расходов, необходимых для эксплуатации пансионатов по уходу и взимаемых пансионатами с получателей ухода, или самим пансионатам по уходу, зависит от законодательства соответствующей федеральной земли.<sup>76</sup>

В Северном Рейне-Вестфалии такая финансовая поддержка предоставляется при соблюдении определенных условий, в соответствии с Законом об уходе за престарелыми Северного Рейна-Вестфалии (ЗУП СРВ).

### **Расходы на персонал**

Важной темой общественной дискуссии является низкая по отношению к чрезвычайно стрессовым и трудным условиям работы оплата труда сотрудников в области ухода, что приводит к нехватке персонала

---

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

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

по уходу в пансионатах в Германии. По большей части, сотрудников в области ухода привлекают из-за рубежа, преимущественно из стран Восточной Европы, чтобы устранить данный серьезный дефицит кадров.

Оплата услуг персонала по уходу осуществляется учредителем соответствующего пансионата. До 30 апреля 2020 года в Федеративной Республике Германия отсутствовал общенациональный коллективный договор, а существовала лишь минимальная заработная плата сотрудников по уходу за больными. Это обосновывалось структурой сектора ухода с частными, муниципальными, некоммерческими и церковными работодателями, что не позволило заключить повсеместный коллективный договор. Минимальная заработная плата персонала по уходу в последнее время составляла 11,05 евро в час в Западной Германии и 10,55 евро в час в Восточной Германии.<sup>77</sup>

Закон о повышении заработной платы персонала по уходу<sup>78</sup> направлен на решение проблемы недостаточной оплаты труда сотрудников по уходу и, таким образом, также на ликвидацию «чрезвычайной ситуации с кадровыми ресурсами» в пансионатах по уходу в Германии. В настоящее время закон позволяет достичь более высокой оплаты труда за счет возможности заключения общенационального коллективного договора, который Федеральное министерство труда распространяет на всех работодателей и работников в сфере ухода. Затем согласованная минимальная заработная плата, предусматриваемая тарифным соглашением, будет действовать для всей отрасли, независимо от того, организован ли медицинский персонал в профессиональные союзы или нет.<sup>79</sup>

Вторым способом достижения более высокой оплаты труда работников по уходу вне региональных тарифных соглашений, в соответствии с новым законом, является повышение нижних пределов оплаты труда. Предложения по уровню нижних лимитов заработной платы сотрудников по уходу вносятся постоянной комиссией по уходу, действующей на паритетной основе, то есть с равным количеством представителей работодателей и работников. В этом случае Федеральное министерство

---

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

<sup>78</sup> Вступил в силу 29.11.2019.

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

труда может установить данные минимальные размеры заработной платы в качестве обязательных для всей отрасли в целом.<sup>80</sup>

Дальнейшее улучшение положения в области сестринского ухода за престарелыми, особенно в отношении рефинансирования персонала в учреждениях по уходу, должно быть обеспечено принятым в 2020 году законом об усилении персонала по уходу (ЗУПУ).<sup>81</sup>

## Больницы

### Финансирование

В преклонном возрасте все большее значение приобретает возможность получения клинической помощи жителями или их близкими родственниками в месте проживания. Поэтому наличие современных больниц в городе или, по крайней мере, в регионе, как часть хорошо развитой социальной инфраструктуры, является чрезвычайно важным фактором местоположения.

При этом у больниц могут быть разные учредители: в 2018 году 721 больница в Германии находилась в управлении частных компаний, десять лет назад их насчитывалось 648; 652 больницы были в ведении некоммерческих организаций, в 2008 году их количество составляло 781, в то время как в 2018 году функционировали 552 государственные больницы, а десять лет назад — 665 государственных больниц.<sup>82</sup>

На больницы, объем финансирования которых составляет 89 млрд евро, приходится наибольшая доля расходов Германии на сферу здравоохранения, составляющая 344,2 млрд евро.<sup>83</sup> Кроме того, больничный сектор с 1,2 млн сотрудников является более крупным, чем, например, банковская и страховая сферы. Больницы представляют собой не только важный социальный, но также и решающий экономический фактор, характеризующий местоположение.

---

<sup>80</sup> URL.: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>81</sup> Неотложная программа по уходу, закон об усилении персонала по уходу (PpSG)/ URL.: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

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

<sup>83</sup> Показатели 2015 года.

## **Финансирование: дифференциация между операционными и инвестиционными расходами**

Финансирование больниц в Германии основано на принципе «двойного финансирования»: эксплуатационные расходы больниц, то есть все расходы, возникающие в связи с лечением пациентов, финансируются больничными кассами. Инвестиционные расходы, напротив, финансируются соответствующими федеральными землями. Следовательно, они также принимают решение о том, где будет построена, расширена или закрыта больница и финансируют данные инвестиционные меры.

### **Операционные расходы**

Предпосылкой для рефинансирования операционных расходов государственными больничными кассами является включение больниц в план их финансирования из средств федеральных земель.

В ходе ежегодных переговоров, на основании закона об оплате больничных услуг (ЗОБУ), возмещение расходов, как правило, ориентируется на «систему непрерывных, нацеленных на конечный результат, паушальных (общих) выплат», закрепленную в предл. 1 абз. 1 § 17 Закона о финансировании больниц (ЗФБ) систему клинико-статистических групп (DRG), ядром которой является так называемый каталог единых тарифов на определенные виды лечения.<sup>84</sup> Каталог включает в себя около 1200 общих сумм за отдельный случай лечения, отражающих комплексный процесс лечения, и зависящих, в частности, от типа болезни (диагноза), тяжести заболевания и оказываемых услуг (операций и процедур). Каталог DRG 2019 года был рассчитан на основе достоверных и скорректированных данных о расходах и эффективности 272 больниц (включая 12 университетских больниц) и в общей сложности 4,1 млн случаев лечения.<sup>85</sup> С 2005 года базисная цена на отдельные услуги DRG определяется показателями расчетов основных случаев лечения в федеральных землях. Они ежегодно обсуждаются больничными ассоциациями и кассами медицинского страхования на земельном уровне.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung – vdek. Unter: URL.: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek=erband der Ersatzkassen).

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

<sup>86</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung – vdek. Unter: URL.: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek= Verband der Ersatzkassen).

С момента вступления в силу закона об оплате услуг в учреждениях по лечению психиатрических и психосоматических расстройств в 2016 году в области психиатрии, психотерапии и психосоматики существует своя собственная система расчетов. Указанный закон ориентируется на систематику ЗОБУ.<sup>87</sup>

В 2016 году данная двойная система была дополнена законом о структуре больниц (ЗСБ), предусматривающим надбавку к цене или скидку с нее, которые в случае очень высокого и/или недостаточно высокого качества работы больниц служат для них финансовым стимулом для поддержания и улучшения качества обслуживания.<sup>88</sup>

### **Инвестиционные расходы**

Инвестиционные расходы на больницы, как правило, покрываются федеральными землями. Однако в последние годы они постоянно вкладывали в больницы все меньше средств. Например, в период с 1992 по 2012 годы инвестиционные расходы сократились примерно на 30%, в абсолютных показателях — с 3,8 млрд евро до 2,6 млрд евро. За тот же период больничные расходы касс медицинского страхования выросли с 34 млрд евро до 75 млрд евро. Соответственно, доля финансирования затрат на инвестиции со стороны федеральных земель снизилась примерно с 10% до 3,5%.

С 2009 года федеральные земли, как и прежде, могут выбирать между индивидуальным и общим финансированием больниц из инвестиционных фондов и системой инвестиционного финансирования, ориентированной на результат, в соответствии с § 10 ЗФБ.

### **Финансирование персонала по уходу**

Медицинский персонал в больницах до сих пор финансировался соответствующими учредителями больниц в зависимости от общей суммы оплаты услуг за отдельный случай лечения. В соответствии с вышеупомянутым законом об усилении персонала по уходу (ЗУПУ), с 2020 года компенсация для больниц будет заменена на сочетание паушальной суммы оплаты услуг за отдельный случай лечения и возмещения расходов на

---

<sup>87</sup> URL.: (vdek= Verband der Ersatzkassen).

<sup>88</sup> Обоснование закона к ЗСБ от 10.12.2015 // Вестник федерального законодательства, I. С. 2229.

медицинский персонал. Данный бюджет по уходу учитывает расходы на персонал для больниц в индивидуальном порядке, а также индивидуальные расходы на оплату услуг персонала по непосредственному уходу за пациентами в стационарных отделениях. Расчеты DRG скорректированы с учетом данных расходов на медицинский персонал.<sup>89</sup> В будущем увеличение расходов будет финансироваться полностью за счет субъектов затрат, больничных касс, при этом будет отменен собственный взнос больниц в размере 10% и верхний предельный уровень персонала.

Уже в 2018 году вместо предыдущего 50%-го рефинансирования за счет субъектов расходов было полностью рефинансировано повышение тарифов на услуги персонала по уходу. Ранее компании медицинского страхования и больницы разделяли данное увеличение расходов.<sup>90</sup> Часть повышения тарифов, которая не была сбалансирована, также частично компенсировалась путем экономии средств за счет сотрудников по уходу.<sup>91</sup>

### **Значение кризиса, вызванного коронавирусом, для социальных аспектов жизнеобеспечения**

Ситуация, сложившаяся из-за коронавируса SARS-CoV-2 не позднее чем в начале марта 2020 года, стала переломным событием, которое еще раз наглядно продемонстрировало важность социальных услуг жизнеобеспечения на местах.

### **Ситуация в сфере обслуживания**

В результате пандемии правительство федеральной земли вынесло «Постановление о защите от новых случаев заражения коронавирусом SARS-CoV-2 в сфере инфраструктуры ухода» (ПЗНСЗКСИУ), наложив запрет на посещение школ и детских садов с 16 марта 2020 года, который поэтапно был ослаблен с 23 апреля 2020 года. К 8 июня 2020 года всем детям с ограниченным объемом ухода вновь разрешено посещать детские сады и «дневных мам/пап». Обычный режим работы школ, при

<sup>89</sup> Неотложная программа по уходу, Закон об усилении персонала по уходу (PpSG). URL.: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

<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: URL.: [www.aktuelle-sozialpolitik.de](http://www.aktuelle-sozialpolitik.de).

<sup>91</sup> Sofortprogramm Pflege, Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonalstärkungsgesetz – PpSG). Unter: URL.: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

котором все ученики, как правило, снова будут посещать занятия, ожидается не раньше, чем после окончания летних каникул в августе 2020 года.

Даже если детям родителей, занятых в системно значимых профессиях, одиноких родителей или детям с выявленными особыми потребностями в педагогической поддержке было бы разрешено вернуться в детские сады и школы ранее, особая ситуация с уходом за детьми создала бы серьезные проблемы для многих семей, детей и молодых людей. Речь идет не только о необходимости организации работы и ухода за детьми зачастую в рамках решений по удаленной работе, что в довольно многих случаях даже приводило к увольнениям по собственному желанию, так как работой и воспитанием детей одновременно просто невозможно было управлять. К тому же обширные первоначальные ограничения на выход из дома и утрата инфраструктуры социального обеспечения также усиливали внутрисемейные конфликты и напряженность.<sup>92</sup> В общем, существуют опасения в части роста бытового насилия в семье, жертвами которого становятся также дети и подростки, и халатного отношения к исполнению родительских обязанностей при отсутствии каких-либо мер воздействия со стороны детских садов, «дневных мам/пап» и школ.<sup>93</sup> В то же время данные учреждения перестают сообщать о возможных угрозах благополучию детей, поскольку они просто больше не видят детей и молодых людей. В этих случаях муниципальные социальные службы делают большую работу, ищут творческие способы взаимодействия и, несмотря на ограниченные возможности для контакта, находят средства и пути поддержания связей с детьми и молодыми людьми, которые по имеющейся информации находятся в группе риска.

Чтобы облегчить положение родителей в данной области и при этом не разрушать на длительное время существующие структуры в сфере ухода за детьми, федеральная земля Северный Рейн-Вестфалия взяла на себя половину суммы оплаты за пользование детскими садами, услугами «дневных мам/пап» и открытой школой продленного дня за апрель и май. Муниципалитеты взяли на себя вторую половину. В то же время

---

<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: URL.: [www.lebnrw.de](http://www.lebnrw.de).

<sup>93</sup> В качестве примера: «Corona und die Ausgangsbeschränkungen: Häusliche Gewalt ist kein Schicksal – sondern ein Problem, das alle angeht», in: Der Tagesspiegel vom 12.04.2020. Unter: URL.: [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de).



учредители детских садов продолжали получать всю сумму предыдущего финансирования. Также была продолжена выплата денежных пособий персоналу по частному дневному уходу на основе договоров об уходе, заключаемых между персоналом и родителями. Таким образом, учредители открытых школ продленного дня, детских садов и персонал по частному дневному уходу за детьми получают сегодня финансовое обеспечение, независимо от фактического пользования их услугами.<sup>94</sup>

### **Ситуация в сфере образования**

Кризис, возникший вследствие коронавируса, также усугубляет социальное неравенство в сфере образования: возможность так называемого «домашнего обучения» («хоумскулинг») с использованием цифровых средств информации и медиаплатформ, при помощи которых учителя преподают учебный материал, не для всех учащихся подходит в равной степени. У детей из слабозащищенных слоев населения часто отсутствует соответствующая домашняя учебная среда для восприятия и усвоения учебного материала. Кроме того, нередко данная группа не имеет необходимого учебного оборудования, такого, как ноутбуки или собственный компьютер с доступом в Интернет, для участия в домашнем обучении. Таким образом, так называемое «участие в социальной жизни через образование» было крайне ограничено из-за ситуации с коронавирусом.<sup>95</sup>

В ответ на данную проблему федеральное правительство планирует в рамках программы экстренной помощи теоретически выделить каждому учащемуся сумму в размере 150 евро, которая может быть использована для оплаты приобретения мобильных цифровых устройств. Земля Северный Рейн-Вестфалия, которая получит около 100 млн евро по ключу распределения финансирования,<sup>96</sup> в свою очередь разделит данную сумму между соответствующими муниципалитетами. Выплата денег будет осуществляться через соответствующие школы.

---

<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: URL.: [www.lwl-landesjugendamt.de](http://www.lwl-landesjugendamt.de).

<sup>95</sup> В качестве примера: «Corona-Folgen: Bildung und Teilhabe von Kindern müssen noch stärker und konkreter angegangen werden», Pressemitteilung von Caritas Deutschland vom 29.04.2020. Unter: URL.: [www.caritas.de](http://www.caritas.de).

<sup>96</sup> Так называемый «Кенигштайнский ключ».

Однако точные расчеты показывают, что данной суммы будет недостаточно для того, чтобы предоставить каждому студенту 150 евро на покупку мобильных устройств. В этой области муниципалитеты также должны будут внести значительный финансовый вклад, чтобы сбалансировать разницу между запланированными 150 евро на одного ученика и фактически требующейся суммой. Расчеты для города Реклингхаузен, например, продемонстрировали, что на основе обычного распределительного ключа для каждого ученика в городе будет доступно только 47 евро вместо 150 евро.

Тем не менее земля Северный Рейн-Вестфалия объявила о том, что намерена ускорить цифровизацию земельных административных органов, муниципалитетов, школ и вузов с помощью программы неотложного финансирования в размере 600 млн евро.<sup>97</sup> Возможно, что часть данных средств также будет использована для восполнения вышеупомянутой разницы.

### **Ситуация в сфере ухода**

Ситуация с коронавирусом еще раз наглядно показала неизмеримую важность профессиональной группы в области по обеспечению ухода. Интенсивная терапия и уход за пожилыми людьми, личные контакты для которых были временно полностью прекращены из-за необходимости полного запрета на посещение домов престарелых и пансионатов по уходу на основании постановления о защите от новых заражений коронавирусом SARS-CoV-2, во многих случаях, без преувеличения, имели решающее значение для выживания многих пожилых людей. В данной ситуации и без того проблематичные условия труда медицинского персонала усугублялись дополнительной нагрузкой и регулярными контактами с группой высокого риска, состоящей из пожилых людей, часто страдающих от сопутствующих заболеваний.

В ответ на данную дополнительную исключительную ситуацию правительство Германии приняло решение о премировании персонала по уходу: работники стационарных и амбулаторных учреждений по уходу за престарелыми в 2020 году получают в связи с коронавирусом

---

<sup>97</sup> NRW will Endgeräte für alle Schüler, n-tv Regionalnachrichten vom 22.05.2020. Unter: URL.: [www.n-tv.de](http://www.n-tv.de).

единовременную премию в размере 1000 евро, причем, федеральные земли и работодатели могут увеличить упомянутую сумму до 1500 евро.<sup>98</sup> Земля Северный Рейн-Вестфалия пока не объявляла о своем согласии.<sup>99</sup>

## Заключение

С одной стороны, приведенные на предыдущих страницах положения показывают, что социальные услуги жизнеобеспечения в последние годы и десятилетия приобретают все большее значение в качестве фактора, характеризующего соответствующий муниципалитет. С другой стороны, в муниципалитетах наблюдается хроническая нехватка финансирования в социальной сфере. Зачастую для обеспечения, по меньшей мере, достаточных основных социальных услуг муниципалитеты вынуждены оказывать финансовую поддержку независимым поставщикам, что ухудшает их собственное финансовое положение. Если учесть, что объем услуг по социальной поддержке детей и молодежи с потребностью в особой педагогической поддержке или семей, нуждающихся в социальной помощи, постоянно увеличивается, то необходима фундаментальная финансовая переориентация муниципальных источников дохода.

Нынешняя ситуация, вызванная пандемией коронавируса, еще раз наглядно раскрыла дисбаланс между огромным значением социальных услуг жизнеобеспечения, в частности, в сфере поддержки детей, молодежи и пожилых людей, и недостаточной оценкой значимости указанной сферы, проявляющейся, прежде всего, в низкой оплате труда воспитателей и персонала, ухаживающего за престарелыми и больными людьми. Лица, принимающие решения на всех государственных и муниципальных уровнях, осознают наличие данного дисбаланса и принимают соответствующие меры по его преодолению.

Однако еще предстоит выяснить, идет ли речь лишь о выборочных изменениях, возникших под нынешним влиянием ситуации с коронавирусом, или же данные меры являются толчком к переосмыслению, которое в будущем также приведет к более благоприятным структурным

---

<sup>98</sup> Corona-Bonus: Bundestag beschließt 1000 Euro Sonderprämie für Beschäftigte in der Pflege – Länder und Arbeitgeber können auf 1500 Euro aufstocken. Unter: URL.: [www.oeffentlicher-dienst-news.de](http://www.oeffentlicher-dienst-news.de).

<sup>99</sup> Статус: 22 мая 2020 года.

рамочным условиям в социальной сфере жизнеобеспечения. Только таким образом можно будет и в будущем соответствовать ее растущему значению в качестве фактора местоположения муниципалитета.

## **Глава 4: Экономические структурные изменения и устойчивое развитие**

### **Экономическое развитие муниципалитета**

*Томас Хельм*

#### **1. Почему целесообразно активно содействовать экономическому развитию муниципалитета**

Основой местного самоуправления в Казахстане является Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и Указ Президента «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан».

Наряду с хорошими подходами существует еще большое количество препятствий для успешного развития казахстанских городов и сел в рамках местного самоуправления.

К препятствиям, в том числе, относятся:

- недостаточные финансовые ресурсы, слишком малый объем бюджета административно-территориальных единиц;
- неясные финансовые отношения между органами местного самоуправления и органами вышестоящего административного уровня (например, районами);
- дефицит собственных источников доходов;
- отсутствие четкого разграничения функций между органами государственного управления и местного самоуправления.

В связи с этим расширение возможностей по формированию в городах и селах Казахстана собственной налоговой базы является абсолютно целесообразным. В Германии города и общины имеют свои налоги. При

этом государство обеспечивает только правовую основу для их расчета, в то время как сами муниципалитеты определяют размер налогов (налоговую ставку).

Таким образом, муниципалитеты в Германии взимают налоги на застроенные и незастроенные земельные участки — земельные налоги — причем, национальное законодательство регулирует, как устанавливается стоимость дома и/или земельного участка, однако размер налоговой ставки определяет сам муниципалитет. Тем самым, с одной стороны, муниципалитет может самостоятельно формировать статью доходов, с другой стороны, в связи с разными ставками налогов, возникает конкуренция между муниципалитетами. Земельный налог поступает в бюджет муниципалитета.

Промысловый налог — это местный налог на объективную доходность коммерческого предприятия. Также и здесь законодательством установлен единый механизм расчета на национальном уровне, а административно-территориальная единица определяет размер налоговой ставки. При принятии решений по промысловому налогу муниципалитеты также рассматривают потенциальный доход и вопросы конкурентоспособности. Суммы промыслового налога поступают в местный бюджет.

Совместные налоги. Некоторые налоги в Германии разделяются между государственными уровнями. Самым известным является подоходный налог, который удерживается с заработной платы и должностных окладов всего населения. От суммы уплаченного подоходного налога гражданина Федеративная Республика Германия получает 40%, федеральная земля (например, Бавария), в которой проживает данное лицо, также 40%, а административно-территориальная единица, в которой находится первое место жительства налогоплательщика, получает 20%. С учетом размера налоговой ставки речь идет о важном источнике поступлений. К тому же, муниципалитеты в Германии очень четко следят за тем, чтобы лица, центр жизненных интересов которых находится в данном городе, также регистрировали в нем свое первое место жительства. Хорошие плательщики подоходного налога являются очень привлекательными для города.

Другие поступления. Административно-территориальная единица может получать иные поступления путем предоставления услуг в сфере обеспечения жизнедеятельности (например, утилизации мусора). В Германии за оказание таких услуг предусматриваются сборы, которые разрешается взимать только для покрытия расходов.

Очень доходными для административно-территориальной единицы могут быть формирование и продажа земельных участков, так как они ориентируются на рыночные цены.

Участие муниципалитета в предприятиях по жизнеобеспечению (например, электро- и водоснабжения) в частной организационно-правовой форме также является возможным. Таким образом, муниципалитет участвует в получении экономической прибыли.

Если посмотреть на данные возможности муниципалитета в Германии по формированию собственных доходов, то сразу становится очевидным смысл активного экономического развития городов и сел с целью привлечения предприятий и их сотрудников в качестве инвесторов и налогоплательщиков.

В Казахстане экономический рост в городах и селах может также содействовать динамичному развитию экономики. Одной из предпосылок для этого является доступ административно-территориальных единиц к результатам успешного экономического развития за счет расширения возможностей получения дохода (например, за счет взимания местных налогов).

## **2. Организационные формы поддержки экономического развития**

В Германии существует множество различных организационных структур и правовых форм, с помощью которых города и муниципалитеты могут содействовать экономическому развитию, поэтому муниципалитеты в Германии разработали очень индивидуальные модели поддержки экономического роста. В некоторых муниципалитетах стимулирование развития экономики находится в ведении одного из управлений городской администрации, возглавляемого должностным лицом города, которое является руководителем управления экономического развития. Другие

полностью передали поддержку экономического развития на аутсорсинг и перевели ее в правовую форму частной компании.

Часто выбираемой и также очень успешной моделью является модель компании по развитию бизнеса в организационно-правовой форме частной ГмБХ (компании с ограниченной ответственностью; сравнимо с «ltd. = limited» в англо-американском пространстве). Доля такой частной компании, как правило, принадлежит самому городу (часто город даже является мажоритарным акционером). Коммерческие предприятия, расположенные в городе, также обладают большой долей в компании. В большинстве случаев они учреждают с этой целью объединение, которое владеет акциями и участвует в работе коллективных комитетов (например, Совета директоров).

Часто совладельцами компании также являются региональные банки. В Германии существует сеть публично-правовых банковских учреждений (сберегательных и народных банков), бизнес-модель которых построена на финансировании местной экономики. Таким образом, структурируется агентство экономического развития, ориентированное на экономическую прибыль в большей степени, чем управление городской администрации, возглавляемое государственным служащим, который, в свою очередь, подчиняется руководителю всей администрации — мэру. Исполнительным директором агентства, или общества экономического развития, как правило, назначается лицо, обладающее опытом решения местных экономических вопросов и получающее вознаграждение в зависимости от результатов своего труда.

Как правило, общества экономического развития, организованные в частной форме с участием города, контролируются советом директоров, перед которым правление и исполнительный директор обязаны отчитываться. Город часто делегирует мэра (акима) и/или членов городского совета (маслихата) в наблюдательный совет, в состав которого также входят представители местного бизнес-сообщества и банков.

### **3. Задачи развития местной экономики**

Прежде всего, агентства экономического развития с организационно-правовой формой частной компании оптимально реализуют широкий



спектр возможностей по поддержке бизнеса, так как они лучше могут обеспечить необходимые компетенции на рынке, чем управление администрации города. Общество экономического развития также может действовать более свободно при выполнении своих задач, чем публичная администрация, которая зависит от налаженного сотрудничества между управлениями и ограничена служебными инструкциями. Наиболее важными задачами экономического развития для муниципальных агентств являются:<sup>1</sup>

- сохранение и развитие существующих компаний;
- управление коммерческой недвижимостью;
- содействие созданию новых бизнес-единиц;
- развитие инноваций и трансфер знаний;
- территориальный маркетинг;
- развитие инфраструктуры;
- рынок труда/обеспечение специалистами;
- «мягкие факторы» местоположения (выбор места для дислокации бизнеса);
- представление интересов/сети деловых контактов;
- кластерные стратегии;
- передача информации.

### **3.1. Сохранение и развитие местных компаний**

Одной из важнейших задач муниципального экономического развития является поддержка сохранения местного бизнеса и активное содействие в размещении новых предприятий. С целью поддержки сохранения предприятий в городе агентство экономического развития регулярно обменивается мнениями с компаниями-резидентами. При этом обсуждаются предложения, заботы и тревоги, а агентство экономического развития выступает в качестве сторонника или посредника в решении проблем, возникающих во взаимоотношениях с городской администрацией и местными банками или в продвижении проектов на других уровнях государственной власти. Многие агентства по развитию бизнеса также

---

<sup>1</sup> Список основных тем взят из презентации общества экономического развития Ален ГмБХ, состоявшейся по случаю визита делегации из Казахстана в апреле 2016 года.

организуют ежегодные выставки (малые ярмарки), на которых местные предприятия демонстрируют свои возможности населению, клиентам и инвесторам.

В сфере размещения новых предприятий агентство выступает в качестве контактного лица для заинтересованных инвесторов, специалиста по решению проблем и посредника в урегулировании споров, возникающих в связи с размещением предприятия. При этом для развития местной экономики важным является стратегическое планирование. Стратегия описывает, какие типы компаний, производителей и продуктов лучше всего подходят для создания перспективной структуры местной экономики. Основываясь на данной стратегии, агентство экономического развития также активно обращается к компаниям и их учредителям с целью привлечения бизнеса к размещению в своем городе.

Важно, чтобы агентство экономического развития уделяло такое же приоритетное внимание обслуживанию существующих компаний, как и размещению новых. Это время от времени вызывает трудности, особенно в тех случаях, когда исполнительным директорам выплачиваются поощрительные премии за размещение новых компаний. Сохранение существующих и открытие новых компаний являются в равной степени важными.

### **3.2. Управление коммерческой недвижимостью**

Развитие местной экономики происходит особенно успешно, когда город или община дают агентству экономического развития возможность формировать коммерческие земельные участки и управлять ими. Это способствует как финансированию самого экономического развития, так и управлению коммерческими площадями, которое, как правило, будет в большей степени соответствовать потребностям клиентов и рыночным условиям, чем в случае, если городская администрация возьмет на себя выполнение данной задачи. На основе разработанной стратегии развития предпринимательства на территории города создаются производственные площади, с одной стороны, удовлетворяющие потребности предприятий, которые хотелось бы разместить. С другой стороны, хорошее управление коммерческой недвижимостью всегда сохраняет

фонд площадей для компаний, выражающих заинтересованность в размещении на данной территории.

*Фото 1. Промышленная зона во внутреннем порту г. Дуйсбург (фото из открытых источников)*



При управлении коммерческой недвижимостью агентство экономического развития приобретает земельные участки у города, сопровождает процесс планирования землепользования, например, перепланировку бывших сельскохозяйственных земель в промышленные площади, заказывает и финансирует освоение земельных участков, например, строительство дорог и инженерных сетей (сетей электро-, газо- и водоснабжения, а также канализации и волоконно-оптических линий), а затем продает земельные участки предприятиям.

Особенно при управлении коммерческими площадями проявляется, правильно ли агентство экономического развития поддерживает существующие в городе компании. Успешные компании растут, и, как следствие, возникает вопрос об увеличении площадей для расширения компании.

Там, где они больше не могут развиваться, создается угроза переноса всей производственной или коммерческой площадки и, таким образом, потери существующих рабочих мест. Качественное управление коммерческими площадями учитывает ожидаемый потенциал роста при планировании и сохраняет территории вокруг места расположения компании. То, что звучит банально, является большим вызовом, особенно в динамично развивающихся регионах и мегаполисах. В Германии, в городах и общинах мегаполиса Штутгарта, есть много, правда, небольших коммерческих объектов, но в основном они предусмотрены для использования в качестве офисов. При этом сложно найти площади промышленного и логистического назначения.<sup>2</sup> Штутгарт невозможно расширить по площади, так как он расположен в горной местности. В этом отношении ситуация сопоставима с положением в Алматы. Для решения проблемы развития площадей в южной столице Казахстана существуют возможности сотрудничества с соседними населенными пунктами, например, с поселком Отеген Батыр.

### **3.3. Содействие созданию новых бизнес-единиц**

«Когда из идей создаются компании» — этим тезисом можно охарактеризовать итоги важной работы по развитию местного бизнеса в регионах. С этой целью во многих городах Германии под руководством обществ экономического развития созданы бизнес-инкубаторы, которые поддерживают учрежденные компании на ответственном этапе их деятельности в первые годы. Здесь помещения (офисы, мастерские и залы) часто могут быть предоставлены по очень выгодной цене или даже бесплатно. Сотрудники агентства экономического развития помогают разработать бизнес-план компании, а в случае необходимости также способствуют передаче знаний по управлению бизнесом учредителю.

Область финансирования компании особенно чувствительна на начальном этапе, так как в это время у компаний и их владельцев может легко накопиться «чрезмерная» задолженность. В Германии утвердилась система государственно-частного кредитного финансирования. Публично-правовое учреждение «Кредитный институт по восстановлению экономики Германии» (KfW) предлагает специальные кредитные

---

<sup>2</sup> //URL.: <https://www.immobilien-zeitung.de/117035/defizite-beim-gewerbeflaechenmanagement>.

программы для начинающих предпринимателей, поддерживаемые государственными гарантиями. Заявки на данные кредиты могут подаваться в Германии только совместно с частным банком. Сотрудничество между коммерческим банком и обеспечивающим государственные гарантии KfW сокращает риск непогашения кредитов, что приводит к значительному снижению ставок по ним. Участие коммерческого банка гарантирует, что KfW не вмешается слишком сильно в сферу деятельности частных банков. Во многих случаях частными банками в рамках кредитного финансирования являются банки-участники агентства экономического развития. Обычно по истечении трех лет (ориентировочный срок) учрежденная компания, если она хорошо зарекомендовала себя на рынке, считается укрепившейся и покидает бизнес-инкубатор. Привлечение такого публично-правового банка, как KfW в Германии, на этапе создания компании в рамках описанной структуры также настоятельно рекомендуется и для Казахстана.

### **3.4. Развитие инноваций и трансфер знаний**

Возможности развития местной экономики в Германии являются очень различными. В городах с университетами и институтами агентство экономического развития стремится поддерживать выделение компаний из академических учреждений и укреплять сотрудничество между факультетами и местным бизнесом.

Агентства из преимущественно небольших городов, не имеющих университетов и колледжей, ориентируются на региональный уровень и пытаются наладить целенаправленные контакты с важными для местных компаний факультетами.

В межотраслевом отношении в каждой точке расположения агентств в Германии в настоящее время рассматривается одна тема — цифровизация экономических процессов. Это также относится и к Казахстану. При этом некоторые шаги на пути к цифровизации в двух странах являются сопоставимыми, особенно в том отношении, что средние предприятия нуждаются в особой поддержке в свете происходящих изменений.

## **Экскурс: реализация цифровизации в Казахстане<sup>3</sup>**

### **Создание современной промышленности**

Продолжение процесса деиндустриализации Казахстана ни в коем случае недопустимо. Напротив, необходимо добиться перспективного и устойчивого расширения реального сектора национальной экономики. Казахстан нуждается в налаживании отечественного производства. В целях обеспечения его конкурентоспособности на национальном и международном уровнях нужно выполнить три обязательных условия.

В стране, которая в значительной степени деиндустриализирована, новый старт всегда дает возможность использовать современные технологии вместо того чтобы постепенно и медленно развивать существующее оборудование.

Этот путь Федеративная Республика Германия прошла в своей ранней фазе становления. В то время как наиболее крупные промышленные предприятия были разрушены в конце Второй мировой войны или демонтированы в качестве возмещения державам-победительницам и вывезены, в ходе восстановления создавались машины и оборудование самого современного технического стандарта. Благодаря этому молодая Федеративная Республика сразу стала конкурентоспособной, особенно по сравнению со странами, которые и дальше использовали старую довоенную технику.

Таким образом, нужно идти не отдельными шагами индустриализации, а использовать шансы дигитализации и «Индустрии 4.0». В своем ежегодном Послании народу Казахстана в 2018 году Президент Назарбаев остановился на теме дигитализации более подробно, чем когда-либо прежде, и многие ключевые элементы для ее успешного внедрения сегодня являются частью стратегии правительства.

---

<sup>3</sup> «Экскурс: реализация цифровизации в Казахстане» взят из книги «Трансформация экономики Казахстана» (2-ое издание, 2019 г.)

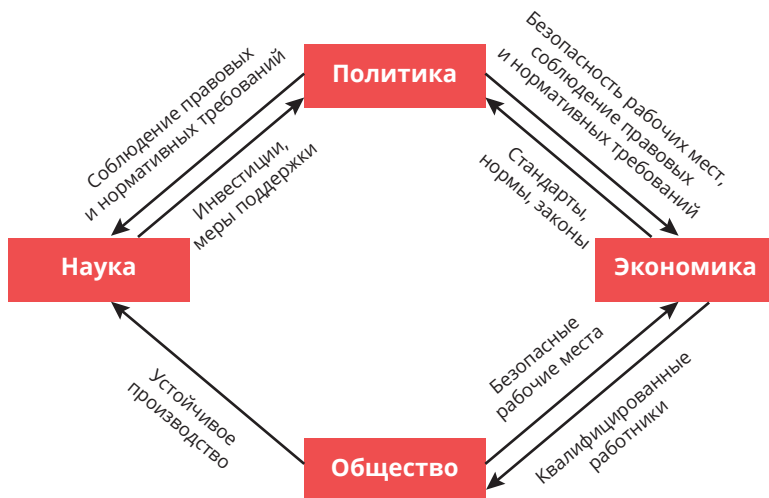
Рис. 1. План стратегического развития Казахстана до 2025 года



С дигитализацией связан новый импульс модернизации промышленного производства, обусловленный коммуникацией, транзакцией и взаимодействием поверх всех границ и физических барьеров. В Германии понятие «Индустрия 4.0» со стороны политики долго и слишком сильно ограничивалось развитием широкополосного интернета и информационной безопасностью.<sup>4</sup> Это, без сомнения, важные аспекты, но далеко не все.

<sup>4</sup> Томас Хельм. Индустрия 4.0 в: *Civis und Sonde* // Изд. 2, 2014 г. С. 75.

Рис. 2. Стейкхолдеры в процессе внедрения «Индустрии 4.0» и их взаимные зависимости<sup>5</sup>



Для успешной реализации «Индустрии 4.0» Казахстан, как и Германия, должен учитывать зависимость и взаимозависимость различных групп заинтересованных сторон, а индустриализация должна быть частью политической стратегии.

В данном случае агентство экономического развития играет особую роль. Оно может действовать как организация с городским участием и с долями компаний в качестве посреднического элемента между экономикой, муниципальной политикой и обществом (гражданами). В частности, местные рамочные условия, такие как расширение цифровой инфраструктуры и повышение квалификации сотрудников, должны рассматриваться агентством экономического развития как сфера влияния.

Многие хозяйственные предприятия видят здесь, прежде всего, выход для оптимизации процесса и повышения эффективности. В англосаксонских государствах все больше говорится об «Интернете вещей».<sup>6</sup> Решаю-

<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.



щим для предприятия в извлечении прибыли от «Индустрии 4.0» является интерфейс с клиентом и, таким образом, возможность активно решать проблемы клиента или знать потребности конечного пользователя. Это касается не только предприятий в сфере B2C, но и предприятий сферы B2B, а также поставщиков других промышленных отраслей.<sup>7</sup> В противном случае эти промышленные компании в будущем будут только исполняющими операторами и начнут отставать от развития своих промышленных клиентов. Эта необходимость возникает из всевозрастающего объединения в сеть производственных процессов в комплексе «Индустрии 4.0» и растущего влияния конечного потребителя на эти процессы. Если Казахстан в области поставок в будущем намерен играть международную роль, рекомендуется осуществлять шаги на пути дигитализации в рамках построения индустриального сектора.

Перед агентством экономического развития стоит задача обеспечить компетентность в области консультирования путем контактов с университетами и исследовательскими учреждениями. Инновационные кластеры могут поддерживаться, стимулироваться и получать организационное содействие.

### **Пути к цифровизации Казахстана**

«Индустрия 4.0» в Германии является комплексной инициативой, предложенной Федеральным Правительством<sup>8</sup>, тогда как «промышленный Интернет» в Соединенных Штатах, в основном, является инициативой крупных технологических корпораций (таких как General Electric, AT & T, Cisco, IBM, Intel, и т. д.). Здесь уже можно наблюдать подход германской стороны «сверху вниз» (Top-Down), где германская концепция «Индустрии 4.0» соответствует, прежде всего, интересам германской промышленности и германской экономики. С другой стороны, у американцев мы наблюдаем ориентированный на бизнес подход, когда правительство не играет такой большой роли. Тем не менее смысл двух концепций

---

<sup>7</sup> B2C-компании поставляют продукцию конечным потребителям, например, автомобили, предметы одежды или бытовой электроники. B2B-компании поставляют продукцию для промышленности, в основном для производства или дальнейшей обработки, например, автозапчасти или машины.

<sup>8</sup> De Bernardini, L.: Industry 4.0 or Industrial Internet of Things – What's your preference?: Automation World, 2015. URL.: <https://www.automationworld.com/industry-40-or-industrial-internet-things-whats-your-preference/> (05.07.2020).

один и тот же: они пытаются использовать ряд технологических аспектов, а также основанные на них концепции меньшего масштаба и операции, привязанные к производственному процессу, такие как «Интернет вещей» (Internet of Things), «Интернет услуг» (Internet of Services), облачные вычисления (Cloud Computing), большие данные (Big Data), ИТ-безопасность, кибер-физические системы (CPS: автоматизированные устройства, способные к «Интернету вещей», такие как промышленные роботы, производственные линии, автономные транспортные системы и т.д.), межмашинное взаимодействие (Machine-2-Machine Interaction), программно-определяемая сеть (Software-Defined Networking), умная фабрика (Smart Factory), бережливое производство (Lean Manufacturing), шесть сигм (Six Sigma).<sup>9</sup>

И хотя неудивительно, что в таких ведущих экономических и политических странах, как Германия, США и Китай, существуют концепции и программы для дигитализации (цифровизации) промышленности, у всех этих стран все еще остаются множественные проблемы с их реализацией. Поэтому легко представить, что в Казахстане этих вызовов будет еще больше.

Государственная программа по дигитализации «Цифровой Казахстан» (Digital Kazakhstan) была принята в 2017 году Правительством РК и представляет собой подход «сверху-вниз» к разноплановому цифровому преобразованию страны, которое включает в себя как экономические, так и социальные аспекты. Коротко о программе: ее реализация запланирована на четыре года (2018–2022 гг., что довольно краткосрочно); ответственным государственным органом назначено Министерство информации и коммуникаций Республики Казахстан (ныне — Министерство информации и общественного развития РК); среди основных целей — ускорение экономического развития и улучшение качества жизни населения путем распространения использования цифровых технологий. Приоритеты Стратегии включают в себя: цифровизацию промышленности (фокус «Индустрии 4.0»), цифровизацию логистики и транспорта, цифровизацию сельского хозяйства, цифровизацию государственных структур, распространение ИТ-инфраструктуры и развитие

<sup>9</sup> How could Lean & Six Sigma accelerate Industry 4.0 and IoT?: The Manufacturer, 2018. URL.: <https://www.themanufacturer.com/articles/how-could-lean-six-sigma-accelerate-industry-4-0-and-iot/> (05.07.2020).

ИТ-безопасности, электронную торговлю (E-commerce), электронное правительство (E-government), «Умный город» («Smart City»), повышение уровня ИТ-грамотности среди населения и содействие развитию среды для ИТ-стартапов.<sup>10</sup> Таким образом, госпрограмма в общем обеспечивает основу для соответствующих проектов, среди которых может быть разработан также определенный проект в области «Индустрия 4.0». Но такую основу следует рассматривать скорее со стратегической перспективы, из чего можно сделать вывод, что четыре года — это совершенно недостаточно.

Разумеется, когда речь идет о потенциальном использовании технологий «Индустрии 4.0» в Казахстане, нужно сначала понять, почему это вообще релевантно для Казахстана. Экономика Казахстана до сих пор в основном была сосредоточена на добыче сырья, особенно сырой нефти и природного газа с их последующим экспортом: около 80% добытой нефти ежегодно поступает в зарубежные страны, а остальные 20% обрабатываются на нефтеперерабатывающих заводах для внутреннего рынка. На долю нефтегазовой промышленности приходится значительная часть общего валового внутреннего продукта Казахстана: в 2014 году этот показатель составлял 24%, тогда как в 2015 году он снизился примерно до 15% из-за падения цен с небольшим ростом до 16% в 2016 году. На этом фоне рост экономических показателей значительно замедлился: с 4,1% ВВП в год в 2014 году до 1% в 2016 году.<sup>11</sup> В 2017 году доля нефтегазовой промышленности составляла около 18% от общего ВВП страны — это увеличение по сравнению с 2016 годом также связано с возобновлением добычи нефти на новом морском нефтяном месторождении Кашаган.<sup>12</sup>

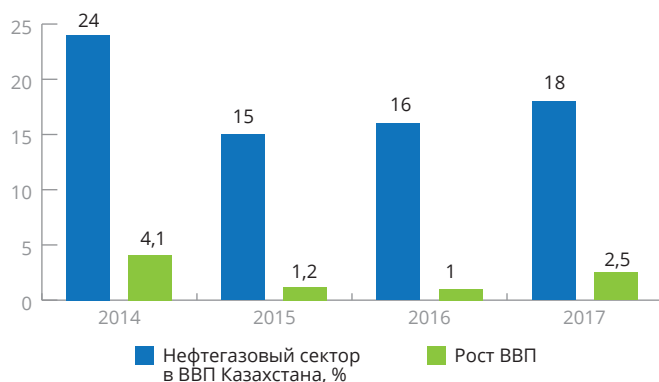
---

<sup>10</sup> Текст Государственной программы «Цифровой Казахстан», принятой Правительством Республики Казахстан 12 декабря 2017 г.: Официальный сайт Премьер-Министра Республики Казахстан. URL.: [https://primeminister.kz/ru/page/view/gosudarstvennaya\\_programma\\_digital\\_kazahstan](https://primeminister.kz/ru/page/view/gosudarstvennaya_programma_digital_kazahstan).

<sup>11</sup> Арнабекова А., Темирханов М., Ибраимова. А. Нефтегазовый сектор в экономике Казахстана // Halyk Finance, 2017.

<sup>12</sup> Migration and Mobility – Europe and Central Asia Economic Update. – World Bank Group, 2017. S. 75–76.

Рис. 3. Рост ВВП Казахстана и его зависимость от нефтяного сектора



Таким образом, очевидно, что данный промышленный сектор является основным драйвером экономики Казахстана, которая сильно зависит от волатильности цен на нефть. В свою очередь это означает, что указанная зависимость должна быть уменьшена путем диверсификации экономики. Поэтому правительство Казахстана теперь обращает свое внимание на развитие обрабатывающей промышленности, а также на горнодобывающий и металлургический секторы, сельское хозяйство, логистику и ИТ-сектор. «Индустрия 4.0» может стать разумным шагом вперед в контексте нацеленности правительства на диверсификацию экономики.

«Индустрия 4.0», или «умная индустрия», в целом концептуально сильно зависит от таких условий, как:

- инфраструктура;
- ИТ-инфраструктура (включая ИТ-безопасность, центры обработки данных, доступ в Интернет, скорость и качество Интернета в разных регионах);
- местоположение и логистические связи;
- промышленное оборудование (машины, установки, производственные линии, срок их эксплуатации, состояние, предыдущая степень автоматизации и то, насколько возможно связать морально устаревшее оборудование с современными ИТ-решениями и т.д.);
- возможность для обучения и повышения квалификации специалистов;

- количество и состояние технологических предприятий Казахстана, которые могли бы выступать в роли поставщиков соответствующих технологий для казахстанской промышленности;
- степень стандартизации затронутых технологий и т.д.

Поэтому весьма важно разработать в Казахстане соответствующую программу для «Индустрии 4.0», исходя из текущего положения. Основная трудность здесь заключается в том, что сначала необходима разумная оценка ситуации. Нужно проверить, какие компании готовы к «умной индустрии» в соответствующих отраслях промышленности Казахстана и о какой степени готовности идет речь, какие игроки в Казахстане могли бы стать основой соответствующей платформы обмена и развития для «умной индустрии», и в какой степени они могут быть в этом активны.

Перед Казахстаном на пути к «Умной индустрии» стоят многочисленные вызовы. Согласно оценке Общества им. Фраунгофера, решения могут выглядеть следующим образом:<sup>13</sup>

- создание центров компетенции для «Индустрии 4.0»;
- учреждение специализированного института автоматизации производства и цифровизации;
- разработка соответствующей платформы «Индустрии 4.0» для Казахстана;
- регулирующие меры и возможности финансирования с низкой процентной ставкой для мотивации и поощрения компаний к внедрению технологий «Индустрии 4.0»;
- обновление образовательных программ и создание при вузах новых специальностей для подготовки необходимых специалистов;
- дальнейшее совершенствование коммуникационной инфраструктуры и нормативных мер для ускорения развития технологий «Интернета вещей» в Казахстане.

В качестве конкретного решения и логического шага вперед Казахстану рекомендуется создать пилотные цифровые фабрики в рамках концепции «Умная фабрика» (Smart Factory). Для этого уже имеются разумные

---

<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.

условия. Во-первых, созданная СЭЗ «Парк инновационных технологий» в Алматы, с его технологической ориентацией, таможенными и налоговыми преференциями, открывает благоприятные возможности для запуска пилотной фабрики на ее территории. Во-вторых, несмотря на относительно небольшое количество готовых к «умной индустрии» промышленных предприятий, среди них есть такие, которые уже достаточно созрели для «Индустрии 4.0». И можно сказать даже больше: существуют крупные промышленные компании с достаточным бюджетом для технологических преобразований, которые уже сами пытаются использовать некоторые конкретные технологии. Пример тому — темиртауский «ArcelorMittal», крупная горно-металлургическая компания. Предприятие использует современные системы планирования и управления производством, автоматизированные системы опознавания сотрудников и транспорта, облачные решения и беспилотные системы (дроны) для видеонаблюдения и контроля над некоторыми производственными процессами.<sup>14</sup> Подобные предприятия могли бы выступить в роли пилотных фабрик «Индустрии 4.0».

Существует ряд эффектов от концепции пилотных фабрик. Среди преимуществ можно назвать следующие:

- пилотный завод (фабрика) может служить примером и ориентиром для других компаний;
- пилотный завод может способствовать повышению базового понимания технологий «Индустрии 4.0» и способен продемонстрировать это на практике;
- с помощью пилотной фабрики можно оценить конкретные показатели в отношении улучшения и оптимизации процессов внутренней логистики, производства и других внутренних процессов;
- с помощью пилотной фабрики можно разрабатывать и демонстрировать конкретные специальные решения для других предприятий;
- пилотный завод — отличное место для практической части подготовки необходимых специалистов;

---

<sup>14</sup> АО «АрселорМиттал Темиртау» идет в ногу с эрой цифровой трансформации: ArcelorMittal Temirtau. 2017. URL.: <https://www.arcelormittal.kz/index.php?id=10&pr=75>.

- пилотную фабрику намного проще, быстрее и экономичнее организовать по сравнению с реорганизацией уже устоявшихся и сложных технологических операций на других, далеких от «Индустрии 4.0», предприятиях;
- и, наконец, еще более рентабельным является виртуальное представление пилотной фабрики — так называемой виртуальной фабрики. При использовании программного обеспечения для виртуализации текущие процессы, инфраструктура, оборудование и структурная организация пилотной фабрики могут отображаться как на ПК, так и на многих мобильных устройствах в демонстрационных целях.
- Функциональность пилотной фабрики с точки зрения уровней планирования производства и автоматизации может быть примерно описана, как в таблице 1:

Табл. 1. Табличное представление вертикальной интеграции производственных систем<sup>15</sup>

Уровень планирования и автоматизации	Задачи	Передача данных:	
		для киберфизических систем (CPS)	для человеческих ресурсов на производственных линиях
Уровень планирования производства и контроля (уровень PPS)	ERP-системы. Долгосрочное и среднесрочное планирование (предварительное планирование), обработка заказов	Интеграция программного обеспечения между системами ERP и MES (например, посредством стандартов языка разметки связи между бизнесом и производством (B2MML)); машинные коды переводятся на «человеческий» язык и наоборот	
Уровень системы исполнения производства (уровень MES)	Краткосрочное планирование производства (детальное планирование), получение производственных данных, показатели производительности, управление производством и контроль в режиме реального времени		
Уровень программируемого логического контроллера (уровень ПЛК (SPS))	Приборы для прямого управления и регулирования автоматизированных производственных машин	«Интернет вещей» (технически не совсем Интернет, а внутренняя «сеть вещей»)	«Интернет вещей» на мобильных ПК или планшетах с использованием графического представления данных, связанных с MES; уровень ПЛК «пропущен»
Машины, установки и роботы на производственных линиях			
Сотрудники на производственных линиях			

Однако самым большим недостатком пилотной фабрики является то, что она действительно независима и не имеет никакого потенциала для связи с другими участниками цепочки поставок или цепочки создания добавленной стоимости. Цифровизацию промышленности следует также рассматривать с точки зрения ее масштабной логистической комплексности, которая связана не только с потоками товаров, но и с финансовыми

<sup>15</sup> Таблица является собственной разработкой автора.



и информационными потоками. Цифровой пилотный завод не может охватить такие важные области «Индустрии 4.0», как обработка больших данных и ИТ-безопасность. Но все равно все это необходимо наращивать шаг за шагом, чтобы развитие «Умной индустрии» не стало хаотичным и спорадическим, что потенциально грозит возникновением дополнительных проблем. Это еще один аргумент в пользу того, почему Казахстану нужна специально закрепленная стратегия для «Умной индустрии» или проект в контексте стратегии цифровизации, аналогичный германскому подходу.

Поскольку модельная фабрика, независимо от того, организована ли она как виртуальный демонстрационный зал или зал с физическими элементами, не зарабатывает деньги, а является субсидируемым предприятием, то целесообразно найти подходящих для местной экономики партнеров по цепочке поставок, чтобы создать такую структуру. Агентство экономического развития может стимулировать и модерировать такой процесс.

### **Поддержка малого и среднего бизнеса**

Для ускорения цифровизации и технологической модернизации экономики необходимо значительно улучшить возможности финансирования начинающих и малых, и средних предприятий. Содействие созданию новых предприятий, а также поддержка малых и средних предприятий бизнеса (МСБ) является одной из основных задач экономической политики во многих странах мира. Необходимо найти баланс между намерением продвинуть на рынок хорошие конкурентоспособные бизнес-идеи и нежеланием финансовых институтов нести риски, которое к тому же значительно возросло в Казахстане в результате глобального банковского кризиса. Следует поощрять создание дочерних предприятий университетов. Появившиеся в некоторых городах и сельской местности бизнес-инкубаторы, благодаря которым молодые компании могут использовать инфраструктуру по низким ценам и получать экономическое сопровождение и консультации, необходимо более интенсивно расширять. При этом следует также установить почти отсутствовавшие до сих пор контакты с кредитными организациями. Для привлечения банков, опасющихся рисков, к финансированию стартапов Банк Развития Казахстана должен развиваться дальше по модели Кредитного института

по восстановлению экономики Германии (KfW), который стал третьим по величине банком в Германии, финансирующим стартапы, а также малый и средний бизнес. Низкопроцентные долгосрочные займы и гарантии Банка Развития в сочетании с займами обычных коммерческих банков могут стать основой для волны стартапов в Казахстане. Финансирование инвестиций за счет дешевых кредитов также является важным, поскольку казахстанское налоговое законодательство определяет четкие лимиты в связи с существующим фиксированным налогом. Тем не менее, правительство признало важность продвижения бизнеса: Первый Президент Назарбаев неоднократно указывал на важность поддержки МСБ.<sup>16</sup> Однако вместо содействия развитию стартап-компаний и МСБ казахстанский Банк Развития фокусируется на продвижении крупных проектов и оставляет финансирование стартапов и МСБ за Национальной палатой предпринимателей «Атамекен» и Фондом развития предпринимательства «Даму», принадлежащим холдингу «Байтерек». Это невыгодно, так как «Даму» является фондом, а не реальным банком. Кроме того, ставки по кредитам фонда составляют до 14%.<sup>17</sup> Это слишком высокая ставка для компаний на начальном этапе.

Преобразование Казахстана в государство с конкурентоспособной промышленностью будет успешным только в том случае, если он также сможет предпринять шаги в направлении самых современных технологий и «Индустрии 4.0». Для этого необходимо привнести в страну ключевые технологии и следует сделать преимуществом то, что Казахстан на сегодняшний день едва ли индустриализирован. Там, где практически отсутствует промышленность, не нужно тянуть за собой большой балласт из прошлого: нет необходимости сохранять рабочие места, переqualифицировать персонал, модернизировать старые производственные мощности при непрерывной их эксплуатации, обслуживать цепочки поставок и постоянно подтверждать доходность перед акционерами.

Современное индустриальное общество не возникает из ничего. Поэтому решающим фактором является то, удастся ли привлечь в страну ключевые технологии. «Байтерек» и Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» должны играть при этом ключевую роль. Но как раз

---

<sup>16</sup> Ежегодное послание Президента РК Н. Назарбаева от 30 ноября 2015 года. С. 11–13.

<sup>17</sup> URL.: <http://www.damu.kz/303> .

Фонд национального благосостояния слишком много средств инвестирует в старые структуры.

### **3.5. Территориальный маркетинг**

Активный территориальный маркетинг относится к важным задачам успешного развития местной экономики. Эффективные концепции пользуются все более высоким спросом, поэтому данный аспект будет рассмотрен в рамках более широкого понятия городского маркетинга (выходящего за рамки сферы бизнеса) в отдельной статье Арне Кёллинга и Томаса Хельма.<sup>18</sup>

Что касается экономических аспектов, то цель состоит в том, чтобы продвигать свой собственный город как место для ведения бизнеса в конкуренции с другими городами. И ранее, на этапе глобализации экономики, и сейчас, в условиях кризиса системы глобализации, именно малые и средние города сталкиваются с особыми проблемами, связанными с тем, чтобы не отставать в восприятии, особенно с учетом того, что крупные компании, признанные на мировом уровне, в большинстве случаев также расположены в крупных городах. В тех случаях, когда крупные предприятия размещаются в небольших городах, их часто не ассоциируют с компанией мирового уровня. Одним из примеров является город Вальдорф в Баден-Вюртемберге с населением около 15 000 человек. Мало кто знает, что здесь была основана всемирно известная софтверная компания SAP, штаб-квартира которой работает в этом месте и по сей день. Американский предприниматель Джон Джекоб Астор<sup>19</sup> также родом из Вальдорфа, а один из его потомков даже назвал свой нью-йоркский отель «Waldorf-Astoria» по городу своего происхождения. Тем не менее вряд ли кто-то может сделать выводы из названия гостиницы о городе, расположенном в районе Рейн-Неккар.

Для того чтобы вызвать интерес к определенному месту, важно, прежде всего, вообще привлечь к нему внимание и таким образом повысить уровень его восприятия. В связи с этим город Ален решил, что немецкая Люфтганза должна нести его название в мир.

---

<sup>18</sup> См. статью Арне Кёллинга и Томаса Хельма «Городской маркетинг – эффективный элемент экономической политики на местном уровне?»

<sup>19</sup> Джон Джекоб Астор родился 13 июля 1864 г. в городе Райнбек, штат Нью-Йорк, и умер 15 апреля 1912 г. при крушении Титаника.

*Фото 2. Городской маркетинг в воздухе: самолет Lufthansa «Ahlen» (фото из открытых источников)*



Наряду с внешними эффектами хороший городской маркетинг также имеет свой собственный эффект, возникающий путем укрепления чувства общности и идентичности города. Городской маркетинг внушает больше доверия внешнему миру, когда он поддерживается жителями города.

Благодаря кампании, которая также привлекла большое внимание международного сообщества, Берлинская служба по очистке города (Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR)) внесла свой вклад в фундаментальные изменения сознания жителей столицы Германии, в которой на протяжении десятилетий мало значения придавалось чистоте. Труд «мужчин и женщин в униформе оранжевого цвета» стал пользоваться большим уважением, более того, повысилась степень их удовлетворенности работой, укрепилась гордость сотрудников BSR за эффективность ее результатов.<sup>20</sup> Создано положительное отношение к компании по утилизации отходов при помощи игры слов со ссылкой на известные объекты и продукты, связанные с обществом, фильмами и образом жизни.

---

<sup>20</sup> URL.: <https://www.openpr.de/news/378472/Von-der-Litfasssaeule-ins-Schulbuch-Legendaere-We-kehr-for-you-BSR-Kultkampagne-wird-Kulturgut.html>.

Фото 3. Успешная имиджевая кампания берлинской службы по очистке города<sup>21</sup>



На поведение населения также было оказано значительное влияние. При этом работа проводилась не столько путем запретов с угрозой наложения денежных штрафов (например, «За оставление мусора — денежный штраф в размере 500 евро»), сколько методом наджинга (подталкивания), при котором население побуждают выбрасывать мусор в урны, вызывающие положительные эмоции.

---

<sup>21</sup> Fridolin Freudenfett (Peter Kuley), Faun Variopress Müllwagen der Berliner Stadtreinigungsbetriebe. Digital Image. //URL: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BSR\\_Variopress-001.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BSR_Variopress-001.JPG). 13 March 2014. Был доступен 26.06.2020. Примечание: в фотографию были сделаны изменения при помощи фоторедактора (вставка надписи «Leer Force One»).

*Фото 4. Специальные урны, использованные в ходе успешной имиджевой кампании берлинской службы по очистке города (фото из открытых источников)*



### **3.6. Развитие инфраструктуры**

Качественная местная инфраструктура относится к решающим факторам, определяющим решение предпринимателей о возможном размещении компаний в каком-либо месте. Деятельность агентства экономического развития является особенно важной для формирования и обеспечения данных факторов. Если на агентство возложена задача по развитию новых промышленных объектов, то оно самостоятельно может заботиться о дорогах, улицах и инженерных сетях.

Однако более серьезную проблему представляет собой подключение промышленной зоны к межрегиональным транспортным сетям и снабжение цифровой инфраструктурой. В данном случае является выгодным выбор такой структуры общества экономического развития, при которой сам муниципалитет является акционером компании, так как в этом случае он одновременно участвует в работе совета директоров

и принимающих решения органов и имеет естественную заинтересованность в том, чтобы привести свою собственную компанию к успеху.

Таким образом, соответствующий город будет стимулировать и пытаться ликвидировать пробелы в транспортной инфраструктуре через свои связи с районным уровнем и уровнем федеральной земли.

При наличии цифровой инфраструктуры город и агентство экономического развития, как правило, зависят от частных провайдеров услуг, а именно — от крупных телекоммуникационных компаний. В то время как они еще могут самостоятельно проложить пустые кабелепроводы в рамках дорожно-строительных мероприятий, позднее они все же будут зависеть от телекоммуникационных компаний в плане обеспечения широкополосной кабельной связи (например, волоконно-оптической сети). Так как это довольно дорогостоящий процесс, а технология LTE также требует значительных инвестиций, частные операторы выполняют данную работу только в том случае, если могут найти подходящую клиентскую структуру на месте. В больших городах это можно довольно легко обеспечить, поэтому телекоммуникационные компании обосновались в них, предлагая на протяжении многих лет специальные недорогие интернет-решения именно для сфер предпринимательства и промышленности.

Однако в сельской местности муниципалитеты и местный бизнес могут создавать закупочные объединения, которые они совместными усилиями делают привлекательными для сетевого провайдера.

### **3.7. Рынок труда и обеспечение специалистами**

Наличие квалифицированных кадров представляет собой один из ключевых факторов местоположения при размещении компании.

В связи с этим общество экономического развития поддерживает контакты с университетами и институтами, но особенно с палатами на местах (торгово-промышленными и ремесленными), чтобы обеспечить предприятия персоналом, обученным по дуальной системе.

В Казахстане наличие высококвалифицированных работников также имеет решающее значение для успеха трансформации экономики. На уровне академического образования следует и далее укреплять интернационализацию студентов и выпускников. Это не должно ограничиваться

несколькими университетами, такими как Назарбаев Университет, а должно стать национальным стандартом. Поэтому, возможно, имеет смысл снова расширить программу «Болашак». Однако интернационализация высшего образования также требует международной сопоставимости. С этой целью можно было бы рекомендовать повысить эффективность почти необозримого спектра университетов (только в Алматы 42 университета) путем их слияния, чтобы они стали более интересными для международного сотрудничества, например, с немецкими университетами. Учебные планы также нуждаются в пересмотре, так как часто в образовательных программах не представлены компоненты, являющиеся частью международных академических стандартов. Их отсутствие затрудняет признание диплома. При этом другие учебные предметы, в том числе физическая культура, казахский язык и история, входят в обязательную программу на всех факультетах. Тем самым, они скорее превращают университетское образование в продолжение школьного обучения. Наряду с этим рекомендуется развивать кластеры элитного образования с участием нескольких университетов. В Германии накоплен хороший опыт работы с подобными тематическими приоритетами и положительным эффектом синергии, возникающим в результате сотрудничества.

Важно, чтобы обязательным семестром обучения стала практика, прохождение которой имеет смысл сделать обязательным для всех студентов университетов и институтов. Агентство экономического развития можно вовлечь в формирование программы практики, чтобы, с одной стороны, сплотить компании и практикантов, с другой — сформировать сети деловых контактов.

В Казахстане настоятельно необходимо продолжать развитие дуального обучения в соответствии с немецкими стандартами по ремесленным профессиям, особенно важного для промышленности. Отрадно, что в сотрудничестве между Министерством образования и науки Казахстана и Германским обществом международного сотрудничества (GIZ) в 2012–2018 годах были созданы правовые рамки для обучения наиболее распространенным профессиям. Таким образом, теперь в Казахстане обеспечена возможность получения образования, признаваемого согласно германским стандартам обучения. По информации правительства,



в Казахстане реализуются первые проекты, основанные на дуальном обучении, с более чем 30 000 мест в колледжах, учебных центрах и других учреждениях.<sup>22</sup> Однако в большинстве случаев пока отсутствует производственная составляющая обучения. Особенности трудности в связи с этим испытывают малые и средние предприятия Казахстана. Часто ощущается нехватка как наставников, так и технического оборудования, необходимого для современного дуального обучения. В тех случаях, когда одна компания сама по себе недостаточно велика для обеспечения учебных структур новейшими технологиями, целесообразно создавать региональные центры практического обучения или так называемые центры поддержки талантов. Расходы на их содержание и обслуживание делят между собой несколько компаний, для реализации данной работы также необходима государственная поддержка.

Необходимо также привлечь компании к приему учащихся на производственное обучение. К тому же следует задействовать партнеров на региональном уровне, таких как акиматы, и продолжить увеличение количества наставников.<sup>23</sup> После того как истек срок мандата GIZ на внедрение дуального обучения 31 марта 2018 года, представительство Фонда им. К. Аденауэра (KAS) продолжает реализацию проекта с адаптированными содержательными приоритетами.

## **Экскурс: положение дел в области дуального обучения**

С 2016 года Казахстан утвердил Национальную рамку квалификаций (НРК). НРК включает в себя описание восьми уровней квалификации с подразделением на три обобщенные категории: знания, способности, компетенции, а также личностные и профессиональные компетенции. НРК является сопоставимой с Европейской рамкой квалификаций (ЕРК). Профессиональное образование соответствует четвертому уровню НРК и ЕРК, в то время как послесреднее образование (прикладной бакалавриат) соответствует пятому уровню НРК и ЕРК.

---

<sup>22</sup> Райнер Гертц. Die Rolle der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) über die Umsetzung der dualen Ausbildung in der Republik Kasachstan. Projektpapier.

<sup>23</sup> Национальная образовательная база данных // Национальный доклад (ETF, Холдинг «Касипкор»): Туринский процесс Казахстан (2019). URL.: <https://www.facebook.com/groups/RPPTriir/>.

В настоящее время проводятся мероприятия по формированию национальной системы квалификаций (НСК) как механизма для регулирования предложения и спроса на квалификацию кадров на рынке труда. В рамках НСК разрабатываются профессиональные стандарты, на основе которых составляются или обновляются учебные программы в системе профессионального образования.

*Табл. 2. Количество организаций профессионального образования в разрезе форм собственности и регионов<sup>24</sup>*

<b>Организации профессионального образования</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Всего	817	824	821
Город	648	649	647
Сельские регионы	169	175	174
Государственные	473	477	479
Частные	344		

Более 50% студентов колледжей обучается за счет средств государственного бюджета. Несмотря на сокращение количества студентов на 7% в период с 2014 по 2018 годы, за это же время доля студентов, обучающихся в рамках государственной поддержки, сократилась на 10,3%. Это объясняется реализацией проекта «Бесплатное техническое и профессиональное обучение для всех», осуществляемого с 2017 года. С 2017 года получение бесплатного профессионального образования, направленного на освоение рабочих квалификаций, является доступным для каждого.

С 2018 года профессиональное образование полностью перешло на модульную технологию обучения. В целях обновления содержания, в соответствии с требованиями работодателей, по 246 специальностям были разработаны модульные учебные планы и программы, содержание которых прошло согласование с работодателями. Колледжам предоставлена возможность вносить изменения в содержание модулей в размере до 60% (при дуальной форме обучения — до 80%), чтобы обеспечить соответствие требованиям работодателей.

<sup>24</sup> Национальная образовательная база данных // Национальный доклад (ETF, Холдинг «Касипор»): Туринский процесс Казахстан (2019). URL.: <https://www.facebook.com/groups/RPPTTrir/>.

В будущем будет создана национальная система зачетных единиц по образцу Европейской системы зачетных единиц для профессионального образования и обучения (ECVET).

По поручению Первого Президента РК некоторые из колледжей будут модернизированы в рамках проекта «Жас маман». В каждом регионе планируется создание, как минимум, 10 современных колледжей с развитым материально-техническим оснащением. Для этого будут привлечены иностранные партнеры и преподаватели, разработаны новые учебные планы и программы, а также учреждены партнерства с крупными предприятиями. Конечная цель — это модернизация 180 колледжей и 20 высших учебных заведений, осуществляющих обучение по 100 самым востребованным в бизнесе профессиям. Программа будет реализована до 2022 года.

В 2018 году были предприняты первые шаги, направленные на организацию системы определения и прогнозирования компетенций. Международный проект «Атлас новых профессий» (Россия), BTS Digital (Казахстан) и Евразийская группа (ERG) подписали меморандум о сотрудничестве при разработке Атласа новых профессий в Казахстане (Атлас). Атлас станет одним из передовых инструментов профессиональной ориентации для того, чтобы понять будущие тенденции развития рынка труда и определить профессии и способности, которые приобретут важное значение или появятся в следующем десятилетии. Методология Атласа основывается на базе технологического форсайта, разработанного в 2014 году Международной организацией труда, Агентством стратегических инициатив и Московской школой управления Сколково.

Табл. 3. Доля студентов, зачисленных в систему дуального обучения, в разрезе регионов, в%<sup>25</sup>

Регион	Доля студентов, 2018	Регион	Доля студентов, 2018
В среднем по Республике Казахстан, в том числе:	19,8	Карагандинская область	13,2
Акмолинская область	21	Костанайская область	17,1
Актюбинская область	20,4	Кызылординская область	26,4
Атырауская область	17,5	Мангистауская область	27,2
Алматинская область	17,5	Павлодарская область	38,1
Восточно-Казахстанская область	11,5	Северо-Казахстанская область	37,5
Западно-Казахстанская область	24,9	Туркестанская область	17,9
Жамбылская область	31,8	Нур-Султан	15,1
		Алматы	6,9
		Шымкент	11,3

Согласно данным правительства, в настоящее время осуществляется реализация дуального обучения в 486 колледжах, в сотрудничестве с 4 000 предприятий, с охватом 38 000 студентов. Учебные программы профессионального образования являются типовыми программами, которые можно формировать очень гибко, причем, содержание учебных планов определяется колледжами совместно с предприятиями. Допускается внесение до 50% изменений в содержание программ, а по дуальному обучению — даже до 80%. Если речь идет о пилотном проекте (экспериментальном исследовании), тогда учебные планы и другие документы можно почти полностью изменять, и, если опыт окажется положительным, тогда Министерство образования и науки будет готово распространить данный опыт. Однако доля студентов, обучающихся по дуальной системе, в настоящее время составляет лишь 19,8%. Следует отметить ряд вызовов, возникающих, например, при разработке менторинга со стороны наставников производственного обучения, выплате компенсаций обучающимся, допуске обучающихся к производству и создании стимулов для предприятий.

<sup>25</sup> Национальный доклад (ETF, Холдинг «Касипкор»): Туринский процесс Казахстан 2019. С. 94, индикатор 17. URL.: <https://www.facebook.com/groups/RPPTTrir/>.

Темы, рассматриваемые в настоящее время в дуальной системе профессионального обучения (кроме уже названных тем), — это подушевое финансирование, программа «Жас маман», доверительное управление колледжами со стороны предприятий.

### **Подходы к действиям по экономическому развитию на местах**

*1. Расширение полномочий Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» по аналогии с торговыми и ремесленными палатами Германии*

Национальная палата предпринимателей «Атамекен» в Казахстане должна стать организацией, уполномоченной по вопросам дуального обучения, как и палаты в Германии. Атамекен представляет интересы компаний и предприятий и оказывает им сервисную поддержку во многих сферах. К тому же государство поручило Атамекену важные задачи в сфере профессионального образования, которые он должен выполнять, контролировать и поддерживать в соответствии с Правилами организации дуального обучения<sup>26</sup>.

Каждая региональная палата предпринимателей таким образом выполняла бы следующие задачи:

- принимает заявки со стороны предприятий (организаций), желающих принять участие в дуальном обучении, на предоставление учебных мест;
- содействует заключению соглашений/договоров о дуальном обучении;
- регистрирует и ведет реестр соглашений/договоров о дуальном обучении;
- оказывает консультационную помощь по вопросам организации учебного процесса по дуальному обучению;
- оказывает содействие обучению наставника от компании (предприятия) и осуществляет мониторинг закрепления наставников на предприятиях;
- содействует проведению квалификационного экзамена для выпускников, прошедших дуальное обучение;

---

<sup>26</sup> Приказ Министра образования и науки № 50 от 21 января 2016 года.

- осуществляет с Атамекеном согласование кандидатуры председателя и состава квалификационной (экзаменационной) комиссии при организации квалификационного экзамена;
- осуществляет иные полномочия в области дуального обучения;
- принимает участие в формировании государственного заказа по подготовке кадров.

Региональные палаты Атамекена, в первую очередь, являются контактными лицами для предприятий, как палаты в Германии.

Все же между казахстанской и германской палатой есть некоторые существенные различия, которые негативно сказываются на качестве дуального обучения в Казахстане.

Что касается Германии, то здесь решение вопросов дуального обучения находится исключительно в ведении палат. В то время как в Германии палаты проводят промежуточные и выпускные экзамены и/или экзамены на звание подмастерья (по ремесленным профессиям) и издадут необходимые для этого правила проведения экзаменов, ситуация в Казахстане складывается по-другому. В начале 2020 года в Правила организации дуального обучения (Приказ Министра образования и науки № 50 от 21 января 2016 года) было внесено изменение о том, что состав экзаменационной комиссии и кандидатура председателя экзаменационной комиссии должны быть согласованы с уполномоченной региональной палатой предпринимателей. Это означает, что колледжи должны формировать свои экзаменационные комиссии при непосредственном согласовании с палатами предпринимателей. Однако палата экзамены не принимает. Поэтому рекомендуется получение Атамекеном мандата на подготовку и прием экзаменов. Необходимо, чтобы Атамекен мог принимать решения и утверждать, кто и когда будет допущен к сдаче выпускного экзамена. Для выполнения данных задач нужно учредить комитеты профессионального образования при Атамекене, которые утверждали бы нормативные акты и административные принципы, подлежащие обязательному соблюдению каждым предприятием и каждым обучающимся.

Также Атамекен необходимо вовлекать в подготовку экзаменационных заданий. Для выполнения названных функций следует создать соответствующие кадровые ресурсы в Атамекене.

Еще один недостаток при приеме экзамена (как промежуточного, так и выпускного) связан со стандартами сертификации, которые в настоящее время отсутствуют. Не существует законодательно урегулированных требований к экспертам, занимающимся сертификацией. Также отсутствует методология разработки экзаменационных материалов. Необходимо соответствующим образом обучать экспертов в области сертификации. Поэтому рекомендуется ввести надлежащие стандарты сертификации на законодательной основе или на основе распоряжений.

## *2. Пиар-кампания по повышению степени известности дуального профессионального образования*

Министерство образования и науки прилагает усилия для улучшения имиджа профессионального образования в Казахстане. Во времена перестройки имидж организаций профессионального образования сильно ухудшился, и большинство родителей до сих пор полагает, что в колледжи попадают только самые слабые выпускники школы. Да, учреждения профессионального образования все еще играют определенную роль в социализации уязвимых слоев населения. Однако, как и во всем мире, колледжи в Казахстане начинают постепенно конкурировать с университетами.

МОН старается повысить престиж профессионального обучения при помощи соревнования «World Skills» («Молодые профессионалы»). И все же этого недостаточно.

Необходимо привлекать внимание к дуальному обучению многосторонним образом: путем разъяснительной работы в формате круглых столов, мастер-классов и предоставления информационных материалов; следует интенсивно обращаться к предприятиям и компаниям и знакомить их с преимуществами дуального обучения (дуальное обучение как инвестиция в конкурентные преимущества и в будущее собственной компании).

Эффективным решением здесь может стать системно организованная целенаправленная пиар-кампания, которая на долгосрочной основе обеспечит информирование всех заинтересованных сторон о преимуществах повсеместного распространения дуального обучения и связанного с этим качественного рывка в деле профессиональной подготовки кадров в Казахстане. Рекомендуемые темы для продвижения:

- конкурентные преимущества и долгосрочные перспективы для компаний, осуществляющих обучение;
- обучающиеся как часть коллектива компании (дополнительный эффект для компании, оплата и привязка к договору);
- возможности прикрепления обучающегося к обучающему предприятию;
- финансовые стимулы (доплата для наставников производственного обучения, а также за разработку учебных материалов, используемых для обучения).

Также необходимо обращаться к молодежи и их родителям. Для этого подходят разъяснительные, агитационные и имиджевые фильмы, транслируемые по телевидению, в кинотеатрах и через социальные сети. Кроме того, требуется разработка школьных материалов, которые во время учебы школьника будут информировать его о дуальном обучении и прививать интерес к профессиям. В выпускных классах также следует проводить консультационные беседы с представителями Атамекена и предприятий, чтобы разъяснять ученикам суть дуального обучения и пробуждать их интерес к данной системе.

Рекомендуемое содержание:

- определение и функция дуального обучения;
- перспективы в бизнесе и на рынке труда, открывающиеся благодаря дуальному обучению;
- возможность повышения квалификации (от подмастерья до мастера) и возможность учебы в вузе после завершения дуального обучения.

При необходимости могут быть предоставлены примеры материалов к озвученным предложениям из Германии.

Так как «Атамекен» активно работает по всему Казахстану, рекомендуется его сотрудничество с местными агентствами экономического развития как органами, максимально заинтересованными в развитии бизнеса в своих населенных пунктах. Одновременное сотрудничество с акимами, которые являются учредителями некоторых образовательных учреждений и несут ответственность за теоретическую часть дуального



обучения, создаст на местах такую систему подготовки персонала, которая будет отвечать потребностям местных коммерческих предприятий.

### **3.8. «Мягкие факторы» местоположения**

Термины «жесткие» и «мягкие» факторы местоположения способны ввести в заблуждение. «Жесткими» называют характеризующие местоположение факторы, которые являются объективными для успешного управления экономикой предприятия (например, климат, инфраструктура, налоги, рабочая сила). На их фоне может показаться, что «мягкие факторы» местоположения менее значимы и не заслуживают особого внимания в управлении бизнесом. Однако это явно не так. «Мягкие факторы» настолько важны, что без их учета могут возникнуть серьезные проблемы, особенно в сельских регионах.

В качестве «мягких факторов» местоположения выступают объекты и структуры, которые в значительной степени определяют качество жизни. К примеру, основатель и владелец компании планирует перевезти свою семью к месту расположения фирмы. При этом он должен принимать во внимание, что семья будет выступать против переезда, если в городе или селе на приемлемом расстоянии отсутствуют объекты, предопределяющие качество жизни: школы, детские сады, учреждения культуры, библиотеки и т. п. То же самое относится и к случаям, когда руководитель пытается убедить высококвалифицированных сотрудников переехать в город, в котором располагается или будет располагаться подразделение его компании.

Таким образом, вопросу наличия медицинских учреждений, школ для детей, торговых центров, спортивных сооружений и культурных объектов отводится важная роль. И перед местным агентством экономического развития стоит задача как можно точнее определить потребности людей, работающих на коммерческих предприятиях, поскольку агентство выступает в качестве связующего звена между городом и местным бизнесом. Оно может способствовать созданию «мягких факторов» местоположения, пользующихся наибольшим спросом, посредством сотрудничества между городом и местными предприятиями.

Для «мягких факторов» расположения в большинстве случаев существует значительная потребность в субсидиях, так как плавательные бассейны,

ледовые катки, местный общественный транспорт и музеи, как правило, не могут при эксплуатации покрывать свои расходы. В Германии финансирование этих объектов иногда осуществляется в рамках так называемого перекрестного налогового объединения, в котором, например, местный поставщик электроэнергии интегрирует общественный плавательный бассейн в свою корпоративную структуру и использует прибыль энергетического подразделения для уменьшения или сведения к минимуму бюджетного дефицита плавательного бассейна. В ответ на это для поставщика энергии снижается сумма налогов на прибыль.<sup>27</sup> В качестве альтернативы финансированию также рассматривается классическое спонсорство местных компаний, в инициировании которого агентство экономического развития может сыграть активную роль.

### **3.9. Представление интересов/сети деловых контактов**

К классическим задачам агентства экономического развития относятся представление интересов и налаживание контактов с существующими компаниями с целью реализации их пожеланий в части создания благоприятной бизнес-среды. Если агентство организовано с участием акционеров в лице администрации города и местных предприятий, то некоторые проблемы можно обсуждать и решать в самих наблюдательных органах агентства. Кроме того, торгово-промышленные и ремесленные палаты, отдельные предприятия, а также их бизнес-ассоциации выступают в качестве контактных лиц для местного агентства экономического развития.

На административном уровне коммунальные головные организации в Германии также являются полезными контактами для агентства экономического развития, так как они, будучи представителями городов и муниципалитетов, озвучивают перед федеральным правительством и федеральными землями проблемы, которые систематически требуют решения в городах и муниципалитетах.

---

<sup>27</sup> О перекрестном налоговом объединении также см. статью С. Сандерса «Социальные вопросы жизнеобеспечения муниципалитета как фактор местоположения предприятий и финансирование данных вопросов».

## **Экскурс: создание коммунальных головных объединений**

### *Создание коммунального головного объединения в Казахстане*

Создание коммунального головного объединения можно было бы очень рекомендовать Казахстану. Подобное объединение выполняло бы, по сути, две функции:

1. Консультирование городов и сел по вопросам коммунального законодательства (выполнение задач и бюджетное законодательство) для поиска наилучших решений проблем на местах;
2. Свод данных об интересах и пожеланиях административно-территориальных единиц по всей стране и информирование о них правительства в Нур-Султане, оказание помощи в выработке решений. Также объединение осуществляло бы сбор и сопоставление фундаментальных сведений от административно-территориальных единиц, могло бы сравнивать различные стратегии экономического развития и стать, таким образом, стратегическим консультантом по вопросам экономического развития на местах.

В Германии работают три коммунальных головных объединения, представляющих административно-территориальные единицы различного размера, поскольку их интересы абсолютно отличаются друг от друга:

- Объединение германских городов: представительство 3 400 средних и крупных городов Германии;
- Союз немецких городов и общин: представительство небольших и средних городов;
- Германская ассоциация земельных округов: представительство 294 земельных округов Германии.

Если в Казахстане в начале процесса будет принято решение о создании одного головного объединения, то было бы целесообразным выбрать такую организационную структуру, в которой как крупные города, так и небольшие села со своими особыми проблемами могли бы ощущать свою представленность.

Все коммунальные головные объединения являются добровольными объединениями административно-территориальных единиц, имеют

правовую форму некоммерческой организации и финансируются из членских взносов присоединившихся муниципалитетов, причем, размер членского взноса устанавливается в зависимости от количества жителей. Успех коммунальных головных объединений в Германии заключается в том, что они действуют независимо и поэтому воспринимаются муниципалитетами-членами в качестве «честных посредников».

### **3.10. Кластерные стратегии**

Наряду с компаниями и инвесторами, которые обращаются к агентству экономического развития со своими идеями и пожеланиями по собственной инициативе (принцип случайности), агентство должно иметь собственную четкую стратегию развития места дислокации, например, в качестве бизнес-парка или промышленной зоны. В непосредственной близости от университетов и институтов с их кафедрами целесообразно размещать компании из соответствующего сектора с целью образования инновационных кластеров, например, в сфере фармацевтической промышленности или медицинской техники. Хорошим примером является инновационный парк «Адлерсхоф» в Берлине, в котором, с одной стороны, располагаются технические факультеты университета имени Гумбольдта, а с другой — многочисленные стартапы и филиалы компаний, работающих в сфере высоких технологий и цифровой промышленности.<sup>28</sup> Также при планировании локации компаний имеет смысл размещать их вдоль одной и той же цепочки создания добавленной стоимости, чтобы синергетический эффект достигался непосредственно на месте с помощью коротких логистических цепочек.

### **3.11. Передача информации**

Передача информации между управлениями администрации и политическим уровнем, с одной стороны, и местными компаниями, с другой стороны, является одной из задач агентства экономического развития. Таким образом, оно может информировать предприятия о программах поддержки, тендерах и актуальных процессах развития, а также сопровождать их использование компаниями. Местными органами администрации агентство экономического развития рассматривается как «система раннего предупреждения», действующая для того, чтобы трудности

---

<sup>28</sup> URL.: <https://www.adlershof.de/>.

и проблемы, решению которых может способствовать, например, городская администрация, вовремя можно было распознать и своевременно принять меры, прежде чем эти проблемы приведут к уходу предприятия с рынка, потере рабочих мест или даже банкротству.

Таким образом, опыт агентств экономического развития служит одним из ответов на часто задаваемый вопрос о секретах экономического чуда в Германии. При желании эта идея может придать импульс развитию экономики Казахстана, где, как и везде в мире, благополучие страны складывается из процветания отдельных ее регионов.



## **О роли гражданского участия в структурных изменениях экономического развития малых городов и сельских территорий в Казахстане**

*Кайша Атаханова, Мадина Ибрашева*

*«Сегодня как никогда раньше действия правительств должны быть прозрачными, гибкими и подконтрольными. Решающее значение имеют простор для действий гражданского общества и свобода прессы. Важная роль принадлежит общественным организациям и частному сектору»<sup>1</sup>*

*Антониу Гутерриш*

Республика Казахстан сегодня самостоятельно определяет свой курс развития в турбулентном пространстве мировой экономики, которая уже не определяется прежними векторами развития, а заставляет быстро и качественно реагировать на происходящую перестройку глобальной системы экономических связей и отношений. Внутренние темпы развития республики как никогда подвержены влиянию мировых тенденций, связанных с падением цен на энергоносители и сырьевые товары, сменой технологических укладов и перераспределением направлений финансовых потоков и инвестиций. Ситуация также осложнилась из-за переживаемой всем миром пандемии COVID-19, последствия влияния которой на глобальную экономику и экономическое развитие стран и регионов еще предстоит оценить. Уже сейчас становится ясно, что производство экономики в рамках отдельной страны займет достаточно продолжительное время, поскольку сложившаяся ситуация привела к усугублению положения малого бизнеса и предпринимательства, являющихся основой благосостояния среднестатистического жителя малых городов и сельских территорий. Под угрозой также оказались экономические и социальные права населения, что при неблагоприятном стечении дел может усилить негативные тенденции на фоне происходящих перемен.

Качественные изменения экономического развития подразумевают наличие структурных трансформаций в его содержании. Учитывая современные вызовы, такие как пандемия COVID-19, климатические изменения наряду с перестроением экономических характеристик, важно

---

<sup>1</sup> URL.: <https://www.un.org/ru/coronavirus/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response>.

рассматривать в динамике социально-экологические и демократические параметры развития современного общества. Более того, в контексте целей устойчивого развития (ЦУР) эти характеристики стали важными показателями, оценивающими эволюцию любой экономической системы, в том числе отдаленных регионов и городов.

В период пандемии COVID-19 в Казахстане обнажились значительные пробелы в системе социально-экономического развития, здравоохранения, образования, IT-технологий, защиты здоровья населения и прав человека. Правительственные меры по смягчению негативных экономических последствий пандемии (рост безработицы, потеря заработка, снижение уровня жизни уязвимых групп населения, ухудшение ситуации в сельских и отдаленных регионах страны) пока единовременные и имеют кратковременный эффект. Они не могут рассматриваться как долгосрочные меры, поскольку были сформированы для смягчения негативных последствий пандемии в социально-экономической сфере при выходе из чрезвычайной ситуации.

Очевидно, что в ситуации ограниченных средств среднесрочные стратегические цели социально-экономического развития страны будут направлены в первую очередь на базовые условия, такие как предоставление поддержки для развития малого и среднего бизнеса в целях сокращения безработицы и увеличения доходов населения; улучшение качества образования, питания и здравоохранения; снижение уровня бедности среди уязвимых групп населения и обеспечение их доступа к финансовым и экономическим ресурсам; продвижение принципов «зеленой» экономики. При этом долгосрочные стратегии развития требуют переосмысления с учетом меняющихся реалий. Государственные инвестиции в поддержание стабильного социально-экономического состояния регионов сегодня просто необходимы. Это особенно актуально в условиях укрепления доллара, когда инфляция будет усугубляться, ставя под удар местного производителя, градообразующие отрасли и города. При этом будет сохраняться риск сокращения вливаний в развитие инфраструктуры отдаленных регионов и городов, что в свою очередь отрицательно повлияет на создание дополнительных рабочих мест.

На сегодняшний день регионы Казахстана обладают существенными различиями ввиду неравномерного размещения сырьевой и производственной



базы. Разный стартовый уровень областей ставит их в неравные условия и влияет на степень их устойчивости. Ввиду экономического кризиса сельские территории и малые города остаются на периферии возможностей, теряя человеческий и профессиональный потенциал, который служит отправной точкой для возрождения отдаленных населенных пунктов.

Дотации и инвестирование в градообразующие предприятия, продвижение конкурентоспособного предпринимательства, непосредственное участие общественности в процессах принятия решений по бюджетированию и стратегическому развитию своего региона/города являются важнейшими факторами успешной реализации национальной политики по возрождению сельских и отдаленных территорий. Другими важными элементами повышения благосостояния районов являются внедрение прогрессивных технологий и адаптация наилучшего опыта передовых стран. Нужно сказать, что Республика Казахстан открыта для рассмотрения ведущих мировых практик и ноу-хау в области структурных изменений и инклюзивного развития, что немаловажно для быстрого реагирования на последствия глобального экономического кризиса.

В связи с этим представляет интерес опыт структурных изменений экономики Германии. В начале 2020 года Фондом имени Конрада Аденауэра была организована делегационная поездка в Германию для казахстанских участников, посвященная теме «Городское развитие и устойчивость. Структурные изменения и диверсификация экономики». Участникам поездки стало очевидно, что определенного рода процессы непременно ведут к мультипликативному эффекту, и что реальное производство является катализатором экономического роста и процветания малых городов. При этом устойчивая динамика малых и средних конгломераций всегда тесно связано с инфраструктурой, и чем больше она будет развита, тем гибче станет экономика города.

Опыт Восточной Германии показывает, насколько важным в условиях кризиса становится уровень развития городской инфраструктуры: развитые транспортная сеть и дороги, коммуникации и связь, жилищный сектор и офисные помещения, сфера услуг и индустрия развлечений снижают преступность и обеспечивают город квалифицированными кадрами, и это в свою очередь определяет потенциал развития современного постиндустриального города. Более того, емкость инфраструктуры

города для размещения новых видов бизнеса и технологий определяет потенциал его устойчивого развития.

В данном контексте Казахстан обладает большим потенциалом для внедрения структурных изменений, которые связаны с постиндустриальным этапом развития. Такие изменения могут положительно повлиять на качество экономики, конкурентоспособность малых и средних городов Казахстана. Наряду с территориальными особенностями, которые могут трактоваться как пространственные преимущества для размещения соответствующих производств, одни из них могут развиваться как экономически самодостаточные территории, другие потребуют дополнительных инвестиций. Это актуально для территорий, где могут стартовать проекты по созданию международного центра нанотехнологий, института робототехники и инновационных инженерных изысканий, открытию престижных вузов по подобию Назарбаев Университета, Гринсити, специализированных медицинских центров и прочее. Третьи начнут развиваться в отдельных специфичных сферах, например, туризм, курортно-оздоровительные услуги, центры традиционных знаний, этнографии и пр.

Новая экономическая реальность отражает переход мира в состояние конкуренции за пространственное влияние наряду с конкуренцией за технологическое лидерство. Для достижения этого применяются макроэкономические инструменты при жестком регулировании со стороны правительства. Это филигранная работа, в которой очень важно найти баланс между регулированием и расширением свободного, благоприятного пространства для роста предпринимательства, гражданских инициатив и инклюзивного развития. Здесь успех отдаленных регионов во многом зависит от того, насколько эффективно стратегические инициативы реализуются на местном уровне. Более того, локализация ЦУР может стать основой для достижения экономической и социальной безопасности сельских регионов и малых городов.

При этом важно подчеркнуть, что на современном этапе развития страны все больше возрастает потребность в формировании благоприятных условий для структурных изменений не только в экономике, но и в неразрывно связанных с ней демократических процессах в социальной, политической, институциональной системах. В рамках международных

обязательств правительство Казахстана определило показатели по 17 целям ЦУР, направленным на улучшение качества жизни населения, где «ни один человек не останется в стороне». Реализация этих целей потребует качественного изменения, строго ориентированного на уважение прав и человеческого достоинства, увеличение степени свободы людей, включая экономическую свободу, рост самоуважения граждан и уровня их безопасности. Институционализация и создание наилучших условий для внедрения эффективных систем прозрачности и подотчетности государственных органов, открытости бюджетов, свободы слова, доступа к справедливому правосудию, гражданского контроля и инклюзивного участия граждан в управлении государством требуют значительных усилий как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества.

Приведем описание наиболее успешных примеров гражданских инициатив программы «Партнерство для инноваций — P4I» (реализуется при финансовой поддержке USAID), которые иллюстрируют роль демократических параметров в социально-экономическом развитии регионов. Результаты и практический опыт таких инициатив могут быть успешно внедрены в других малых городах и сельских территориях, что способствует выравниванию показателей благосостояния населения и улучшению качества жизни по всей республике. Более того, подобная практика позволит повысить подотчетность и ответственность местных органов власти в отношении проводимых с участием неправительственных организаций реформ.

## **Проект «Эко-эволюция», Туркестанская область, село Аксукент**

Проект направлен на повышение роли местного сообщества при внедрении системы утилизации отходов в сельском округе. Благодаря проекту в селе стало меньше стихийных свалок, которые могли послужить опасными источниками заболеваний. Проект помог сельским жителям решить очень важные проблемы в экологической, экономической и социальной сферах. Предприятия малого бизнеса по переработке бытовых отходов получили сырье для производства, а у жителей появился дополнительный доход, который они самостоятельно распределили на

ремонт, благоустройство, погашение задолженностей и строительство детской площадки в селе. Местная администрация сэкономила средства бюджета на развитие инфраструктуры.

Результаты проекта привлекли внимание государственных органов, международных общественных организаций и доноров. Благодаря успешной реализации проекта ОО «Истоки добра» привлекло дополнительные средства в рамках гранта Глобального экологического фонда в Казахстане и программы развития ООН. Планируется, что ОО «Истоки добра» будет использовать и распространять полученный уникальный и универсальный опыт в рамках программы Р4И и в других районах области.

*Фото 1. Дети в этом небольшом селе впервые видят, что можно разделять мусор. (Фото: Владислав Голярко, источник: <https://csocentralasia.exposure.co/waste-turns-into-a-stable-source-of-income>)*



## **Проект «Атбасарские инициативы», г. Атбасар Акмолинской области**

НПО «Ангел» стало инициатором проведения общественного мониторинга с участием государственных структур и представителей гражданского общества в целях усиления прозрачности бюджетных расходов. Всего в реализации проекта приняли участие 200 бенефициаров, что имело положительный эффект для более чем 30 000 жителей города Атбасара. Данный подход был также представлен местным акимам 14 сел

для тиражирования. Проект активировал механизм местного самоуправления на районном уровне для решения вопросов граждан с применением региональных медиаресурсов.

*Фото 2. Сотрудники НПО «Ангел»; через проект и социальные сети люди добились открытости государственных органов в вопросе расходования средств. (Источник: <http://cso-central.asia/atbasarskie-iniciativ/>)*



## **Проект «Участие местного сообщества в планировании развития своего сельского округа» в сельских округах Северного Казахстана**

Большой популярностью пользуется проект ОО «Институт развития местного самоуправления», позволивший жителям трех пилотных сельских районов активно участвовать в разработке программ развития местного сообщества на 2020 год. Программы были официально одобрены соответствующими органами власти, а результаты проекта, включающие рекомендации по вовлечению граждан в процессы принятия решений на местном уровне, были представлены Министерству национальной экономики РК для изучения и возможного тиражирования.

Фото 3. ОО «Институт развития местного самоуправления»; жители трех сельских районов приняли непосредственное участие в планировании развития своих округов (Источник: <http://cso-central.asia/v-petropavlovske-sostoyalsya-obshhestvennyj-monitoring-za-rasходovaniem-byudzhetnyx-sredstv-na-mestnom-urovne/>)



## Проект «Обучение и вовлечение городского населения в процесс мониторинга и взаимодействия с общественным советом г. Петропавловска», Северный Казахстан

В рамках проекта был внедрен механизм общественного мониторинга для повышения открытости бюджета, улучшения подотчетности и прозрачности госорганов через участие местного сообщества в разработке местных программ. После соответствующего обучения гражданские организации, население города были вовлечены в общественный мониторинг, также было усилено их взаимодействие с общественным советом г. Петропавловска. Важным результатом проекта стало внедрение механизма прозрачности использования бюджетных средств, проведение общественного мониторинга процесса государственных закупок и анализ эффективности местных программ по благоустройству сел.

## **Проект ««Один дом, одна форма управления, один расчетный счет», Туркестанская область, село Аксукент**

Несколько лет назад многоэтажные дома в селе стали объектами кондоминиума. Согласно законодательству, жители этих домов должны выбрать и зарегистрировать форму управления кондоминиума для того чтобы участвовать в государственных программах модернизации ЖКХ, различных инвестиционных проектах, средства от которых можно было бы направить на решение социальных и бытовых проблем (ремонт крыш, подъездов, санитарную очистку, благоустройство и озеленение прилегающих территорий). Но юридическая неграмотность жителей многоквартирных жилых домов являлась основным фактором, который тормозил реформу ЖКХ на селе. ОО «Generation» мобилизовало лидеров из числа жителей 10 многоквартирных домов с целью развития их потенциала, повышения правовой культуры, выбора форм и способов управления объектами кондоминиума и для вовлечения в управление жилыми домами села Аксукент в качестве собственников жилья. В рамках проекта жители зарегистрировали ассоциацию собственников имущества и теперь могут самостоятельно и прозрачно управлять собранными средствами на ремонт и обслуживание многоквартирных домов.

Эти примеры роста общественного сознания могут послужить хорошим стимулом для участия граждан в процессах принятия решений на благо своего района/города, местного сообщества.

В заключение хотелось бы отметить, что темпы происходящих в мире изменений в результате кризисов будут нарастать и требовать еще большего внимания правительств стран для поддержания внутренней социальной и экономической стабильности в государствах. Реформы должны принимать во внимание принцип «от общего к частному, от частного к конкретному», в связи с чем территориальное развитие Республики Казахстан должно быть адресным и предусматривать активное участие представителей гражданского сектора и других заинтересованных сторон в процессе принятия решений местными органами власти.

Последнее, но не менее важное. Сегодня мы оказались в ситуации, когда гуманитарные аспекты пандемии COVID-19 выходят далеко за рамки чрезвычайных мер медико-эпидемиологического характера. Пандемия

обнажила не только слабые места наших рынков труда, системы здравоохранения, образования и ИТ, но и ограничения свободы слова и прав на участие в обсуждении политик, в частности проектов законов, ввиду карантинных мер. Можно констатировать, что экономический кризис постепенно перерастает в кризис прав и свобод человека. Очень важно, чтобы эти тенденции не закрепились, а были нивелированы. Поэтому антикризисные меры правительства не должны ограничиваться только активной бюджетно-финансовой и кредитно-денежной политикой, расширением социальной защиты, усилением охраны труда. Стратегически эти меры должны также предусматривать укрепление социального диалога, создание всеобъемлющих, наиболее благоприятных условий для демократически ориентированных изменений в социальной, экономической, политической системах управления на национальном уровне и в регионах Казахстана.



## **Городской маркетинг — эффективный элемент экономической политики на местном уровне?**

*Арне Кёллинг, Томас Хельм*

В условиях глобализации и повышения мобильности не только компании и работники, но и города, и муниципалитеты все чаще сталкиваются с обостряющейся международной конкуренцией. Соревнуясь за различные целевые группы, город, будучи либо местонахождением компании, либо жизненным пространством, развился с недавнего времени в своего рода бренд. Для того чтобы город мог оставаться конкурентоспособным в долгосрочной перспективе, необходимо сначала развить его, вызвать к нему интерес и, наконец, постоянно расширять и совершенствовать его. Примеры городов в разных уголках мира показывают, что развитая инфраструктура, динамизм и интеллектуальный потенциал населения придают городам большой запас прочности перед лицом самых разнообразных вызовов.

## **Международный опыт в глобальной конкуренции между городами**

С лозунгом *I amsterdam* Амстердам создал один из самых известных брендов: когда в начале 2000-х годов нидерландский мегаполис столкнулся со снижением туристических показателей, город немедленно отреагировал на это и начал широкомасштабную маркетинговую кампанию. В дополнение к интерактивным акциям в социальных сетях и расширению предложений для туристов был найден, прежде всего, выразительный лозунг, который помог городу вновь обрести желаемую популярность. Расположенные в центральных местах аэропорта Шиполь, на входе в музей Rijkmuseum и в различных частях города, где проходят мероприятия, бело-красные буквы в человеческий рост «*I am Amsterdam*» привлекали массы любителей делать селфи. Это способствовало необходимой динамике в социальных сетях, которая отражала основную идею кампании: отныне каждый может стать частью Амстердама.

Несмотря на то, что это было очень важно для местной экономики, по мнению жителей города, постоянный приток туристов, начиная с 2004 года, стал практически неконтролируемым. Поэтому в декабре 2018 года было

принято решение убрать логотип на музее Rijkmuseum как катализатор наплыва туристов и в будущем более тщательно регулировать массовый туризм в городе.

*Фото 1. Демонтаж логотипа «iamsterdam» — он способствовал слишком большому наплыву туристов<sup>1</sup>*



Как и Амстердам, бразильская визитная карточка — город Рио-де-Жанейро — с 2011 года также пытался усилить свои позиции в глобальной конкуренции за интерес туристов. Бывшая столица страны с всемирно известными пляжами и не менее знаменитой культурной программой из карнавала и самбы обеспечила бы отличные условия для создания новой «горячей» точки для путешествий, но в конечном итоге не смогла утвердиться в качестве *cidade maravilhosa* — замечательного города, даже в рамках местного туризма. Слишком много говорилось в международных средствах массовой информации о засилье преступности в неблагополучных районах города, что отпугивало большое количество иностранных туристов. Хотя и были предприняты усилия по нейтрализации этого имиджа, например, путем сокращения использования термина «favela» (понятие для обозначения неблагополучных районов города) на Интернет-картах Рио-де-Жанейро,<sup>2</sup> заголовки о грабежах и попытках

<sup>1</sup> Источник фотографии: URL.: <https://twitter.com/Iamsterdam/status/1069544026574110721/photo 1>.

<sup>2</sup> British Broadcast Corporation (2011). Google to amend Rio maps over Brazil favela complaints. URL.: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-13193503> (19.04.2020).

похищения людей во время чемпионата мира по футболу 2016 года были характерными при освещении событий в Бразилии. Сообщение о нападении на туристку, которое было непреднамеренно распространено официальным бразильским ведомством по туризму весной 2020 года, не дает оснований полагать, что туристический маркетинг в Рио-де-Жанейро улучшится в скором времени.<sup>3</sup>

## Маркетинг Made in Germany

Подобно Бразилии и множеству других стран, Германия также воспользовалась возможностью восстановить свои позиции в области маркетинга в рамках крупного спортивного мероприятия. С помощью имиджевой кампании «Германия — страна идей» Федеративная Республика оповестила к началу чемпионата мира по футболу 2006 года о выходе захватывающего фильма кинорежиссера и в прошлом профессионального футболиста Зенке Вортмана «Летняя сказка» и предприняла ряд других креативных попыток эффективно использовать обращенное на Германию в тот момент международное внимание.

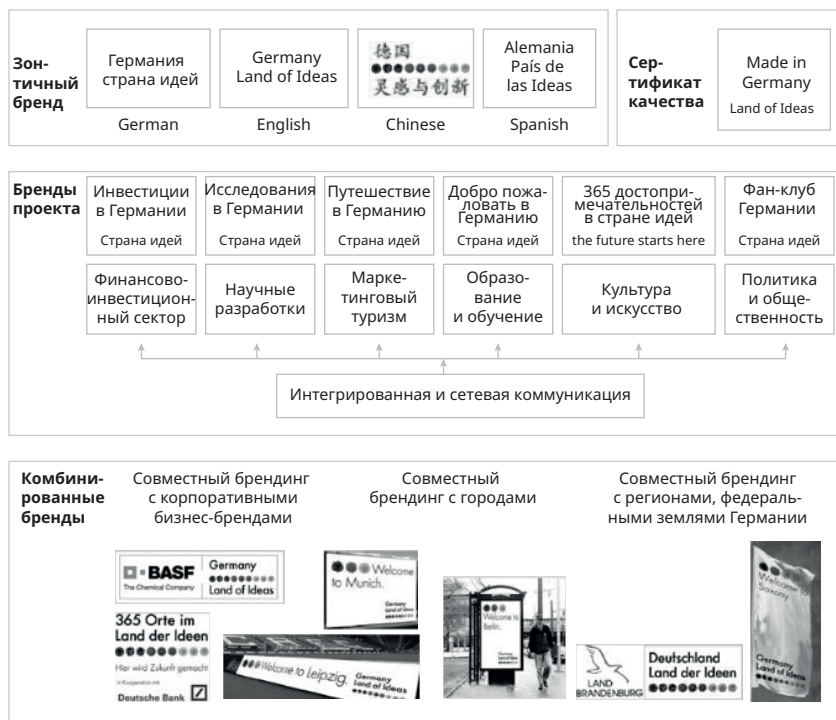
Стартовавшая в 2005 году по инициативе федерального правительства и германской промышленности кампания имела цель представить Германию как «современную и открытую миру страну идей, а также как инвестиционную, высокотехнологичную бизнес-площадку».<sup>4</sup> Наряду с привлечением интереса международных СМИ за счет проведения внутригородских кампаний эта общенациональная кампания призвана была стать платформой для бизнеса, городов и муниципалитетов с тем, чтобы они могли более прочно закрепиться на международной арене. Кампанию дополнили, прежде всего, брендовые инициативы различных городов и федеральных земель под разноязычными зонтичными брендами и разнообразными проектными направлениями (инвестиции, туризм, научно-исследовательские проекты в Германии), которые и были представлены широкой публике. В первую очередь, извлечь наибольшую пользу из общенациональной кампании смогли города

<sup>3</sup> The Guardian (2020) «Sun! Samba! Street crime! Red-faced Rio highlights the negative», 5 Februar. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/05/brazilian-tourism-board-shares-awkward-instagram-post> (19.04.2020).

<sup>4</sup> Германия — страна идей (2020): Справочная информация. URL: [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).

и муниципалитеты, разработавшие к тому времени концепции городского маркетинга и профиля города. Даже после чемпионата мира по футболу кампания продолжает ежегодно отмечать определенные проекты в разных городах за их оригинальность и маркетинговый потенциал для Германии.

Рис. 1. Структура кампании «Германия – страна идей»



## Основные особенности городского маркетинга в муниципалитетах Германии

В середине 1980-х годов немецкие города и муниципалитеты начали заниматься концепцией городского маркетинга. Более поздний опрос, проведенный институтом урбанистики Германии в 1995 г., показал, что на тот момент 83% из 323 городов и муниципалитетов, охваченных

опросом, либо уже реализовали проекты городского маркетинга, либо планировали сделать это в ближайшем будущем. Хотя некоторые города прекратили свою работу в этом направлении из-за отсутствия финансирования, города с населением от 50 000 до 200 000 жителей оказались особенно активными.<sup>5</sup> Города и коммуны Рурской области, в которых раньше доминировали добыча и переработка сырья, и по всей земле Северный Рейн-Вестфалия начали все больше ориентироваться на городской маркетинг, чтобы смягчить последствия структурных изменений и связанного с ними выхода из угольной и стальной промышленности, которая ранее доминировала на рынке труда.

Таким образом, помимо повышения привлекательности города в международной конкурентной борьбе за дислокацию предприятий, городской маркетинг также был направлен на обеспечение достойного качества жизни граждан и его постоянное улучшение. Для повышения привлекательности необходимо, прежде всего, целенаправленное оформление и маркетинг местоположения предприятия. Интеграция различных маркетинговых аспектов в процесс планирования должна привлечь и заинтересовать как отдельных граждан и компании-резиденты, так и донести позитивный имидж города до потенциальных новых жителей, новых компаний и туристов.<sup>6</sup> В конечном итоге, должно осуществляться стратегическое позиционирование города в конкурентной борьбе посредством выделения определенных уникальных коммерческих предложений.

По существу, городской маркетинг можно определить как «основанное на кооперации городское развитие с целью повышения ценности города и его услуг для граждан, экономики и внешнего мира путем улучшенной коммуникации и долгосрочного партнерства между всеми, кто участвует в формировании города как жилого пространства, путем совместной разработки и реализации конкретных проектов, разработанных в партнерстве, проведения открытых дискуссий, ориентированных на консенсус и нахождение компромиссов».<sup>7</sup>

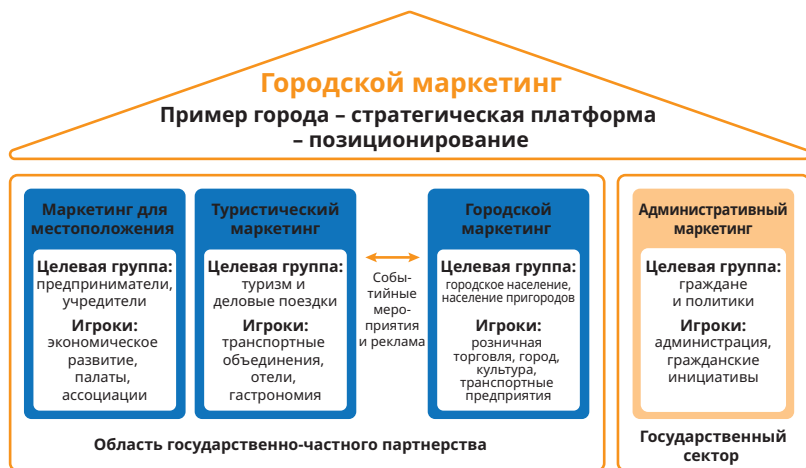
---

<sup>5</sup> Хольбах-Гремиг Б. Грабов Б. Городской маркетинг – критический промежуточный баланс // Серия «Актуальная информация». – Difu, 1998. С. 9ff.

<sup>6</sup> BCSD e.V. (2010). Городской маркетинг. URL.: <http://www.bcsd.de//media/stadtmarketing.pdf>. С. 4. (22.04.2020).

<sup>7</sup> Хольбах-Гремиг Б. Грабов Б. Городской маркетинг – критический промежуточный баланс //Серия «Актуальная информация». С. 30.

Рис. 2. Городской маркетинг как целостная концепция с его подформами и возможными целевыми группами, а также игроками<sup>8</sup>



В какой мере и степени следует устанавливать приоритет для отдельных аспектов городского маркетинга, зависит от желаемого профиля и существующих возможностей города. Для этого следует сначала проанализировать движущие мотивы городской маркетинговой инициативы, а затем разработать желаемый профиль, который может быть как экономически жизнеспособным, так и мотивирующим для предприятий и граждан. Если город, как, например, Рио-де-Жанейро, уже зарекомендовал себя как локальная туристическая цель, то, возможно, целесообразно сосредоточиться на туристическом маркетинге. В городах с промышленными отраслями и соответствующей инфраструктурой можно создать хорошую стартовую позицию для дальнейшего маркетинга местоположения и привлечения новых компаний и инвесторов. Однако, как показано на рисунке 3, именно целенаправленное взаимодействие различных маркетинговых аспектов и связанных с ними игроков обеспечивает успешный городской маркетинг в долгосрочной перспективе.

<sup>8</sup> Баварское государственное министерство экономики, инфраструктуры, транспорта и технологий. Руководство по лучшей практике – городской маркетинг. – Мюнхен, 2009. С. 7.

## **Между давлением извне и внутренним обновлением: причины для реализации городского маркетинга**

Возможные причины проведения городской маркетинговой кампании многообразны и часто тесно взаимосвязаны. Существенным для развития идеи городского маркетинга является, прежде всего, философская основа — сама идея маркетинга. Это часто является результатом убеждения различных городских и общественных игроков в том, что «жесткие факторы», связанные с местоположением, такие как транспортная инфраструктура и налоговое бремя, в прошедшие годы в значительной степени дополнялись «мягкими факторами» местоположения. Они могут включать в себя, к примеру, жилищные условия и культурную жизнь для сотрудников, но также, в частности, доброжелательность администрации по отношению к предпринимателям или возможности обучения для молодых специалистов предприятий.

Рис. 3. Возможные причины для реализации городского маркетинга<sup>9</sup>



Это развитие подкрепляется политическими, экономическими, технологическими и социальными изменениями. В контексте политических перемен различные игроки в последние годы динамично развивали свободную торговлю, так что выбор местоположения многих предприятий сегодня в гораздо меньшей степени зависит от «жестких факторов». В Германии, в частности, постоянное расширение ЕС дало большое количество новых возможностей для выбора местоположения предприятий. Немецкие муниципалитеты теперь вынуждены бороться за привлечение предприятий и, таким образом, за налоговые поступления. В последние годы сектор услуг прочно закрепил свои позиции с экономической точки зрения, при этом зачастую он предъявляет другие требования к местоположению, чем производственные предприятия. В то же время новое

<sup>9</sup> Промберггер К., Бернхарт Й., Майр Г. и Хольгер Г. Городской маркетинг и маркетинг населенного пункта: текущее развитие и результаты, обучение и научные исследования по административному управлению Инсбрукского университета: Рабочий документ 21/2008. С. 14.



поколение предприятий освободилось от зависимости от местоположения благодаря развитию цифровизации и соответствующих коммуникационных технологий, что делает прямую связь с предпринимательским рынком сбыта все более незначительной. Точно так же цифровизация коренным образом изменила розничную торговлю и, следовательно, городской облик центров городов: в связи с изменением покупательского поведения горожан многие города жалуются на спад розничной торговли. Появляются свободные неарендуемые помещения. В небольших населенных пунктах только крупные торговые сети все еще в состоянии удерживать свои позиции в финансовом плане. Возникает «универсальность» в центральной части городов. Требования общественности в Германии к местоположению ТРЦ изменились в сторону более сильной ориентации на развлечения и культурологию досуга. В результате становится все труднее убедить молодежь малых городов и населенных пунктов в том, что они живут в перспективных в плане будущего местах, и тем самым противостоять урбанизации.

Рис. 4: Пример городского маркетинга с целью приостановки оттока населения



## Lüdenscheid Люденшайд – Город света

В окружном городе Люденшайд в Зауэрланде, в котором в настоящее время проживает около 72 000 горожан, в течение последних нескольких лет идет сокращение численности населения, несмотря на незначительный рост показателей в остальной части земли Северный Рейн-Вестфалия.

Причина этого заключается в том, что молодежь переезжает в близлежащие города, поэтому отдел городского маркетинга Люденшайда сосредоточил свое внимание на «оживлении» центра города и усилении идентификации горожан с маркой «Город света». В 2002 году была инициирована серия мероприятий LichtRouten: являясь промышленной площадкой мировых производителей осветительных приборов, город решил более эффективно представить это преимущество общественности. С тех пор он регулярно организует серию мероприятий, на которых местные и приглашенные художники в течение десяти дней презентуют в городе значимые архитектурные сооружения при помощи световых инсталляций.

Таким образом, был создан событийный маркетинг, который привлекает не только множество посетителей из окрестностей, но и повышает качество жизни горожан.

В то же время была предпринята попытка «омолодить» старый район Люденшайда путем улучшения сети существующих ресторанов и открытия новых.



С 2019 года Люденшайд проводит музыкальный фестиваль «Bautz». Это событийное мероприятие также используется для того, чтобы этот бренд стал известным в Германии.

## **Между постановкой цели и ее нахождением: разработка концепции городского маркетинга**

Для достижения цели — обеспечения и повышения конкурентоспособности города в долгосрочной перспективе — необходимы следующие меры:

- идентификация будущих тем/профильных полей, важных для конкурентоспособности;
- разработка профиля, адаптированного к характеру и сильным сторонам города;
- определение главных и вспомогательных целей, а также мер, необходимых для этого;
- мотивация различных заинтересованных сторон (граждан, предпринимателей, городской администрации, клиентов) к сотрудничеству и взаимодействию через центральные органы;
- визуализация качеств города как внешних, так и внутренних, посредством реализации мероприятий;
- осуществление регулярного контроля над успешностью мероприятий.

Рис. 5. Маркетинговый логотип и постер кампании Be Berlin<sup>10</sup>



### **Be Berlin – Sei Berlin! (Будь Берлинцем!)**

Берлин особенно преуспел в идентификации конкурентоспособных будущих полей в общенациональном сравнении. С 2008 года столица Германии презентует себя как творческую разностороннюю и современную площадку для изучения истории, занятия наукой и цифровизации сначала на местном, а с 2009 года и на международном уровне.

Тем самым Берлин охватывает важные перспективные сферы будущего: недавняя международная мобильность студентов и интерес путешественников к смешению развлечений и культур, цифровизация крупных отраслей экономики и увеличение числа начинающих компаний, которые либо активно реализуют эту цифровизацию, либо строят на ней свою бизнес-концепцию.

В Берлине находятся известные немецкие вузы, и он был ареной противостояния во время холодной войны, когда в течение многих лет был разделен на две части. Это сыграло существенную роль в поляризации городского облика и привлечении иностранных студентов и туристов.



Берлин снискал популярность как площадка для цифровизации благодаря своей культурной жизни и мультикультурализму. В различных городских районах, которые были особенно привлекательны для молодежи, съезжавшей в Берлин со всего мира, чтобы открыть собственное дело, в городе возникла крупнейшая «площадка для новых предпринимателей» Германии.

<sup>10</sup> Источник фотографии: URL.: <https://be.berlin>.

Вначале во многих муниципалитетах сам бургомистр или городская администрация предлагают разработать концепцию городского маркетинга. Данная инициатива может также исходить от местного бизнес-сообщества или розничных торговцев.<sup>11</sup> После того как будут определены будущие темы, важные с позиции конкурентоспособности и особенности муниципалитета, необходимо провести анализ сильных и слабых сторон города. В рамках данного анализа должны быть определены как конкурентные преимущества, так и слабые стороны города/муниципалитета в различных областях с тем, чтобы впоследствии можно было провести сравнительный анализ. С помощью сравнительной оценки возможностей и рисков в различных областях можно найти возможные отправные точки для последующих маркетинговых мер. В данном случае может быть полезен опрос граждан, так как он позволяет выявить те области, в которых кроется высокий потенциал участия граждан.<sup>12</sup>

Области, в которых могут быть выявлены сильные и слабые стороны:

- развитие предпринимательства/экономики;
- развитие центральных частей города (розничная торговля, гастрономия и т.д.);
- городской имидж;
- привлекательность и качество жизни города;
- работа с общественностью, реклама, взаимодействие со СМИ;
- жилищно-бытовые условия;
- транспорт;
- политика в области культуры;
- социальные вопросы и здравоохранение;
- образование и научные исследования;
- спорт и досуг;
- природа и окружающая среда;
- туризм;

---

<sup>11</sup> Хольбах-Гремиг Б., Грабов Б., Бирк, Ф. и Леппа Г. Городской маркетинг – оценка опыта и тенденции развития //Серия «Актуальная информация». – Дифу, 2005(3). С. 3.

<sup>12</sup> BCSD e.V. (2010). Городской маркетинг. URL.: <http://www.bcsd.de//media/stadtmarketing.pdf>. С. 8ff. (22.04.2020).

- инсценировка публичного пространства (улучшение качества проживания).

После анализа сильных и слабых сторон необходимо также определить, в какой мере город использует сильные стороны и имеющиеся возможности. Поэтому следует проводить структурный анализ, в ходе которого посредством дальнейших опросов или оценки имеющегося информационного материала может быть определено фактическое состояние. Таким образом, можно провести инвентаризацию прежних достижений и выявить существующие структуры. На основе этого фактического состояния может быть разработана картина желаемого состояния: как имидж, который подчеркивал бы как имеющиеся сильные стороны города, так и городской бренд, в который муниципалитет намерен трансформироваться. Поскольку здесь важно также субъективное восприятие города, могут быть опрошены различные целевые группы (граждане, приезжие/туристы, лидеры общественного мнения, предприниматели). На этом этапе анализа необходимо дать ответы на следующие вопросы: что представляет собой этот город? Каким хочет стать этот город? Как город может достичь желаемого имиджа? Какие меры необходимо принять для создания этого образа? В соответствии с желаемым имиджем следует подумать о том, как, в каком объеме и/или в каком порядке могут быть использованы различные маркетинговые концепции (маркетинг местоположения, туристический маркетинг, событийный маркетинг, административный маркетинг).

После этих трех этапов анализа можно, наконец, сформулировать главные цели по дальнейшему развитию города. Конкретные проекты могут быть выведены из этих целей и основных принципов и определены как подцели.

**Главная цель:**

повышение привлекательности/возрождение центра города

**Подцели:**

1. Создание пешеходной зоны
2. Повышение привлекательности за счет зеленых насаждений
3. Реставрация отдельных зданий

Часто подцели принимают форму «пилотных проектов», при помощи которых «фиксируется» успех мер по маркетингу города и становится возможным получение дополнительного финансирования для других мероприятий.

Рис. 6. Структурный и имиджевый анализ для разработки маркетинговой стратегии города<sup>13</sup>



## Между внедрением и оценкой: реализация концепции городского маркетинга

В то время как систематическое планирование концепции городского маркетинга является необходимым для дальнейшей успешной реализации маркетинговой деятельности, его организационная структура также имеет решающее значение для долгосрочной осуществимости концепции и участия целевых заинтересованных сторон. Ведь городской маркетинг планирует не только продвигать имидж города и местную экономику, но и объединять игроков, вовлеченных в создание этого имиджа,

<sup>13</sup> Мефферт Х., Шпиннен Б. (2018) // Блок Й. (Издат.). Практическое руководство по городскому маркетингу. Берлин: – Шпрингер. С. 17.

и содействие экономическому развитию. Для этой цели необходимо, прежде всего, чтобы местные политики и администрация взяли на себя четкое обязательство, поскольку, если не будут определены цели и компетенции, то может произойти ошибочное толкование обязанностей между игроками. В этом отношении интеграция городского маркетингового отдела в саму администрацию может быть изначально выгодной с организационной точки зрения, но имеет и определенные недостатки.

Для решающей реализации концепции городского маркетинга на муниципальном уровне, как правило, отталкиваются от четырех форм организации<sup>14</sup>: вышеуказанная интеграция городского маркетингового отдела в городскую администрацию; прямая привязка спонсорства к городской администрации; создание рабочей группы; а также создание отдельного объединения или общества с ограниченной ответственностью (ГmbH). Решение о том, какая из правовых форм является наиболее подходящей, часто зависит от налогового и административного регулирования, а также от имеющихся городских структур и планируемых проектов.

Опрос 138 членов федерального объединения по городскому маркетингу (BCSD) в 2015 году показал, что подавляющее большинство муниципалитетов (42,8%) выбрали организационно-правовую форму общества с ограниченной ответственностью, особенно в средних городах с населением 50 тыс. человек и более. При этом широко распространена также форма общественного объединения (28,2%) и прямое участие в городской администрации (26%), тогда как внутренняя организационная форма в городской администрации предпочитается малыми городами с численностью населения до 20 тыс. человек.<sup>15</sup>

Финансирование, закрепленное за городской администрацией, часто имеет смысл на начальном этапе городского маркетинга, так как функционирующая инфраструктура, профессиональное ноу-хау в смежных областях (например, городское планирование) и короткие информационные пути предлагают оптимальные стартовые условия. В то же время эта форма организации влечет за собой сильную зависимость от

<sup>14</sup> Вичула А. (2000). Городской маркетинг в контексте публичного маркетинга. Штутгарт.–Кольхаммер. С. 41.

<sup>15</sup> BCSD (Федеральное объединение по городскому маркетингу Германии). (2015). Городской маркетинг в профиле. Задачи, значение и развитие. Оценка опроса членов BCSD от 2014 г. Берлин.–BCSD. С. 8.



муниципального бюджета и низкую возможность непосредственного участия экономических игроков.

Общественные объединения, с другой стороны, могут действовать эффективно, если уже есть заинтересованность в развитии городской маркетинговой работы, а инициаторы уверены, что можно приложить больше административных усилий для координации работы различных групп. Правовая форма объединения, как правило, не бюрократизирована и гибка, предлагает базовое финансирование за счет регулярных членских взносов и низких затрат. Однако если финансирование городского маркетинга будет считаться добровольным делом, то это может повлечь за собой непредсказуемые факторы.

Для учреждения ГмБХ требуется сравнительно высокий акционерный капитал (в Германии не менее 25 000 евро) и последующие основные расходы, но в то же время предлагается максимальная рентабельность и эффективность, так как с правовой точки зрения, в отличие от объединения, оно ориентировано на получение прибыли. Форма «Штадт-маркетинг (городской маркетинг) ГмБХ» особенно рекомендуется, если город хочет сконцентрироваться на маркетинге мероприятий, туристическом маркетинге или развитии экономики.

Рис. 7. Возможные преимущества и недостатки различных форм организации<sup>16</sup>



<sup>16</sup> Собственная презентация, по Промбергер А., Бернхарт К., Майр. Й., Хольгер Г. (2008). Городской и местный маркетинг: текущее развитие и результаты // Преподавательский и научный факультет административного менеджмента, Инсбрукский университет, рабочий доклад 21/2008. С. 24.

Наряду с определением базовой организационной формы работы городского маркетинга, требуется также солидное финансирование. Как следует из опроса Немецкого института урбанистики, так и в опросе BCSD, города, которые уже прекратили или значительно минимизировали проекты городского маркетинга, в качестве основной причины такого решения называли конкретные проблемы с финансированием. В целом местные органы власти в Германии в последние годы испытывают все большее давление в связи с необходимостью детального изучения своих расходов и соответствующего обоснования их в условиях жесткого бюджетного регулирования. Тем не менее, независимо от размера и экономической значимости города, часто подвергаются критике со стороны граждан события, когда общественные здания (например, бассейны) закрываются или продаются. Поэтому во многих случаях должно быть гарантировано как государственное финансирование, так и частичное финансирование со стороны частных игроков, хотя готовность к этому не везде одинакова. Опрос баварских городских маркетинговых организаций, проведенный консалтинговой фирмой СИМА в 2010 г., показал, что в баварских муниципалитетах в среднем 60% капитала покрываются государственным бюджетом и 24% — местной розничной торговлей. Другие части покрываются ресторанным и гостиничным бизнесом, поставщиками услуг, фондами финансовой поддержки и другими источниками.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Вельфель Р., Гебхардт А. (2012). Городской маркетинг для университетского города Марбурга. Мюнхен: Сима Бератунг и Менеджмент ГмбХ. С. 32.

Рис. 8. Городской логотип Алена<sup>18</sup> и общества по содействию развитию экономики «Ален мБХ».<sup>19</sup>



STADT AHLEN

### Место экономической деятельности Ален

Выбрав организационную форму общества с ограниченной ответственностью, Ален, крупнейший город в округе Варендорф с населением около 52 500 человек, также выбрал экономически гибкую форму организации городского маркетинга. Еще в 1995 году ряд инициативных граждан и предпринимателей основали здесь фонд финансовой поддержки «Pro Ahlen e.V.», а в 2001 году предложили создать в городе общество по содействию развитию экономики (WFG) «Ален мБХ».

Помимо непосредственного экономического развития, WFG Ален сконцентрирован на городском маркетинге, чтобы презентовать Ален как экономически развитый город, где есть очевидные преимущества для предприятий благодаря развитому транспортному сообщению, налаженным структурам и упрощенным административным процессам. В то же время WFG Ален стремится обеспечить поддержку традиционным компаниям Алена во времена структурных изменений, поддерживает развитие местной мобильности и фокусируется на мероприятиях с высоким региональным значением, таких как День города. WFG получает финансовую поддержку от местных властей и фонда финансовой поддержки, но также смог заполучить местную сберегательную кассу и отделение Народного банка в качестве партнеров и получает дополнительный доход от брокерской деятельности в сфере коммерческой недвижимости. WFG был основан в 2001 году в ответ на закрытие местной угольной шахты и потерю большого количества рабочих мест, и в настоящее время количество работников, делающих взносы в фонд социального страхования, вернулось на прежний уровень.

В 2019 г. Ален удостоен Большого приза от малого и среднего бизнеса Фонда Оскара Патцельта как коммуна года земли Северный Рейн-Вестфалия.



WFG bewegt

<sup>18</sup> Источник фотографии: URL.: [https://www.ahlen.de/fileadmin/user\\_upload/Logo\\_Stadt\\_Ahlen.jpg](https://www.ahlen.de/fileadmin/user_upload/Logo_Stadt_Ahlen.jpg).

<sup>19</sup> Источник фотографии: URL.: <https://www.wfg-ahlen.de/fileadmin/wfg-ahlen/img/footer-info.jpg>.

Долгосрочные возможности финансирования маркетинговой деятельности города должны быть тщательно изучены с самого начала. В Германии и значительной части ЕС проекты городского маркетинга на начальном этапе также поддерживаются финансированием на уровне ЕС, федеральном или земельном уровне. Это, как правило, должно быть только «помощью на начальном этапе», а не представлять собой долгосрочный источник финансирования. В то же время такая доступность финансирования приводит к реальной конкуренции и может стать осязаемым стимулом для проведения маркетинговых мероприятий в городе. В дополнение к муниципальным субсидиям и взносам деловых кругов другими регулярными источниками финансирования могут стать взносы фонда финансовой поддержки. Если же городской маркетинг организуется обществом с ограниченной ответственностью, то дополнительный доход может быть также получен за счет собственной хозяйственной деятельности (например, предоставления предприятиям производственных площадей), за счет доходов от мероприятий или предоставления муниципальных услуг (например, туристического сопровождения, экскурсий по городу). Софинансирование со стороны местных предприятий может быть обеспечено только в том случае, если будут представлены конкретные экономические результаты. В случае знаковых проектов может быть предложено финансирование со стороны надрегиональных конкурсов, как в случае Германия — страна идей.

## **Между самоанализом и систематическим контролем успеха: какие экономические эффекты имеет городской маркетинг?**

Как говорилось выше, городской маркетинг часто основывается на вовлечении и сотрудничестве многочисленных игроков и обращается к широкому кругу потенциальных заинтересованных сторон. Поскольку городской маркетинг часто выступает лишь связующим звеном между ними, конкретный вклад каждого в успех или неудачу в маркетинге трудно измерить, особенно в случае проектов и кампаний, проводимых в течение длительного периода времени. В то же время концепция городского маркетинга может быть обеспечена только в том случае, если будет обосновано муниципальное финансирование и/или имеется

финансирование извне — для этого необходимо представить соотношение затрат и результатов.

Так можно ли конкретно измерить экономические эффекты городского маркетинга? Пока есть только несколько подходов к этому вопросу. Некоторые из ключевых показателей, которые города называют факторами успеха, включают рост числа туристов, положительную динамику развития населения или удовлетворенность потребителей в секторе розничной торговли. Люденшайд, например, воспринял рост числа посетителей на ранее проведенных мероприятиях как возможность и в дальнейшем сосредоточиться на маркетинге мероприятий,<sup>20</sup> в то время как Общество по содействию развитию экономики Ahlen mbH (Ahlen Business Development Corporation) основывало свой успех на создании и поддержке рабочих мест и продаже производственных площадей.<sup>21</sup> Существует ряд возможных индикаторов для каждой из потенциальных областей городского маркетинга, некоторые из которых перечислены в таблице 1.

Табл. 1. Направления городского маркетинга и его возможных показателей успеха<sup>22</sup>

Направление/ сфера деятельности	Индикаторы
Население	Количество жителей
	Сальдо миграции, в частности для семей
Розничная торговля и оказание услуг	Объем неарендуемых площадей
	Объем оборота розничной торговли
Туризм	Количество гостевых кроватей
	Среднее количество гостей, останавливающихся на ночь
	Количество упоминаний в социальных сетях
Досуг	Объем предложений на вечер
	Объем предложений для досуга и курортов

<sup>20</sup> Lüdenscheider Stadtmarketing GmbH (2019). Концепция фестиваля Баутц. URL.: <https://www.wjl.de/wp-content/uploads/2019/08/bautz-festival-konzeption.pdf> (20.04.2020).

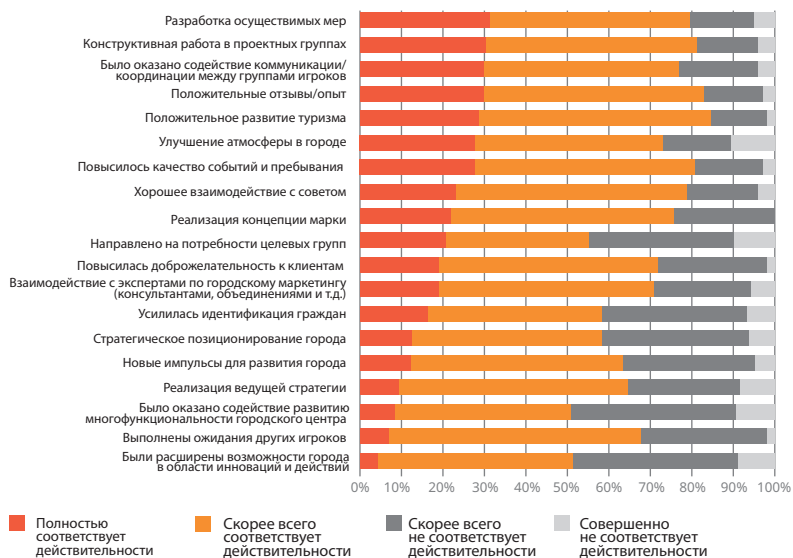
<sup>21</sup> Общество по содействию развитию экономики Ален ГмбХ (2016). WFG Ален отмечает 15-летний юбилей // Информационный журнал по вопросам развития экономики (Ален осень/зима 2016).

<sup>22</sup> Собственная презентация, со ссылкой на Новики С. (2006). Городской маркетинг с использованием сбалансированной системы показателей эффективности. Берлин: –DSSW Material. С. 24.

Направление/ сфера деятельности	Индикаторы
Мероприятия	Объем предложений по мероприятиям Количество посетителей мероприятий Высокий оборот по мероприятиям
Качество пребывания	Объем предложений от уличной гастрономии Количество посетителей и пешеходов
Транспорт	Количество гостевых парковочных мест
Экономика	Количество организаций, облагаемых НДС Количество работников, уплачивающих взносы на социальное страхование Количество вновь созданных компаний
Известность и имидж	Количество сообщений в СМИ по теме городского маркетинга
Политика в сфере образования, науки и культуры	Количество (иностранных) студентов Количество зарегистрированных патентов Объем полученных федеральных и государственных субсидий
Организация работы над проектом	Общие расходы на городской маркетинг Количество волонтеров Освещение в СМИ

На муниципальном уровне эти показатели можно наилучшим образом определить с помощью опросов граждан, потребителей и гостей, а также статистических оценок города. В то же время сами городские маркетинговые организации также могут дать интересную информацию: наряду с основополагающей правовой формой и целями городских маркетинговых организаций, Федеральное объединение по вопросам городского маркетинга в 2014 году попросило своих членов оценить успехи на сегодняшний день.

Рис. 9. Собственная оценка 138 муниципалитетов, опрошенных Федеральным объединением по вопросам городского маркетинга о предпочтениях, которые дает городской маркетинг (2014)<sup>23</sup>



Этот опрос указывает на то, что более эффективное внутригородское взаимодействие (например, «конструктивная работа в проектных группах» и «координация между группами игроков») воспринимается как особенно продвигаемое городской маркетинговой организацией. Аналогично этому часто отмечались также субъективные факторы, такие как «улучшение атмосферы города» и «усиление идентичности горожан», в то время как основные цели, такие как «увеличение возможностей города в области инноваций и практических действий» или «стратегическое позиционирование города», рассматривались как менее важные. Эти ключевые данные еще раз демонстрируют сложность четкого измерения успеха городского маркетинга, а также временных рамок, которые могут потребоваться для достижения общих целей. Тем не менее данное исследование побуждает город продолжать свое участие в городском

<sup>23</sup> BCSD (2014). Городской маркетинг в профиле. Задачи, значение и развитие. Оценка опроса членов BCSD-2014. Берлин: -BCSD. С. 16.



маркетинге: 79,4% опрошенных организаций оценили значимость городского маркетинга в городе как «высокую».

## **Особая форма городского маркетинга: бизнес-инициатива по улучшению районов города (BID)**

С другой стороны, гораздо легче измерить конкретный успех в рамках так называемой бизнес-инициативы по улучшению районов города (BID). BID — это особая форма городского маркетинга, которая фокусируется на определенной части города, в некоторых случаях это может быть даже одна улица. Первые такие BID были созданы, когда владельцы торговых пассажей на пешеходных торговых улицах в североамериканских городах увидели в строительстве крупных торговых центров опасность потери покупателей и, соответственно, продаж. Однако в отличие от обычного городского маркетинга, BID не требует регулирования со стороны государственного бюджета. BID практикует неформальный подход на основе сотрудничества частных партнеров.<sup>24</sup> Посредством индивидуального сотрудничества между индустрией недвижимости и земельными собственниками, розничной торговлей и предприятиями общественного питания в форме государственно-частного партнерства (ГЧП) различные игроки пытаются на протяжении определенного периода времени развивать городские районы, создавая внутригородское инновационное пространство, в котором внедряются новые концепции.<sup>25</sup> В Германии BID призван, прежде всего, уменьшить ущерб, нанесенный стационарной розничной торговле в последние годы.

---

<sup>24</sup> Халл Т., Хуббард П., Пютц Р. (2010) Улучшение условий ведения бизнеса в городских районах как инструмент их развития. — PnD Online II. С. 2.

<sup>25</sup> Научные службы Германского Бундестага (2009). Городской маркетинг/маркетинг местоположения/BID – стратегии к презентации местоположения. — WD5 3000 108/09. С. 11.

Рис. 10. Схематическое отображение развития городской розничной торговли за последние десятилетия<sup>26</sup>



После того как BID зарекомендовали себя, прежде всего, в США, Германия стала европейским флагманом данной модели,<sup>27</sup> особенно после того, как вырос масштаб «смартшопинга» и «виртуализации» торговли.

Неофициальный подход BID не только помогает избежать дефицитов на муниципальном административном уровне, но и способствует повышению значимости районов города, которые в настоящее время не рассматриваются в силу других приоритетов. В то же время концепция BID обещает предотвратить «дармовщину», которая исходит со стороны предпринимателей, извлекающих выгоду из городских маркетинговых мероприятий, но не принимающих в них активного, в том числе, финансового участия. Игроки же инновационной сферы не только вовлечены в процесс координации, но и играют значительную финансовую роль в маркетинговом процессе.<sup>28</sup> Сейчас концепция BID подкрепляется законодатель-

<sup>26</sup> Мефферт Х., Шпиннен Б. // Блок Й. (Издат.) (2018). Практическое руководство по городскому маркетингу. Берлин: – Шпрингер. С. 178.

<sup>27</sup> Пютц Р. (2010). Улучшение условий ведения бизнеса в городских районах как инструмент их развития. – PnD Online II. С. 6.

<sup>28</sup> Научные службы Германского Бундестага (2009). Городской маркетинг/маркетинг местоположения/BID – стратегии к презентации местоположения. – WD5 3000 108/09. С. 11.

ством на уровне земель — десять из шестнадцати немецких федеральных земель в настоящее время законодательно закрепили создание BID и лежащее в их основе государственно-частное партнерство.<sup>29</sup>

Примером успешного создания и хозяйственного использования BID является Гессенский город Гиссен.

*Табл. 2. Концепция Гиссенского BIDA для некоторых его районов (Зельтерсвег, Катариненфиртель, рыночный квартал и театральный парк)*

<b>Предыстория</b>	<b>Ход событий</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В 2005 году в районе снабжения товарами города Гиссен были построены 2 новых торговых центра</li> <li>• Традиционные пассажи розничной торговли оказались под давлением</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12.2004–04.2005: мобилизация заинтересованных лиц</li> <li>• 04.2005–09.2005: разработка концепции</li> <li>• 10.2005–09.2006: учреждение четырех различных фондов финансовой поддержки</li> <li>• с 09.2006: реализация концепции BID</li> </ul>
<b>Структуры (все BID вместе)</b>	<b>Меры</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• около 200 земельных участков</li> <li>• 8,3 га площади земельных участков</li> <li>• порядка 500 собственников земельных участков</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Градостроительство (например, освещение, озеленение)</li> <li>• Мероприятия (например, новая концепция, реклама мероприятий)</li> <li>• Реклама (например, зонтичный бренд, реклама района города, Интернет)</li> <li>• Чистота (например, специальная уборка улиц и чистка фасадов)</li> </ul>
<b>Бюджет</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Идентичность (например, внутренний циркуляр, стол постоянных клиентов)</li> <li>• Консультация (например, управление районами города, планирование и консалтинговые услуги для предпринимателей)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Всего 2,1 млн € через 5 лет</li> <li>• средние затраты на участок земли 2.000 € / год</li> </ul>	

<sup>29</sup> HCU Гамбург. Законы для BID в Германии. URL.: <http://www.urban-improvement-districts.de/?q=BID/Gesetze> (26.04.2020).

## **Между ориентацией и поддержкой: помощь на федеральном уровне и земельном уровнях**

Наряду с финансовой поддержкой инициатив по городскому маркетингу на этапе их инициирования со стороны федеральных и земельных властей, муниципалитеты в Германии могут также опираться на широкую сеть групп поддержки. Еще в 1995 году в Берлине было учреждено федеральное общественное объединение по вопросам городского маркетинга (BCSD), насчитывающее в настоящее время 460 членов по всей стране. Помимо консультативной деятельности, в ходе которой BCSD проводит лекции и регулярно публикует для своих членов документы с изложением позиций и информацию по основным вопросам, текущим проблемным областям или будущим темам городского маркетинга, данное объединение также выступает в качестве ассоциации и лоббистской группы. Таким образом, она поддерживает города по отношению к GEMA (сбор лицензионных платежей за музыку, охраняемую авторским правом, исполняемую на мероприятиях) в государственных планах развития и в законодательных процедурах, а также содействует обмену информацией между различными муниципалитетами путем проведения регулярных мероприятий. В то же время BCSD помогает создавать общую картину текущих тенденций и событий в Германии посредством ежегодных опросов своих членов.

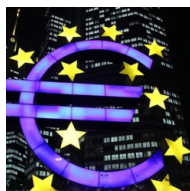
Аналогичным образом в качестве консультантов выступают также промышленные и торговые палаты и государственные министерства, главным образом, на государственном или региональном уровне. В частности, в контексте экономического развития городского маркетинга важными контактами являются торгово-промышленные палаты, которые, как правило, также являются участниками соответствующих проектных рабочих групп. Благодаря многолетнему опыту в области развития бизнеса они смогли выявить недостатки в управлении, а в некоторых случаях даже были приглашены в качестве участников в уставном капитале муниципального предприятия «Штадтмаркетинг GmbH». В то же время палаты могут использовать и международные контакты. Например, Торговая палата Гамбурга оказала значительную поддержку Ганзейскому городу Гамбургу в развитии его имиджа «Ворота в мир», организовав серию мероприятий «China meets Europe».

Государственные министерства также вовлечены в городской маркетинг, как формирующие ориентиры. Они дают рекомендации, в частности, по нормативно-правовым условиям проведения городского маркетинга, а также представляют примеры лучшей практики в федеральной земле. Одно из руководств, заслуживающих внимания, было опубликовано в 2009 году Баварским государственным министерством экономики, инфраструктуры, транспорта и технологий. В руководстве по лучшей практике городского маркетинга на примере региона объясняется успешный городской маркетинг. С началом работы в 1997 г. института по вопросам городского и регионального управления как общественно-объединения также была институционализована профессионализация профиля городского маркетинга. В институте, который находится в Ингольштадте, сотрудники городских администраций, а также частные лица могут пройти обучение на менеджеров по вопросам развития городов и регионов, научиться успешно проводить городской маркетинг и постоянно совершенствовать существующие проекты.

Рис. 11. Опыт Франкфурта-на-Майне по борьбе с негативным имиджем<sup>30, 31</sup>

STADT  FRANKFURT AM MAIN **Город Европы Франкфурт-на-Майне**

Наряду с конкретными мерами и решениями, поддержка на федеральном и земельном уровне может принимать совершенно разные формы и черты, как показывает город Франкфурт-на-Майне. Нахождение здесь Европейского центрального банка внесло значительный вклад в создание нового городского характера. Известный как очаг наркотиков и преступности в 1980-х и 1990-х годах, город долгое время боролся с негативным имиджем. Франкфурт, как крупнейший аэропорт Германии и место дислокации многочисленных международных корпораций, уже получил к тому времени определенный международный «имидж», но именно размещение Европейского центрального банка в 1998 году в качестве единственного учреждения ЕС на территории Германии позволило городу презентовать себя «Городом Европы». Благодаря растущей интернационализации университетов и соответствующему брендингу таких мероприятий, как Международная автомобильная выставка (IAA), город смог развить свою отличительную особенность. Выход Великобритании из Европейского союза также дал городу возможность еще больше утвердиться в качестве европейского финансового центра. Для этого в последнее время в число приоритетов входят улучшение качества жилья и жизни — шаг, в связи с которым все чаще обсуждается вопрос о реализации бизнес-инициатив по улучшению районов города.



14-метровый памятник евро на Вилли-Бранд-Платц во Франкфурте уже олицетворяет собой европейский характер, и поэтому Франкфурт мог бы обрести дополнительное историческое очарование благодаря строительству Нового Старого Города, — района старого города, разрушенного во время Второй мировой войны.

<sup>30</sup> Источник фотографии: URL. : [https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/global/image/seitenrahmen-neu/keyvis\\_1208x205\\_finale.ashx?la=dede&mw=1184&mh=650&hash=B6B58CD85809A55A8EADDC160CC4377911EA26BA](https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/global/image/seitenrahmen-neu/keyvis_1208x205_finale.ashx?la=dede&mw=1184&mh=650&hash=B6B58CD85809A55A8EADDC160CC4377911EA26BA)

<sup>31</sup> Городской логотип Франкфурта-на-Майне и памятник евро на Вилли-Бранд-Платц во Франкфурте

## Заключение

В последние годы городской маркетинг становится все более актуальным в Германии и во всем мире. Но сможет ли город и в какой степени эффективно использовать имеющиеся инструменты и структуры, зависит от целого ряда факторов. Городской маркетинг является длительным процессом, в котором необходимо организовать взаимодействие многих игроков, а участие граждан и местного бизнеса определяет как отправную точку, так и рамки городского маркетинга. Поэтому развитие коммуникативных процессов и соответствующая экспертиза в городской администрации являются необходимыми условиями для успешного начала проекта городского маркетинга. В то же время возможные целевые группы, желаемый имидж города, а также главные цели и подцели должны быть определены и четко доведены до сведения всех вовлеченных сторон на ранней стадии. Для достижения этих целей современный город имеет сегодня в своем распоряжении множество возможных стратегий, которые должны быть ориентированы на концепцию обслуживания, отвечающую потребностям целевой группы или групп.

*Фото 2. Указательный щит «Европейский город Франкфурт-на-Майне» на автобане А5<sup>32</sup>*



<sup>32</sup> Источник фотографии: URL.: [https://yuciyu.de/wp-content/uploads/2016/04/Frankfurt-Europastadt\\_Autobahn.jpg](https://yuciyu.de/wp-content/uploads/2016/04/Frankfurt-Europastadt_Autobahn.jpg).

Важно, чтобы проекты были реалистичными, даже если желаемая картина порой будет отличаться от фактической, а проекты рассчитаны на долгосрочную перспективу. Поэтому не менее важно регулярно составлять отчеты об успехах, чтобы выявлять возможные недостатки и возможности для улучшения. Поиск индивидуального характера города, его отличительной особенности может стать первым серьезным препятствием на пути к успешному городскому маркетингу. Однако чем привлекательнее будет находка, тем легче будет донести новый имидж города как до горожан, так и в окружающий мир. В настоящее время в Германии реализуется множество идей для привлечения внимания к имиджу городов уже в обозримом будущем. Например, на многих участках автомагистралей регионального и федерального значения используются указательные щиты, как показано на фото 2.



## **Необходимость структурных изменений моногородов Казахстана и задачи местного управления. Опыт Германии**

*Нургуль Адамбаева*

Написание данной статьи вдохновлено, главным образом, делегационной поездкой в Федеративную Республику Германию, организованной Фондом имени Конрада Аденауэра в начале 2020 года. Поездка посвящалась теме «Городское развитие и устойчивость. Структурные изменения и диверсификация экономики». Участниками явились представители общественных организаций, депутаты городских маслихатов, представители Министерства национальной экономики РК, аким сельского округа и руководитель аппарата районного акима.

Немецкие эксперты из различных сфер (инновационные технологии, архитектура и строительство, бизнес, местное управление и др.) рассказали об опыте структурных изменений в Германии с разных точек зрения. Что же подразумевает это понятие? Прежде всего, переориентацию монопрофильности экономики на ее диверсификацию, развитие современных технологий и инноваций, а также устойчивое развитие. Структурные изменения нацелены в первую очередь на долгосрочность и перспективу. Главным образом это актуально для так называемых моногородов, развитие и существование которых находится зачастую под угрозой.

### **Моногорода Казахстана**

Понятие «моногород» связано с экономическим развитием города в рамках одной отрасли. Такими городами считаются те, где более 20% трудоспособного населения заняты на одном или нескольких предприятиях, называемых градообразующими. Чаще всего такие предприятия являются монопрофильными и имеют сырьевую направленность. От них зависят практически все процессы города в экономической и социальной сферах. Кроме того, промышленное производство в таких городах составляет более 20% от общегородского производственного объема. В некоторых моногородах градообразующие предприятия работают лишь частично либо уже полностью закрыты. Многим из городов при

этом административно подчиняются пригородные поселки, связанные с ними экономически. Среди крупнейших моногородов Казахстана можно назвать Балхаш, Жезказган, Сатпаев, Темиртау, Экибастуз, Жанаозен, Риддер, Степногорск, а также Байконыр (в долгосрочной аренде Российской Федерации). Всего же их насчитывается 27.<sup>1</sup> Общая доля моногородов в Казахстане довольно высока, по сути, это каждый третий город нашей страны.<sup>2</sup> Безусловно, это вызывает необходимость постоянного внимания и анализа ситуации. Моногорода — это и многие поколения рабочих, и тяжелый труд, и риски для здоровья жителей. При изменении условий и прекращении деятельности градообразующих предприятий жизнь такого города приходит в упадок и требует комплексных структурных изменений.

## Основные проблемы моногородов Казахстана

Моногорода строились уже в конце XIX–XX вв. во всех индустриальных странах. Именно в рамках советской экономической модели это явление получило наиболее широкое развитие. Происходило создание предприятий, заводов, электростанций и рост населенных пунктов, примыкающих к ним. Моногорода создавались и при эвакуации больших заводов в малые города в военное время. Их зарождение не всегда шло по единому сценарию, но проблемы, как правило, имеют общий характер.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан № 990 от 27 декабря 2019 года «Об утверждении Государственной программы развития регионов на 2020–2025 годы»: Эдilet. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000990> (был доступен 28 апреля 2020 года).

<sup>2</sup> Пульс моногорода // Эксперт Казахстан. 2016 г. № 3. С. 547. URL.: <http://expertonline.kz/a14209/> (был доступен 30 апреля 2020 года).

Табл. 1.<sup>3</sup> Основные проблемы моногородов Казахстана (согласно Программе развития моногородов на 2012–2020 гг.)<sup>4</sup>

Экономические	Социальные	Инфраструктурные и экологические
<ul style="list-style-type: none"><li>• закрытие либо угроза закрытия основного предприятия в связи с сырьевым истощением и неконкурентоспособным производством;</li><li>• низкий уровень диверсификации экономики населенного пункта;</li><li>• высокий уровень зависимости трудового населения;</li><li>• серьезная зависимость бюджета города от налогов, получаемых исключительно за счет работы предприятия.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• сокращение рабочих мест и безработица;</li><li>• низкий уровень доходов жителей городов;</li><li>• отток населения и снижение его численности;</li><li>• тенденции к увеличению уровня социальной напряженности.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• износ инженерной и социальной инфраструктуры;</li><li>• общая серьезная экологическая нагрузка на населенный пункт;</li><li>• высокая вероятность чрезвычайных ситуаций, вызванных техногенными и природными причинами.</li></ul>

Данные таблицы, а именно представленная классификация проблем, взяты из Программы развития моногородов РК от 2012 г., утратившей силу в 2014 г. Несмотря на это едва ли можно сказать, что они потеряли свою актуальность на сегодняшний день, даже если ситуация сравнительно улучшилась. Это подтверждают и более современные государственные программы развития, где так или иначе указывается необходимость решения многих вопросов моногородов.

## О Программе развития моногородов Казахстана

Итак, с 2012 г. в Казахстане была принята государственная Программа развития моногородов, изначально рассчитанная на период до 2020 года. Официально она подразумевала развитие городов в русле устойчивости

<sup>3</sup> Составлена автором.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан № 683 от 25 мая 2012 года. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан № 728 от 28 июня 2014 года «Об утверждении Программы развития моногородов на 2012–2020 годы»: Эдлет. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683> (был доступен 28 апреля 2020 года).

с учетом социально-экономических вопросов.<sup>5</sup> В Программе выделялась необходимость оптимизации жизни моногородов, диверсификации их экономик и развития МСБ. В рамках этих направлений определялись задачи:

- выявление потенциала новых возможных сфер экономики;
- разработка комплексного плана развития городов, учитывая перспективы и численность населения. Задача была поставлена местным исполнительным органам;
- работа над генпланом городов для модернизации инфраструктуры: социальной, жилищной и инженерной. В том числе подразумевался ремонт зданий либо снос аварийного и ветхого жилья;
- разработка и реализация так называемых «якорных» проектов для привлечения инвестиций;
- создание вспомогательных предприятий градообразующими предприятиями.<sup>6</sup>

Однако уже в 2014 г. Программа по развитию моногородов была включена в более широкую Программу развития регионов на период с 2014 по 2019 гг. Как и ранее, для моногородов в рамках расширенной программы подразумевалось общее улучшение инфраструктуры, решение транспортных проблем, развитие бизнеса, а также «брендинг» городов.<sup>7</sup> Тем не менее, моногородам уделяется уже далеко не отдельное внимание: согласно новой программе, они были включены в одну группу со всеми малыми городами страны. Программа развития регионов объединила и другие программы, работавшие ранее: «Развитие регионов», «Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на 2011–2020 годы», «Доступное

---

<sup>5</sup> Мухамбеткалиева Г. М. Опыт решения проблем моногородов (на примере Казахстана и Германии) // Вестник Евразийского Национального Университета им. Л. Н. Гумилева. Серия «Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология». 2018. № 2 (123). С. 48. URL.: [http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2\(123\)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf](http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2(123)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf) (был доступен 20 апреля 2020 года).

<sup>6</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан № 683 от 25 мая 2012 года. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан № 728 от 28 июня 2014 года «Об утверждении Программы развития моногородов на 2012–2020 годы». Эдilet. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683> (был доступен 28 апреля 2020 года).

<sup>7</sup> Пульс моногорода // Эксперт Казахстан. 2016 г. № 3 (547). URL.: <http://expertonline.kz/a14209/> (был доступен 30 апреля 2020 года).

жилье» и «Акбулак».<sup>8</sup> С одной стороны, такую стратегию развития можно теоретически назвать более комплексной и всеобъемлющей. С другой стороны, она, возможно, охватывает слишком большой круг вопросов. Очень вероятно, что это затрудняет эффективность планирования действий и контроль над исполнением задач.

По состоянию на 2018 г. ни один из моногородов не продемонстрировал пример, когда экономика вышла бы за пределы деятельности градообразующего предприятия. То есть без финансовой поддержки со стороны государства или предприятия ни один из «якорных» проектов, к сожалению, не мог на тот момент существовать.<sup>9</sup> Что касается результатов на начало 2020 года, то, согласно официальным данным, в моногородах на 10% снизился износ сетей водоснабжения и на 12% — электросетей.<sup>10</sup> Это, безусловно, радует, но не дает полную картину ожидаемых результатов. На момент окончания программы было реализовано 48 проектов, из которых лишь 32 работают стабильно. Остальные либо простаивают, либо являются недозагруженными, либо работают с периодичностью. При этом, согласно источникам, все они не инновационные и основываются на добыче или первичной обработке сырья либо производстве строительных материалов. В связи с этим с 2020 г. принята новая Программа развития регионов до 2025 г. В ее рамках и далее планируется выполнять поставленные задачи для моногородов, в том числе развивать предпринимательство и сферу туризма.<sup>11</sup> Так или иначе, это свидетельствует о нерешенности многих проблем и необходимости дальнейшей работы над ними. Хотя при разработке программ учитывался

---

<sup>8</sup> Байгарин М. Единая программа развития регионов, объединяющая 5 действующих, повысит качество жизни населения – директор департамента МРР РК Ардак Досанов // МИА «Казинформ». 2014. URL.: [https://www.inform.kz/ru/edinaya-programma-razvitiya-regionov-ob-edinyayuschaya-5-deystvuyuschih-povysit-kachestvo-zhizni-naseleniya-direktor-departamenta-mrr-rk-ardak-dosanov\\_a2649066](https://www.inform.kz/ru/edinaya-programma-razvitiya-regionov-ob-edinyayuschaya-5-deystvuyuschih-povysit-kachestvo-zhizni-naseleniya-direktor-departamenta-mrr-rk-ardak-dosanov_a2649066) (был доступен 20 апреля 2020 года).

<sup>9</sup> Шестакова Т. Обновленка для регионов // inbusiness.kz. 2018. URL.: <https://inbusiness.kz/ru/news/obnovlenka-dlya-regionov> (был доступен 20 апреля 2020 года).

<sup>10</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан № 990 от 27 декабря 2019 года «Об утверждении Государственной программы развития регионов на 2020–2025 годы». Эдлет. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000990> (был доступен 28 апреля 2020 года).

<sup>11</sup> Там же.

анализ международного опыта, возможно, есть необходимость переосмысления определенных шагов и дальнейшего поиска эффективных путей развития.

## **Структурные изменения в Германии: основные инструменты, пути решения вопросов и особенности структурной политики**

Кризис в Германии с конца 1950-х гг. был вызван неконкурентоспособностью угля с ввозимой в страну нефтью. Для оптимизации ситуации в 1968 г. в Германии был введен закон о реструктуризации и оздоровлении угольной промышленности и регионов по угледобыче. Мерами по решению проблем были:

- модернизация устаревших отраслей промышленности;
- регулирование угольной отрасли: а) ограничение добычи, б) субсидии сотрудникам предприятий для их переквалификации;
- развитие высшего образования и создание соответствующей инфраструктуры;
- создание технопарков и наукоемких производств.<sup>12</sup>

Именно эти меры среди прочих являются шагами в направлении структурных изменений: в сторону диверсифицированной экономики и устойчивого развития.

В рамках делегационной поездки в Германию по линии Фонда имени Конрада Аденауэра были проведены экспертные встречи, на которых рассматривались реальные примеры эффективности вышеупомянутых мер по структурным изменениям:

1. Руководитель компании Wohnkompanie Berlin GmbH<sup>13</sup> Штефан Альнер рассказал о деятельности организации по реконструкции старых

---

<sup>12</sup> Кулай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации экономики моногородов // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 73. С. 234. URL.: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-modernizatsii-i-restrukturizatsii-ekonomiki-monogorodov/viewer> (был доступен 20 апреля 2020 года).

<sup>13</sup> Более подробно с деятельностью организации можно ознакомиться на их официальном сайте: <https://www.wohnmkonomie.de/die-wohnmkonomie/ueber-uns.html> (был доступен 10 мая 2020 года).

промышленных предприятий (к примеру, старой закрытой табачной фабрики). Реконструкция и достройка старых комплексов направлена на создание новых промышленных зон. При этом учитывается необходимость повышения энергоэффективности при эксплуатации зданий. Система отопления, разумное использование энергии по охлаждению, солнечных батарей, более эффективное использование пространства (через переоборудование крыши или достройки связующих мостов между зданиями или иных сооружений) — все это и не только подразумевается в рамках деятельности организации. Компания работает на коммерческой основе, не имея государственной поддержки, т.е. речь идет о частных заказах предпринимателей. Немаловажно отметить, что такие проекты поддерживаются многими банками Германии.

Важным аспектом является то, что при планировании проектов организация обязана согласовать их с местным управлением, ответственным за соответствующий район Берлина. Местное управление обязано в свою очередь оповестить соседствующее с реконструируемым комплексом население, которое может внести свои предложения. К примеру, едва ли при такой реконструкции возможен сруб зеленых насаждений, парков — чаще всего население выступает против, кроме того, это непозволительно зачастую по закону.

С одной стороны, этот пример демонстрирует новый вид экономической деятельности в рамках диверсифицированной экономики, с другой — это подчеркивание важности устойчивого развития жизнедеятельности и постоянный диалог с населением.

*Фото 1. О том, как преобразовать, реконструировать, «нарастить» жилые здания и промышленные комплексы для повышения эффективности их эксплуатации (в использовании электроэнергии, пространства и др.) – о деятельности Wohnkompanie Berlin GmbH. На фото: Амос Хельмс, руководитель по работе со странами Азии в отделе внутренних программ Фонда имени Конрада Аденауэра*



2. Стремление к полному отказу от использования угля для выработки электроэнергии в Германии — это, пожалуй, один из центральных элементов структурных изменений в стране. Государство подразумевает при этом не только закрытие заводов, но и определенную компенсацию каждой из федеральных земель, создание альтернативных рабочих мест и рекультивацию заводов. «Выход из угля» планируется в 2038 г. Расчет этих сроков, а также план по выходу произвела так называемая комиссия по структурным изменениям, росту и занятости, созданная в 2018 г. из представителей сфер политики, экономики, защиты окружающей среды и профсоюзов. Об этом рассказала в рамках встречи



представитель Федерации германской промышленности Екатерина Бенинг. Разрабатываемый закон о «выходе из угля» подразумевает при этом определенное количество дотаций каждой федеральной земле, учитывая, что они неоднородны и имеют свои особенности. Связано это, по словам Бенинг, с изначально разным уровнем развития промышленности востока и запада страны. Аналогично и для развития моногородов Казахстана важно учитывать особенности и исторические предтечи каждого из них.

3. «Город в городе» — так коротко был представлен научно-технологический парк «Адлерсхоф»<sup>14</sup> в Берлине. Главная цель этого проекта — близкое «соседство» университета с одной стороны, фирм или предприятий — с другой и исследовательских проектов из внеуниверситетской среды — с третьей. Инновации, стартапы, но в то же время и уважение к истории и архитектуре прошлого (к чему, например, относится сохранение уже нефункционирующих аэродинамических установок) тесно живут и сосуществуют на территории этого парка. Иными словами, происходит тесное соседство мест научного генерирования идей, мест их воплощения в жизнь и коммерческой реализации. Общим выводом этого примера можно назвать необходимость поддерживать научную сферу, университеты и исследовательские институты как источники генерирования идей. При этом способствовать тому, чтобы идеи эти претворялись в жизнь при помощи успешных предпринимателей в сфере инновационных технологий.

---

<sup>14</sup> Более подробно о деятельности технологического парка можно ознакомиться на официальном сайте: <https://www.adlershof.de/en/> (был доступен 10 мая 2020).

*Фото 2. Наука в действии. Посещение научно-технологического парка «Адлерсхоф» в Берлине. Соседство университета, предприятий и внеуниверситетских исследовательских центров*



4. Поддержка университетов — это важнейший аспект, необходимый для структурных изменений и развития таких населенных пунктов, как моногорода. К примеру, по словам одного из депутатов земельного парламента, на сферу высшего образования федеральной земли Саар выделяется 10% от ее общего дохода. Встреча с ним также состоялась в рамках поездки.

В стенах университета Саара среди прочего ведется работа над исследованиями по теме искусственного интеллекта. В 2011 г. здесь был создан центр информационной безопасности CISPA Helmholtz Center for Information Security.<sup>15</sup> Основными темами работы центра являются защита данных, правовые аспекты, верификация программных обеспечений.

---

<sup>15</sup> Более подробно с деятельностью организации можно ознакомиться на официальном сайте: <https://cispa.saarland> (был доступен 10 мая 2020 г.).

Профессор Университета Саар доктор Флориан Вебер, специалист в области исследования Европы, также побеседовал с участниками делегационной поездки на тему структурных изменений. Он рассказал о высокой роли самоидентификации жителей со своим регионом или городом. Даже если речь идет о промышленном моногороде с присущими ему проблемами и негативными ассоциациями. Идентичность и уважение к истории своего региона, переосмысление негативных ассоциаций (в том числе через искусство и культуру) помогают, по его словам, оставаться неравнодушным к его развитию и решению проблем. Здесь, однако, безусловно важно содействие со стороны местного управления и самоуправления: идейное, концептуальное, управленческое, финансовое.

*Фото 3. Уважение к труду поколений рабочих, дань истории региона и ее идентичности – одни из причин создания музея на закрытом для производства металлургическом заводе в г. Фельклингене, федеральная земля Саар*



Помимо этого, Флориан Вебер подчеркнул: даже при высокой степени участия населения и информировании о проблемных вопросах абсолютно нет гарантии, что все будут довольны. По его мнению, при общем опросе жителей Германии огромная доля населения с большой вероятностью

выступит за возобновляемые источники энергии. В то же время, по мнению Вебера, при реализации проектов очень большое количество людей фактически выскажется против строительства ветряных установок возле своих домов. Тем не менее это не умаляет необходимость постоянного мониторинга и учета общественного мнения.

Как показали эти встречи, те или иные темы, исследуемые в рамках университета, помогают, с одной стороны, проанализировать общественные процессы, с другой — изучить, к примеру, возможности инновационных технологий, а вместе с тем — диверсификации экономики. Что еще раз подчеркивает необходимость поддержки образовательной и исследовательской деятельности со стороны государства и местного управления.

5. Так называемая международная строительная выставка (Internationale Bauausstellung – IBA<sup>16</sup>) является еще одним элементом и инструментом структурных изменений в сфере градостроительства и планирования. Называемый также архитектурной выставкой, по словам его представителей, этот инструмент «сопровождает пространственные и общественные трансформационные процессы» и является «лабораторией по экспериментам в области устойчивого развития». В рамках деятельности выставки работает совет экспертов, анализирующий идеи по реконструкции и строительству зданий, объектов, их рекультивации.

Ключевыми аспектами в их работе являются такие понятия, как «коммуникация с населением», «участие граждан», «квалификации специалистов», «междисциплинарность», «оценка результатов», «прозрачность». Иными словами, для реализации проектов выставки важно принятие их идей и планов населением и прозрачность проведения тендеров, в которых они принимают участие.

Одним из основных моментов в их работе является учет идентичности региона, которую они стараются подчеркнуть при работе над тем или иным объектом.

Вот некоторые из их проектов: 1957 г. — жилые дома в послевоенное время: строительство, ремонт имеющихся строений, реконструкция,

---

<sup>16</sup> С деятельностью выставки можно подробнее ознакомиться на сайте: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/baukultur/bauausstellung/bauausstellung-node.html> (был доступен 10 мая 2020 г.).

облагораживание и развитие инфраструктуры вокруг жилых комплексов; 1989–1999 г. — IBA Emscher Park, структурные изменения в Рурском регионе: задача заключалась в создании проектов в сфере градостроительства, социальных вопросов, культуры и экологии. Целью являлось дальнейшее экономическое развитие региона. 2010 г. — IBA-Fürst-Pückler, структурные изменения для мест добычи открытым способом, восстановление экологии, развитие туризма.

Для сбора идей и предложений у населения организация проводит среди прочего летние общественные фестивали. Собрав идеи от населения, IBA старается «продвигать» их у политиков, обладая в их глазах определенным весом и доверием.

Таким образом, IBA работает над выработкой инструментов и стратегий по устойчивому развитию регионов, затрагивая множество сфер жизни. Безусловно, подобная деятельность была бы важна и для казахстанских городов, требующих структурных изменений.

б. Еще одним ярким примером структурных изменений является металлургический завод в Фельклингене (нем. Völklinger Hütte), расположенный в федеральной земле Саар. На сегодняшний день завод включен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО. При экономическом упадке и нерентабельности его деятельности завод не стали сносить, а «переквалифицировали» в объект туризма. По словам одного из представителей казахстанской делегации поездки, «подобная рекультивация индустриального комплекса из завода в музей и превращение его в туристический объект — это отличная идея для, например, закрытых шахт в Караганде». «Ведь это проявление уважения к истории, даже если эта история была не всегда права», — продолжила другая участница, подумывая экологический вред, наносимый подобными заводами. Это и демонстрация уважения к труду людей, всю жизнь посвятивших себя опасному для здоровья делу. Кроме того, развитие туризма могло бы быть дополнительным и значительным источником дохода для подобных городов, поднимая их статус. Этот аспект также учитывается в Программе развития регионов Казахстана и заслуживает внимания со стороны органов местного управления.

Финансируется деятельность завода на сегодняшний день земельным правительством, Европейским Союзом и частично самоокупается за счет продажи билетов туристам. Около 13 миллионов евро в год от туристов поступает в бюджет земли. Разумеется, это не могло не вызвать гордости у местных жителей, по словам опытного экскурсовода завода-музея. Рекультивация — это, безусловно, огромные средства, необходимость в специалистах, поэтому этот процесс требует большого количества времени и терпения.

*Фото 4. «Индустриальный музей» — металлургический завод в городе Фельклингене (федеральная земля Саар), прекративший свою деятельность в 1986 г. В 1994 г. включен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО*



Из полученной в делегационной поездке в Германию информации можно среди прочего заключить, что большую роль в реструктуризации моногородов Германии играло принятие во внимание общественного мнения. Стратегические программы учитывали необходимость диалога с населением и выяснение, что считают важным и необходимым именно жители данного населенного пункта.

По мнению многих экспертов, именно этот аспект принес Германии положительные результаты в развитии моногородов и их структурных изменениях.<sup>17</sup> Региональное развитие и структурная политика Германии трансформировались с течением времени все больше в так называемую политику «Bottom-up» («Снизу вверх»). Это подразумевает, что местные управления, выражая мнение своих граждан, обязаны приносить собственные идеи и концепции развития в политику структурных изменений. Иначе говоря, они не должны возлагать полностью эту ответственность на вышестоящие административные уровни — т.е. на земельный и федеральный уровень. Именно поэтому речь идет о «личной ответственности».<sup>18</sup> Таким образом, к субъектам структурных изменений в Германии относятся не только политические структуры, бизнес и другие квазигосударственные структуры, но и гражданское общество.

Еще одной особенностью структурной политики для органов местного управления в Германии можно назвать «межкоммунальную кооперацию». Согласно современным дискуссиям, в Германии, к примеру, Рурский регион имеет возможность расширить и углубить экономические отношения с приграничными регионами. В то время как этот регион развивается все больше в научной и образовательной сфере, специалисты промышленной сферы зачастую остаются без работы. В это же время в соседнем регионе Вестфалия имеет место нехватка специализированных кадров из промышленного среднего класса. Гибкие региональные кооперации могут явиться решением многих подобных социально-экономических проблем.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Мухамбеткалиева Г. М. Опыт решения проблем моногородов (на примере Казахстана и Германии) // Вестник Евразийского Национального Университета им. Л. Н. Гумилева. Серия «Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология». 2018. № 2 (123). С. 50. URL.: [http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2\(123\)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf](http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2(123)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf) (был доступен 20 апреля 2020 года).

<sup>18</sup> Dahlbeck E., Gärtner S. Gerechter Wandel für Regionen und Generationen. Erfahrungen aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet. Berlin: – WWF Deutschland, 2019. S. 55–60. URL.: [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) (был доступен 20 апреля 2020 года).

<sup>19</sup> Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik. – Bremen/Berlin/Bochum: Endbericht der Prognos AG in Zusammenarbeit mit dem InWIS-Institut InWIS Forschung & Beratung GmbH. 2015. S.22. URL.: [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) (был доступен 22 апреля 2020 года).

Возможно, и для Казахстана необходима регулярная и непосредственная кооперация между областными, районными органами местного управления для определения возможностей сотрудничества в сфере кадровой политики, образования, экономического развития, а также обмена опытом успешного развития регионов. В особенности моногородов.

Довольно непросто сравнивать две страны, учитывая разницу в формах государственного устройства, численности населения, плотности его проживания и общей площади территории. Это неоднократно отмечали и сами участники делегационной поездки Фонда Аденауэра. Тем не менее, постоянный анализ возможностей структурных изменений, применимых и возможных в Казахстане, необходим и важен. Для чего, собственно, и существует обмен международным опытом.



## **Глава 5:** **Управление и кадровая политика**

### **Кадровое обеспечение местных органов управления в контексте региональных особенностей рынка труда**

*Алихан Байменов, Ернар Жаркешов, Гульмира Раисова*

Кадровое обеспечение органов местного самоуправления и государственного управления имеет важное значение, так как данный уровень самоорганизации и влияния играет ключевую роль в устойчивом развитии любой страны. При этом очевидно, что степень их обеспеченности кадрами, с одной стороны, определяется потенциалом генеральной совокупности человеческих ресурсов, имеющимся в данной местности или административно-территориальной единице, а с другой стороны, зависит от качества реальной выборки человеческих ресурсов, готовых и имеющих желание работать в этих органах управления. Вместе с тем полномочия, ответственность и ресурсы местных органов управления наряду с другими факторами оказывают влияние на мотивацию потенциальных кадров, следовательно, и на долю реальной выборки в генеральной совокупности человеческих ресурсов.

До принятия Конституции 1995 года в Казахстане органы местного самоуправления имели достаточно широкие полномочия. В настоящее время правовую основу местного государственного управления и самоуправления составляют Конституция, Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и другие нормативные правовые акты. В части предмета деятельности оба института тесно взаимосвязаны, дополняют друг друга и составляют единую управленческую «надстройку», обеспечивающую жизнедеятельность местных сообществ.

В 2012 году была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан (далее — Концепция), согласно которой развитие местного самоуправления происходит в два этапа и включает

меры по активизации участия населения в управлении, внедрение выборности акимов сельских округов, сел, поселков, а также формирование 4-го уровня бюджета.<sup>1</sup>

Обзор международной практики показывает, что в ряде стран на органы местного самоуправления возлагаются и государственные функции. В некоторых странах, например, в Польше и Франции, Конституции и административно-территориальное устройство которых в общих чертах сходны с Казахстаном, для соблюдения интересов государства и обеспечения взаимодействия с органами местного самоуправления введены институты воевод и префектов. Практически во всех моделях наблюдается определенный дуализм органов местного самоуправления, и это отражено в Европейской хартии местного самоуправления.<sup>2</sup>

В действующей казахстанской модели основные полномочия и ресурсы сосредоточены в органах местного самоуправления. В то же самое время предпринимались попытки разработки закона, обеспечивающего баланс между органами самоуправления и местного самоуправления.

В настоящее время органы местного самоуправления<sup>3</sup> укомплектованы кадрами на 91–92% (табл. 1). Удельный вес госслужащих категории Е в фактической численности всех госслужащих составляет 35,2%. На 1000 жителей городов, районов и сельских местностей приходится в среднем 4 госслужащих, что является оптимальным соотношением в век цифровизации многих видов госуслуг.

---

<sup>1</sup> Развитие местного самоуправления в Казахстане. Отчет по оценке влияния изменений законодательства на практику местного самоуправления. ОО «ЭХО». 2018. URL.: [http://www.echo.kz/images/reports/msu\\_echo.pdf](http://www.echo.kz/images/reports/msu_echo.pdf). Асаубаев Р. Местное самоуправление: потенциал развития и текущие проблемы. Фонд Сорос, 2016. URL.: <https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/09/%D0%B0%D1%81%D0%B0%D1%83%D0%B1%D0%B0%D0%B5%D0%B2.pdf>.

<sup>2</sup> European Charter of Local Self-Government <https://rm.coe.int/168007a088>.

<sup>3</sup> На местном уровне, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года за № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных госслужащих», госслужащие городского, районного и сельского уровня представлены в категории Е.

Табл. 1. Уровень укомплектованности и среднее значение конкурса на одну вакантную должность на 1 января 2020 года

<b>Аппараты акимов районов, районов в городе и городов областного значения, аппараты маслихатов районов (без учета городов Нур-Султан, Алматы, Шымкент)</b>	<b>Районные исполнительные органы, финансируемые из местного бюджета, акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов</b>	<b>Аппараты акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов</b>
Категория «Е»	Категория «Е-Р»	Категория «Е-Г»
штат – 5575	штат – 16332	штат – 11636
факт – 5142	факт – 14919	факт – 10653
укомплектованность – 92,2%	укомплектованность – 91,3%	укомплектованность – 91,6%
Количество людей на одну вакантную должность (среднее значение)		
0,9	0,8	0,7
(2507 претендентов на 2804 вакансий)	(4982 претендентов на 6440 вакансий)	(2980 претендентов на 4300 вакансий)

Показатель количества людей на одну вакантную должность из таблицы 1 свидетельствует, что работа в местных органах управления имеет низкую привлекательность. Количество претендентов на одну вакантную должность составляет 0,9 человека в районных акиматах, 0,8 человека в районных исполнительных органах и всего 0,7 человека в аппаратах акимов сел. Хотя требования к уровню образования, предъявляемые к должностям в сельских акиматах, ниже в сравнении с другими категориями (табл. 2). Претендентам достаточно иметь послесреднее или техническое и профессиональное образование, в то время как для участия в конкурсе на должности других категорий необходимо иметь высшее образование.

Табл. 2. Квалификационные требования к должностям районного (город областного значения), сельского уровня<sup>4</sup>

Должность	Категория	Образование
Аппараты акимов районов, районов в городе и городов областного значения, аппараты маслихатов районов (категория Е)		
главный специалист	Е-4	последнее или техническое и профессиональное образование при наличии не менее одного года стажа работы на госслужбе или не менее двух лет стажа работы в соответствующих областях
ведущий специалист	Е-5	последнее или техническое и профессиональное образование
Районные исполнительные органы, финансируемые из местного бюджета, акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов (категория Е-Р)		
главный специалист	Е-Р-4	последнее или техническое и профессиональное образование при наличии не менее одного года стажа работы на госслужбе или не менее двух лет стажа работы в соответствующих областях
ведущий специалист	Е-Р-5	последнее или техническое и профессиональное образование
Аппараты акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов (категория Е-Г)		
главный специалист	Е-Г-3	последнее или техническое и профессиональное образование при наличии не менее одного года стажа работы на госслужбе или не менее двух лет стажа работы в соответствующих областях
ведущий специалист	Е-Г-4	последнее или техническое и профессиональное образование

Обращает на себя внимание то, что конкурс на вакантные должности в местных акиматах незначительный при наличии большого числа трудоспособного населения в селах,<sup>5</sup> а также людей, желающих стать госслужащими. На наш взгляд, следующие факторы оказывают существенное

<sup>4</sup> Об утверждении Типовых квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса «Б». Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 13 декабря 2016 года № 85. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 21 декабря 2016 года № 14542. URL.: [https://tengrinews.kz/zakon/agentstvo\\_respubliki\\_kazahstan\\_po\\_delam\\_gosudarstvennoy\\_slujby\\_i\\_protivodeystviyu\\_korrupsii/trud/id-V1600014542/](https://tengrinews.kz/zakon/agentstvo_respubliki_kazahstan_po_delam_gosudarstvennoy_slujby_i_protivodeystviyu_korrupsii/trud/id-V1600014542/).

<sup>5</sup> Сельским местностям присущ высокий удельный вес трудоспособного населения (62,5% от общего числа сельского населения). Источник: Занятость в Казахстане. 2014–2018. Статистический ежегодник. – Нур-Султан: АС МНЭ РК, 2019.

влияние на мотивы и желание генеральной совокупности трудовых ресурсов на местах работать в органах самоуправления и госуправления:

1. Низкий уровень доверия у местного населения к объективности и справедливости конкурсного отбора. У многих претендентов присутствует «чувство обреченности». В большинстве случаев они думают, что итоги конкурса уже predetermined, на должность пройдет другой, и его не возьмут.
2. Недостаточный уровень подготовленности претендентов к процедурам отбора, а именно к тестированию.
3. Диспропорции в оплате труда между центральным и местными уровнями управления, а именно низкий размер заработной платы госслужащих местных органов по сравнению с центральными органами и другими секторами экономики.
4. Корпоративная культура, определяющая ценностные установки и мотивы поведения госслужащих, включая взаимоотношения внутри организации и переработки госслужащих.
5. Недостаточная мотивированность. Согласно исследованию Van der Wal Z., Mussagulova A., основными мотивами у госслужащих Казахстана являются стремление участвовать в выработке госполитики (4,22 из 5), приверженность общественным интересам (4,02 из 5), сострадание (3,9 из 5), самопожертвование (3,57 из 5).<sup>6</sup> Именно отсутствие достаточных полномочий и ресурсов на местном уровне управления снижают основные мотивы работы на госслужбе. Потенциальные претенденты предпочитают работать на том уровне, где полномочий и ресурсов больше, то есть на областном уровне или в центральном аппарате.

В связи с этим огромное значение имеет наделение достаточными и необходимыми полномочиями и ресурсами акимов районов, сельских округов, сел и поселков для того, чтобы этот уровень управления имел достаточную возможность оказывать влияние на улучшение жизни населения.

---

<sup>6</sup> Van der Wal Z., Mussagulova A. (2017). Motivation of public servants in Kazakhstan. Final Report. ACSH. GCPSE. UNDP: 53.

Следовательно, и ответственность должна накладываться только за то, на что у них имеются полномочия и ресурсы.<sup>7</sup>

К сожалению, сейчас наблюдается некий разрыв между объемом полномочий и ресурсными возможностями по реализации данных полномочий. В соответствии с законодательством, на акимов возложено 79 функций, реализация которых требуют значительного объема ресурсов. В то же время, согласно Концепции, для расширения финансовой и экономической самостоятельности органов местного самоуправления проводится работа по передаче им части налоговых и неналоговых поступлений,<sup>8</sup> процесса управления коммунальной собственностью, приобретенной за счет средств местного самоуправления, а также внедрения механизмов участия граждан в обсуждении проектов соответствующих бюджетов.

На наш взгляд, налог на недвижимость как с физических, так и с юридических лиц должен быть в доходной части местного бюджета. Такое решение имело бы фискально-экономическую логику и сделало бы содержательнее работу по определению налоговой базы, обеспечению соответствующей задачи. Наряду с этим, наделение органов городского, районного и сельского уровней полномочиями в решении вопросов землеотвода, недропользования способствовало повышению их значимости на местах.

Обеспечение органов местного самоуправления и госуправления достаточными финансовыми ресурсами, в свою очередь, несомненно скажется на развитии социальной инфраструктуры и одновременно на повышении привлекательности работы в местных органах управления. Известно, что рост уровня развития инфраструктуры способствует повышению привлекательности жизни в местных сообществах, преодолению диспропорции между городами и селами.

---

<sup>7</sup> Байменов А. О некоторых факторах эффективности государственного управления // Государственная служба. 2020. Том 20. № 1. С. 26–32.

<sup>8</sup> Например, доходную часть бюджетов местного самоуправления составляют индивидуальный подоходный налог по доходам, не облагаемым у источника выплаты; налог на имущество физических лиц; земельный налог на земли населенных пунктов; налог на транспортные средства юридических лиц; налог на транспортные средства физических лиц; плата за размещение наружной (визуальной) рекламы; доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества; добровольные сборы физических и юридических лиц; штрафы, взимаемые акимами за административные правонарушения, предусмотренные КАП РК; доходы от продажи коммунальной собственности; трансферты из районного бюджета.

Безусловно, выравнивание уровня развития инфраструктуры (например, качество дорог и питьевой воды, доступ к централизованному водоснабжению и теплоснабжению) требует времени. Одновременно необходимо, чтобы сельское население охватывалось вновь предоставляемыми и развиваемыми общественными благами на одинаковом уровне с городом. Например, это касается высокоскоростного интернета и общенационального телевидения. Госслужащие и молодежь, работающие в сельских местностях, не должны чувствовать отставание в информационном обеспечении.

Наряду с указанными вопросами особого внимания требует усиление роли органов местного управления в реализации таких ключевых функций государства как здравоохранение и образование. В частности, на районном уровне базовая структура местного госуправления не предусматривает орган по управлению здравоохранением. Все медицинские учреждения относятся к ведению областного управления.

Районный бюджет не имеет статьи расходов на здравоохранение, соответственно, отсутствуют ресурсы, но при этом сохраняется ответственность за эту сферу и некоторые отдельные компетенции, такие как вопросы охраны материнства и детства, содействие кадровому обеспечению сельских организаций здравоохранения. Как следствие, при возникновении проблем в данной сфере ответственность перекладывается на районное и городское звено управления. Например, года два назад министр здравоохранения сделал замечание акиму Талгарского района из-за ситуации со скорой помощью. Несколько месяцев назад аким Зайсанского района ВКО был освобожден от должности из-за народных волнений, связанных со слухом о коронавирусе.

В связи с этим особый интерес в части разграничения ответственности, ресурсов и полномочий представляет опыт некоторых стран, где используется смешанный подход, при котором финансирование оплаты труда работников вышеуказанных сфер и снабжение оборудованием решаются на уровне штата (или префекта), а вопросы администрирования, содержания и ремонта зданий входят в компетенцию местного уровня управления. Тем самым реализуется принцип децентрализации путем делегирования функций на низовые уровни управления.

Кроме того, на практике встречаются случаи, когда сверху вниз спускаются поручения без предварительного изучения наличия там соответствующих полномочий и ресурсов. В итоге должностные лица низовых уровней управления попадают в своеобразную ловушку, вынуждены идти на установление коррупционных взаимоотношений с юридическими или физическими лицами, имеющими соответствующие ресурсы, взамен предлагая им привилегии при госзакупках и госзаказах.

Все вышеуказанное, несомненно, оказывает влияние на мотивы и желание потенциальных претендентов работать в местных органах управления, а также на мотивы действующих госслужащих продолжать работу на данном уровне управления.

В вопросах формирования профессионального госаппарата ключевая роль принадлежит системе управления человеческими ресурсами (далее — УЧР). Сравнительный анализ УЧР различных стран показал, что госучреждения, практикующие передовые технологии УЧР, как правило, отличаются более высокой эффективностью, в них лучше работают механизмы и технологии мотивации, обучения, карьерного продвижения, как следствие — ниже текучесть кадров и выше удовлетворенность трудом.<sup>9</sup>

Учитывая важность роли УЧР на госслужбе, еще в 2012 году с целью профессионализации госслужащих и поднятия их на новый уровень в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» были внесены изменения касательно:

- переименования кадровых служб в службы управления персоналом. Ожидалось, что как назовешь корабль, так и он поплывет;
- создания единых служб управления персоналом (ЕСУП) для исполнительных органов, финансируемых из местных бюджетов. Объективная необходимость централизации работы по управлению персоналом на районном уровне была продиктована тем, что на тот момент около 5 тыс. человек работали, совмещая основную работу с выполнением обязанностей «кадровика» на районном и сельском уровне.

---

<sup>9</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., Palaric E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. EC. S. 108.



Как следствие, в местных исполнительных органах работа по УЧР была сведена к формальному документационному обеспечению процедур отбора, найма, увольнения и пребывания на госслужбе.

В 2013 году все кадровые службы в госорганах были переименованы в службы управления персоналом (далее — СУП), а во всех районах и в отдельных городах созданы ЕСУП с численностью от 3 до 6 сотрудников при средней общей штатной численности по району в 120–130 единиц. На сегодняшний день на ЕСУП на местах возложены функции по организации деятельности комиссий по кадровым вопросам, обеспечению соблюдения процедур проведения оценки деятельности, стажировки, наставничества, конкурсного отбора, продвижения, переподготовки и повышения квалификации госслужащих. Эти меры позволили повысить профессиональный уровень работников СУП, сосредоточив их усилия только на вопросах HR-менеджмента, и в то же время освободить порядка 4 тысяч госслужащих-совместителей от выполнения не свойственных им функций.

В Казахстане предпринимается попытка внедрения единой рамки компетенций госслужащих. Соответственно, разработаны тесты по оценке компетенций, которые были использованы во время комплексной аттестации административных госслужащих в 2017 году. Вместе с тем, качество этих тестов и достоверность их результатов вызывают сомнения, как следствие, доверие к ним еще достаточно низкое.

Кроме того, на методы отбора, как выяснилось, оказывают влияние ценности корпоративной культуры. В частности, в 2013–2016 годах одна из крупных казахстанских организаций квазигоссектора использовала в качестве инструментов отбора:

- тесты на оценку уровня профессиональных знаний и законодательства;
- тесты на оценку способностей;
- интервью по компетенциям.

При этом считалось, что среди вышеперечисленных трех инструментов наиболее «сильными» являются тестирование способностей и интервью по компетенциям. HR-менеджеры полагали, что кандидаты, продемонстрировавшие наилучшие результаты по этим инструментам и принятые на работу, станут высокоэффективными работниками по

итогах ежегодной оценки их деятельности в течение 3-х последующих лет работы в организации.

Реальность оказалась другой. На рабочем месте высокую эффективность демонстрировали работники, получившие в свое время высокую оценку по итогам тестов на оценку профессиональных знаний и законодательных актов. То есть в сложившейся ситуации сильным инструментом отбора оказался тест на оценку уровня профессиональных знаний и законодательства.

Дальнейшие исследования показали, что сильным данный инструмент являлся не по своей природе. Сильным его делали основные ценности корпоративной культуры организации. В данной компании во главу угла ставились «исполнительность» и «ответственность», как следствие, исполнительные и усидчивые работники, которые в свое время набрали высокие баллы по тестам на оценку профессиональных знаний и законодательства, становились наиболее эффективными.

Из этого можно заключить, что нельзя заранее утверждать, что интервью по компетенциям и тесты способностей не обладают хорошей прогностической валидностью, здесь первостепенное значение имеет правильное определение поведенческих компетенций, которые оцениваются при найме и в последующем — при ежегодной оценке деятельности работников.

В настоящее время Законом «О государственной службе в Республике Казахстан» на СУП возложены в основном процедурно-операционные функции. Тогда как такие функции, как разработка и реализация стратегии управления человеческими ресурсами, анализ и планирование потребности в кадрах, формирование корпоративной культуры и развитие благоприятного социально-психологического климата, имеющие стратегический характер, закреплены за СУП нормативным приказом уполномоченного органа. Это в значительной степени влияет на формирование неправильного понимания текущей и ожидаемой роли, а также приоритетов деятельности СУП как у руководителей госорганов, так и у самих работников СУП. Данная ситуация сохраняется на

госслужбе в течение многих лет, хотя о необходимости реформы говорилось еще в 2000-х годах.<sup>10</sup>

Наличие специальных знаний и опыта в сфере УЧР должно стать одним из ключевых требований для кандидатов, претендующих на должность руководителя СУП на уровне центрального госоргана и аппарата акима области. К сожалению, законодательно установлены требования только касательно наличия соответствующего образования, предусмотренного квалификационными требованиями, и стаж работы на соответствующих госдолжностях (и не обязательно в сфере управления персоналом). Как следствие, должность руководителя СУП может занимать любой гражданин без наличия необходимого опыта и навыков в сфере управления персоналом. На практике приход на должность руководителя СУП человека без специальных знаний и опыта в сфере УЧР может сильно сказаться на организации работы данного подразделения.

В целом дальнейшее совершенствование системы управления человеческими ресурсами на госслужбе способствовало бы решению вопросов кадрового обеспечения местных органов управления.

Для повышения возможностей местных органов самоуправления, в соответствии с действующим законодательством, в стране были созданы общественные советы как механизм участия общественности, экспертов и граждан в решении проблем местных сообществ. Впрочем, само создание общественных советов обнажает проблемы действенности местных представительных органов — маслихатов, что не является предметом данной работы. В то же время уровень доверия не только местным исполнительным органам, маслихатам, но и общественным советам остается достаточно низким. Это связано в частности с тем, что зачастую они принимают predetermined решения.

Помимо прямого качественного кадрового обеспечения, что немало важно для восстановления доверия, необходимы кардинально новые, не обязательно прямые, подходы к использованию интеллектуального потенциала генеральной совокупности местного рынка труда в местных органах управления, что невозможно без реального вовлечения бизнеса

---

<sup>10</sup> Байменов А. 2000. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. Астана: Фолиант. С. 149.

и экспертного сообщества. В связи с этим перед органами местного самоуправления Казахстана стоит задача поиска нового формата работы.

Определенный интерес в этом направлении представляет успешный опыт государственных и городских акселераторов в городе Дубае (Объединенные Арабские Эмираты),<sup>11</sup> общей характеристикой которых являются:

- вовлечение в одну команду необходимых стейкхолдеров, заинтересованных лиц (госорганы, общественные объединения, активные жители, ученые, предприниматели);
- совместный анализ конкретного проблемного вопроса, поиск нестандартных решений, не требующих дополнительных бюджетных средств;
- ускоренный запуск внедрения выбранных решений.

За достаточно короткое время путем использования инновационных методов анализа и совместной выработки решений акселерационным командам удалось, например:

- снизить ДТП на некоторых дорогах со смертельным исходом на 53%;
- зачислить в дошкольные учреждения всех детей граждан страны, стоявших в очереди на детские сады, за 50 дней;
- удвоить количество женщин, проходящих скрининг на выявление рака молочной железы;
- увеличить в 7 раз количество патентов в стране и др.

В Казахстане успешный опыт городских акселераторов одним из первых был применен акимом г. Нур-Султана.<sup>12</sup> Естественно, у каждой страны есть своя специфика, включая Казахстан, что учитывалось при внедрении городского акселератора. Акселератор определил новый, более открытый формат работы акимата. Была создана единая площадка, объединяющая активных горожан, представителей частных компаний, общественных объединений и структур, основной задачей которых является совместный анализ тактических вопросов по развитию города, поиск и ускоренная реализация оптимальных решений проблем качества жизни в столице.

---

<sup>11</sup> Government Accelerators, UAE. Official website URL.: <https://www.accelerators.gov.ae>.

<sup>12</sup> Акселератор развития г. Нур-Султана. URL.: <http://nursultansmartaccelerator.com>.

Важно отметить, что весьма сложно решить проблемы, накопленные и существующие годами, в сжатые сроки. Однако в этом и заключается суть работы городского акселератора — посмотреть на существующие проблемы по-новому и в ускоренном режиме решать тактические задачи благодаря кооперации различных государственных органов, частных компаний и других лиц, которые редко взаимодействуют между собой за пределами акселерационной группы.

Очевидным преимуществом данного подхода является возможность наладить диалог между всеми вовлеченными сторонами, взглянуть на существующие проблемы и их потенциальные решения под другим углом. В то же время данный подход требует от госслужащих максимальной открытости, умения продуктивно модерировать (фасилитировать) процесс такой коллаборации, что само по себе является отдельным навыком, который должен учитываться при отборе на госслужбу и при продвижении.

Принимая во внимание положительный опыт функционирования городского акселератора в г. Нур-Султане, было бы целесообразно внедрить его в местных органах управления в регионах.

В части группы факторов, влияющих на кадровый потенциал в регионах, важно остановиться на качестве и устойчивости генеральной совокупности трудовых ресурсов на местах, то есть на рынке труда в региональном разрезе.

Устойчивый рынок труда определяется как рынок, который генерирует стабильный спрос на широкий спектр профессий для большинства рабочей силы и обеспечивает ее необходимыми навыками для заполнения этих профессий качественными рабочими местами.<sup>13</sup> Принимая во внимание как долгосрочные структурные факторы, такие как демография, уровень экономического развития и экономической сложности, диверсификация экономики и неравенство, так и краткосрочные факторы по

---

<sup>13</sup> Это определение дает Глобальный индекс структурной гибкости рынка труда (GLRI) – ежегодный сравнительный анализ рынков труда 145 стран мира, разработанный компанией Whiteshield Partners в сотрудничестве с Оксфордской школой бизнеса Saïd и другими партнерами. Ежегодно индекс презентуется на Всемирном экономическом форуме в Давосе, и в 2020 году также был презентован небольшой анализ по Казахстану. Whiteshield Partners (2020): Global Labour Resilience Index: geography of work. URL.: [https://www.whiteshieldpartners.com/files/glri\\_2020.pdf](https://www.whiteshieldpartners.com/files/glri_2020.pdf).

государственным политикам, включая образование и навыки, занятость, инновации, предпринимательство, технологии и статистику, GLRI определяет пробелы, которые необходимо устранить, для повышения устойчивости или «живучести» рынков труда и адаптации к быстро меняющемуся рынку труда.

Исследованиями выявлено, что для Казахстана характерны значительные региональные диспропорции.<sup>14</sup> Крупные города и индустриально развитые регионы страны имеют более благоприятные условия занятости в сравнении с регионами с преимущественно сельскохозяйственным и индустриально-аграрным направлением развития. Так, два крупных города (Нур-Султан и Алматы) относятся к условной группе лидеров по устойчивости рынка труда. Павлодарская область является лидером в показателях по государственным политикам с более высокими средними показателями в инновациях, образовании, но с проблемами по демографии (отток части населения в соседнее государство). Карагандинская область превосходит большинство регионов в сфере образования с потенциалом для повышения эффективности предпринимательства и технологий. Город Шымкент, Атырауская и Алматинская области имеют относительно диверсифицированные экономики с высоким потенциалом в сфере предпринимательства и образования. Мангистауская и Атырауская области имеют высокую зависимость от экспорта нефти, которая поляризует рынок труда. Для Алматинской области характерно высокое неравенство в доходах в сравнении с городом Алматы и слабые результаты в области образования. Туркестанская, Северо-Казахстанская, Костанайская, Восточно-Казахстанская, Акмолинская, Кызылординская, Западно-Казахстанская и Жамбылская области имеют слабые показатели и относятся к условной группе отстающих в устойчивости рынка труда. Здесь актуальными являются вопросы образования и доходов населения.

Такие диспропорции в качестве и устойчивости рынка труда между регионами не могут не влиять на доступный кадровый потенциал для органов местного управления. В связи с этим для преодоления региональных диспропорций предлагается разбить регионы Казахстана на пять сегментов с определенным профилем в зависимости от показателей

---

<sup>14</sup> Whiteshield Partners (2020) Regional Labour Market Resilience Index: Kazakhstan, presented at World Economic Forum, Davos. URL.: [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).

устойчивости рынка труда и отраслевых характеристик с дальнейшей разработкой системы точечных решений для каждого сегмента.

Подводя итоги вышеизложенному, считаем, что для повышения доверия граждан и привлекательности госслужбы как потенциального места трудоустройства принципиально важное значение имеет принятие следующих мер:

#### 1. Совершенствование системы отбора.

1.1. Принятие мер по повышению доверия к системе отбора и меритократии за счет обеспечения прозрачности и объективности работы конкурсных комиссий, усиление ответственности членов конкурсных комиссий.<sup>15</sup> Одним из возможных направлений может стать формирование конкурсных комиссий из 3-х членов, один из которых — представитель госоргана, второй — сотрудник СУП, третий — привлеченный эксперт, который может работать дистанционно.

1.2. Совершенствование качества тестов на знание законодательства и оценку способностей.

1.3. Переход от общего собеседования к интервью по компетенциям. Данный метод можно успешно проводить в онлайн-формате, при этом интервью должны проводить специально подготовленные сертифицированные эксперты. В качестве критериев оценки можно применять единые рамки компетенций.

#### 2. Повышение роли служб управления персоналом.

2.1. Возложение на СУП функций стратегического характера путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Закон «О государственной службе в Республике Казахстан».

2.2. Включение институциональной поддержки деятельности СУП отдельным приоритетным направлением в Стратегический план уполномоченного органа в сфере госслужбы.

---

<sup>15</sup> Байменов А. М. О некоторых факторах эффективности государственного управления // Государственная служба. 2020. Том 20. № 1. С. 26–32.

- 2.3. Внедрение института профессиональной сертификации HR-менеджеров на госслужбе либо обязательное предварительное прохождение специальных курсов по управлению человеческими ресурсами.
- 2.4. Наделение руководителей СУП центральных госорганов и аппаратов акимов областей полномочиями по решению вопросов и подписанию правовых актов касательно предоставления отпусков, оказания материальной помощи, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, поощрения, выплаты надбавок госслужащим неруководящего состава и работникам, осуществляющим техническое обслуживание и обеспечивающим функционирование госоргана, что позволит создать первым руководителям условия для концентрации усилий на решении стратегических задач.
3. Сокращение разрыва в оплате труда между госслужащими высшего и низового звена. Для этого следует повысить коэффициенты для служащих сельского и районного звена, а также специалистов областного и центрального уровней. Одновременно рекомендуется проработать вопрос первоначального бонуса для желающих работать на местном уровне управления.
4. Разработка и внедрение гибких схем найма и контрактов, включая ad-hoc (специальные виды трудовых контрактов), сокращение продолжительности рабочего дня, введение неполной занятости, дистанционной работы в местных органах управления.
5. Обеспечение баланса полномочий, ответственности и ресурсов местных органов управления.
6. Использование инноваций в организации работы местных органов управления.
7. Развитие социальной инфраструктуры, сокращение разрыва между центром и регионами, областными центрами и районами, сельскими территориями.

На наш взгляд, все вышеуказанные меры будут способствовать росту привлекательности госслужбы, в том числе в местных органах управления.



## **Тарифная система местного управления. Администрация и персонал**

*Грегор Бендер*

### **Обзор ситуации, связанной с персоналом и местным управлением**

В Германии право на местное самоуправление гарантировано статьей 28 Основного закона. К этому праву относится кадровый суверенитет, который, однако, может осуществляться исключительно в рамках пункта 2 статьи 28 Основного закона.

Под кадровым суверенитетом в должностном праве госслужащих Германии понимается право принимать решения о найме собственного персонала и осуществлять надзор за собственным персоналом.

Это означает, что округа, города и муниципалитеты (коммунальные административно-территориальные единицы) имеют право нанимать собственный персонал с соблюдением закона о государственных служащих и закона, применимого к работникам, занятым на государственной службе (тарифные служащие).

Округа, города и муниципалитеты не имеют правомочия на издание правовых актов по вопросам, регулирующим правовое положение госслужащих в финансовом плане, не в последнюю очередь для того, чтобы обеспечить ротацию представителей государственной власти на основе единых правовых положений. Это означает, что местные органы власти не могут устанавливать свои собственные уровни заработной платы, но связаны правовыми законодательными нормами, которые, с одной стороны, ориентированы на функции и должностные позиции, а с другой — на численность жителей населенного пункта. Это в равной степени относится как госслужащим, так и к штатным работникам — тарифным служащим.

### **Определение госслужбы**

Под термином «государственная служба» понимается деятельность служащих публично-правовых учреждений округа, города, муниципалитета

и учреждений публичного права. При этом речь идет об административно-территориальных единицах, таких как федерация, федеральные земли, округа и муниципалитеты с общей численностью сотрудников в Германии около 3,8 млн человек.

Правовые отношения госслужащих регулируются общими положениями законодательства о государственной службе. Так, например, для получения статуса государственного служащего назначение является обязательным условием.

Правовые отношения работников, охваченных коллективными трудовыми договорами (тарифные служащие), основываются на действующих коллективных трудовых договорах, применяемых для госслужбы (TVöD/тарифный договор для работы в государственных организациях).

## **Кадровый суверенитет муниципалитетов**

Решение о численности и отнесение к определенной категории работников (госслужащие и тарифные служащие), занятых в административно-территориальной единице, определяется в штатном расписании соответствующей административно-территориальной единицы. Штатное расписание является правовой основой для типа и количества должностей, которые могут быть заняты в соответствующей государственной структуре. За составление штатного расписания каждого города отвечает городской совет.

Городская администрация отвечает за осуществление, т.е. за подбор и наем персонала на основе штатного расписания. Штатное расписание показывает штатные единицы госслужащих и тарифных служащих, которые необходимы в соответствующем финансовом году и распределены на группы по тарифной сетке заработной платы. В штатном расписании не указываются только временные и замещающие сотрудники. Если есть необходимость вносить изменения, то решение по ним принимается городским советом посредством измененного (дополнительного) штатного расписания. Городская администрация при принятии кадровых решений (прием на работу, продвижение по службе) привязана в обязательном порядке к штатному расписанию.

## **Госслужащие**

Положения о государственных служащих не обсуждаются работодателями с профсоюзами, которые выступают в качестве партнеров по коллективным трудовым договорам, а устанавливаются в одностороннем порядке в соответствии с законом. Жалованье государственных служащих, судей и солдат определяется совокупностью правовых норм, регулирующих правовые отношения госслужащих (федеральный закон о денежном содержании чиновников, судей и военнослужащих, закон о порядке выплаты денежного содержания федеральной земли). Жалованье в федеральных землях, общинах и объединениях общин регулируется (также совместно) законом о порядке выплаты денежного содержания соответствующей федеральной земли.

### **Правовая основа государственной службы**

В основе жалованья лежит так называемый «принцип предоставления содержания», который относится к гарантируемым Конституцией принципам государственной службы (статья 33 пункт 5 Конституции). В соответствии с этим принципом работодатель обязан предоставлять государственным служащим, занятым на службе, а также в случае инвалидности и в старости, прожиточный минимум, соответствующий занимаемой должности. Жалованье предназначено для того, чтобы должностные лица могли полностью посвятить себя своей профессии. Только экономически независимый государственный служащий может выполнять обязанности, возложенные на него Конституцией. В отличие от тарифных служащих жалованье государственных служащих не является вознаграждением за индивидуально выполняемую работу, но за общую работу, т.е. за то, что они пожизненно служат государству (как государственные служащие) и выполняют свои служебные обязанности с полной личной отдачей.

### **Жалованье для госслужащих**

Сумма жалованья определяется разрядом тарифной сетки, установленной законом для соответствующей должности. Поэтому решающее значение имеет соответствующее соотношение должности к разряду.

Есть четыре основных разряда тарифной сетки. Разряды тарифной сетки А и В определяют жалование госслужащих и солдат, тариф W — жалование преподавателей вузов, а тариф R — жалование судей и прокуроров. Для госслужащих местных органов власти определяющими являются разряды А и В. Разряды А 2 – А 16 включают в себя жалование в порядке возрастания, а разряды В 1 – В 11 включают в себя фиксированное жалование. Федеральное положение о тарифной сетке В применяется к должностям высокого ранга, например: бургомистры, сотрудники городских управлений, государственные секретари, руководители отделов министерств, генералы.

В рамках разряда А должности распределяются по категориям в соответствии с образованием и возможной учебой:

- госслужащие низшего звена: разряд тарифной сетки А 2 – А 6
- госслужащие среднего звена: разряд тарифной сетки А 6 – А 9
- госслужащие высокого звена: разряд тарифной сетки А 9 – А 13
- госслужащие высшего звена: разряд тарифной сетки А 13 – А 16

В отличие от фиксированного жалования базовое жалование, в случае его возрастания, измеряется уровнями в пределах соответствующего разряда тарифной сетки. Возрастание по уровням базового жалования осуществляется в течение определенных периодов службы, в ходе которых должны быть продемонстрированы требуемые навыки (в том числе опыт работы). Результаты, не отвечающие требованиям, могут привести к тому, что базовое жалование останется на прежнем уровне. Период времени с градацией в два, три и четыре года учитывает, как правило, более быстрое накопление опыта в начале профессиональной деятельности. Профессиональный опыт, накопленный на госслужбе и за ее пределами, а также дополнительные квалификации, учитываются при приеме на службу и могут способствовать выходу на более высокий уровень.

### **Жалование бургомистров в зависимости от численности населения**

Размер жалования бургомистров устанавливается законом единообразно для всех бургомистров в зависимости от численности населения соответствующего населенного пункта. Избранные бургомистры являются выборными чиновниками на коммунальном уровне и получают

определенное заранее жалование (в рамках так называемого постановления о причислении к определенному тарифу). Им также причитается определенное заранее обеспечение, которое учитывает срок их полномочий, семейное положение и первоначальное образование.

Должность избранных штатных бургомистров (в крупных городах — обер-бургомистров), классифицируется в соответствии с численностью жителей соответствующего муниципалитета следующим образом:

Табл. 1. Обзор разрядов тарифной сетки бургомистров

Кол-во жителей	Разряд тарифной сетки
до 10 000	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
свыше 500 000	В 11

### Обзор систематики жалования госслужащих

Прочие муниципальные государственные служащие должны классифицироваться по иерархии, которая начинается, как минимум, двумя группами ниже жалования бургомистра. Фактическое жалование определяется также семейным положением и стажем работы на государственной службе.

Табл. 2. Тарифная сетка госслужащих земли Северный Рейн-Вестфалия 2020

<i>Национальное положение о тарифной сетке А</i>				<i>Ставки базового жалования (месячные суммы в Евро)</i>				<i>Действительно с 1 января 2020 г.</i>				
Тарифный разряд	2-х годичный ритм				3-х годичный ритм				4-х годичный ритм			
	Ступень накопленного опыта											
	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

*Национальное положение о тарифной сетке В*

*Ставки базового жалования (месячные суммы в Евро)*

*Действительно с 1 января 2020 г.*

Тарифный 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

## Выписка: примеры классификации по тарифной сетке

### Низшее звено

A 2: смотритель, помощник в управлении, помощник старшего инспектора по эксплуатационной работе, проводник (в поезде), судебный надзиратель

A 3: штатный помощник в управлении, помощник по основным эксплуатационным режимам, старший смотритель, старший проводник (в поезде), старший судебный надзиратель, гренадер, летчик, матрос, ефрейтор

А 4: мастер-управленец, мастер-производственник, главный смотритель, главный проводник (в поезде), главный судебный надзиратель, старший техник, машинист моторного вагона, старший ефрейтор, главный ефрейтор

А 5 (переход с низшего звена на среднее звено): первый ротный старшина, главный техник, обер-вахмистр уголовной полиции, вахмистр уголовной полиции, старший мастер-управленец, старший мастер-производственник

### **Среднее звено**

А 5 (переход с низшего звена на среднее звено): помощник заведующего производством, ассистент, судебный исполнитель юстиции, главный машинист моторного вагона, обер-вахмистр полиции, вахмистр полиции, штабс-ефрейтор, старший штабс-ефрейтор, унтер-офицер, унтер-офицер флота, фанен-юнгер, морской кадет

А 6: помощник заведующего производством, первый унтер-офицер полиции, главный техник, машинист локомотива, главный мастер-управленец, главный мастер-производственник, главный машинист моторного вагона, секретарь (например, судебный секретарь, секретарь таможенного органа, секретарь коммуникационного пункта и т.д.), мастер на заводе, штабс-унтер-офицер, старший унтер-офицер

А 7: брандмейстер, медбрат, медсестра, следователь уголовной полиции, старший машинист локомотива, старший секретарь, старший мастер на заводе, городничий, санитар, санитарка, штабс-унтер-офицер, фельдфебель, боцман, прапорщик, гардемарин, старший фельдфебель, старший боцман

А 8: медсестра отделения, судебный исполнитель, старший машинист локомотива, главный секретарь, главный мастер на заводе, обер-мейстер уголовной полиции, старший брандмейстер, обер-мейстер полиции, хаупт-фельдфебель, главный боцман, обер-фенрих

А 9 (переход со среднего звена на высокое звено): инспектор госслужбы, инспектор производства, главный брандмейстер, секретарь консульства, хауптмейстер уголовной полиции, старший судебный исполнитель, настоятельница монастыря, старший санитар, старшая медсестра,

руководитель санчасти, полицейский, штабс-фельдфебель, штабс-боцман, главный штабс-фельдфебель, главный штабс-боцман

### **Высокое звено**

А 9 (переход со среднего звена на высокое звено): инспектор, капитан, комиссар уголовной полиции, комиссар полиции, лейтенант, лейтенант флота

А 10: секретарь консульства первого класса, старший комиссар уголовной полиции, старший инспектор, старший комиссар полиции, капитан морского судна, старший лейтенант, старший лейтенант флота

А 11: окружной начальник, руководитель администрации (дипломатическая служба), старший комиссар уголовной полиции, старший комиссар полиции, старший капитан морского флота, преподаватель-предметник, капитан, капитан-лейтенант

А 12: прокурор при участковом суде, советник, руководитель администрации первого класса, главный комиссар уголовной полиции, главный комиссар полиции, советник по финансовым вопросам, главный капитан морского флота, преподаватель-предметник, директор средней школы, учитель, второй директор средней школы, капитан, капитан-лейтенант

А 13 (переход с высокого звена на высшее звено): старший советник, первый главный комиссар уголовной полиции, первый главный комиссар полиции, главный капитан морского флота, старший преподаватель специализированно вуза, старший преподаватель, директор средней школы, учитель, учитель реальной школы, штабс-хауптман, штабс-капитан-лейтенант

### **Высшее звено**

А 13 (переход с высокого звена на высшее звено): научный советник, врач, советник посольства, хранитель музея, штудиенрат, правительственный советник, советник по библиотечному фонду, советник, советник уголовной полиции, советник полиции, руководитель администрации первого класса, майор, капитан третьего ранга, капитан фармацевтической службы, капитан медицинской службы, капитан ветеринарной службы



А 14: научный старший советник, главврач, консул первого класса, советник посольства первого класса, член руководства агентства занятости, старший врач, главный правительственный советник, старший советник, старший советник уголовной полиции, старший советник полиции, директор средней школы, заместитель директора средней школы, директор реальной школы, ректор реальной школы, правительственный советник по вопросам школ, ректор, школьный советник, второй директор средней школы, второй директор реальной школы, подполковник, капитан 2 ранга, майор фармацевтической службы, майор медицинской службы

А 15: научный директор, правительственный директор, директор библиотеки, посол, советник посольства, директор федерального банка, главный врач, директор, директор уголовной полиции, директор полиции, генеральный консул, член руководства агентства занятости, старший врач, адвокат, советник посольства, директор технического училища, директор реальной школы, правительственный директор по делам школьного образования, директор управления по делам школы, директор полной средней школы, подполковник, капитан 2 ранга, подполковник фармацевтической службы

А 16: директор отделения, руководитель отдела, посол, советник посольства первого класса, управляющий директор бундесбанка, управляющий правительственный директор, управляющий директор библиотеки, управляющий директор уголовной полиции, управляющий директор полиции, главврач, декан, директор федерального агентства, финансовый директор, генеральный консул, чрезвычайный и полномочный посланник, хранитель музея, управляющий научный директор, министерский советник (чаще в В2), член управления региональной дирекции федерального агентства занятости, директор музея и профессор (также В1), адвокат, член апелляционного суда, председательствующий член управления агентства занятости, советник посольства первого класса, руководитель администрации университета бундесвера, управляющий правительственный директор по делам школьного образования, управляющий директор ведомства по делам школьного образования, старший директор полной средней школы, полковник, капитан первого ранга, полковник фармацевтической службы, фармацевт флота, полковник

медицинской службы, полковник медицинской службы флота, полковник ветеринарной службы

### **Тарифная сетка В — фиксированные оклады**

В 1: директор и профессор (в рамках ведомств с научными задачами)

В 2: руководитель отдела, министерский советник

В 3: посол, директор бундесбанка

В 4: первый директор, управляющий министерский советник

В 5: генеральный директор, директор небольших федеральных ведомств

В 6: директор средних федеральных ведомств, руководитель отдела министерства, бригадный генерал, бригадный генерал медицинской службы флота

В 7: директор крупных федеральных ведомств, старший финансовый директор, генерал-майор

В 8: директора крупнейших федеральных ведомств, директор окружного управления

В 9: руководитель отдела министерства (в качестве руководителя отдела в федеральном министерстве), руководитель федерального управления уголовной полиции, генерал-лейтенант

В 10: директор в германском бундестаге, генерал, бывший руководитель федерального ведомства занятости

В 11: государственный секретарь

### **Работники на госслужбе**

Государственные служащие на федеральном, земельном, местном уровнях в Германии состоят в публично-правовых и доверительных отношениях со своим работодателем. Государственных служащих следует отличать от работников, деятельность которых регулируется частным трудовым правом и трудовыми коллективными договорами, и на которых распространяется действие коллективных трудовых договоров.

Для защиты своих интересов как работодателей местные власти объединились в Союз местных работодателей. Союз, в свою очередь, объединил усилия с представителями федеральной администрации для проведения переговоров по коллективному договору для своих работников, так что коллективный договор для государственной службы (TVöD) распространяется на обе области, хотя в рамках коллективного договора правила для федерации и муниципалитетов частично различаются. В целом для всех работников, занятых на госслужбе, существует единая тарифная система.

### **Правовая основа для работников, занятых на госслужбе**

Система коллективных договоров, применяемая к работникам, занятым на госслужбе, предусматривает, что классификация работников по определенным категориям оплаты труда основывается на характеристиках рабочих мест. Порядок выплаты государственных окладов является основой для оценки работы и содержит критерии для дифференциации оплаты труда работников, занятых на госслужбе.

Порядок выплаты государственных окладов предназначен для охвата всех видов деятельности на государственной службе наемных работников с целью их оценки в соответствии с тарифно-правовой системой. Поэтому он имеет универсальный характер.

### **Сумма жалованья работников, занятых на госслужбе**

Тарифная система для работников, занятых на госслужбе, предусматривает единую таблицу оплаты труда для всех работников за определенный период времени (срок действия коллективного трудового договора). Таблица заработной платы состоит из 15 групп (1–15), 2 базовых уровней (1–2) и 4 уровней развития (3–6). Продвижение на следующий, более высокий уровень, как правило, осуществляется в зависимости от продолжительности работы у одного и того же работодателя. Так, предусматривается переход с базового первого уровня на второй уровень после истечения одного года работы, со второго уровня на третий уровень после истечения последующих двух лет, с третьего уровня на четвертый уровень по истечении последующих трех лет и т.д.

Табл. 3. Коллективный трудовой договор для государственной службы в сфере муниципального управления

Группы тарифных ставок	Уровень 1	Уровень 2	Уровень 3	Уровень 4	Уровень 5	Уровень 6
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
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

### Систематика оплаты труда работников, занятых на госслужбе

Согласно классификации госслужащих по определенным тарифным группам, коллективные трудовые договоры для государственной службы также содержат правила для классификации работников, которые работают на основе таких договоров.

Обучение и квалификация играют важную роль в классификации, где применяются следующие основные принципы:

- Тарифная группа 1–4: обученные и необученные работники
- Тарифная группа 5–8: работники, закончившие трехгодичное профессиональное обучение

- Тарифная группа 9–12: работники, имеющие высшее специальное образование или степень бакалавра
- Тарифная группа 13–15: работники с высшим образованием, со степенью магистра, дипломом или равнозначным документом о завершении обучения.

Работники, занятые на госслужбе, получают, как правило, фиксированную заработную плату в соответствии с категорией оплаты труда, к которой они относятся. Классификация осуществляется на основании рабочих характеристик, которые соответствуют общей работе, а не только временной. Если для тарифной группы наряду с выполнением квалификационной работы предусматривается дополнительная квалификация, то это требование должно быть выполнено.

Рабочие характеристики — это такие рабочие процессы, которые приводят к определенному результату работы с учетом поставленных задач (например, обработка документа, апелляции или заявления, готовых к подписанию, подготовка ЭКГ, изготовление строительного чертежа, конструкции моста или участка моста, обработка заявления на получение социального пособия, уход за человеком или группой лиц, проведение работ по техническому обслуживанию или ремонту).

В трудовом договоре должна быть указана соответствующая тарифная группа работника.

### **Пример рабочих характеристик тарифных групп 13–15**

Тарифная группа 13:

1. Работники, получившие высшее научное образование и занимающиеся соответствующей деятельностью, а также прочие работники, занимающиеся соответствующей деятельностью на основании равнозначных навыков и имеющегося опыта.
2. Работники муниципальных учреждений и предприятий, деятельность которых должна оцениваться по причине трудности задач и степени их ответственности так же, как и деятельность групп под 1-й категорией.

#### Тарифная группа 14:

1. Работники тарифной группы 13 пункт 1, деятельность которых вытекает, по меньшей мере, на одну треть из тарифной группы 13 пункта 1 по причине особой трудности и значения или по причине требования демонстрации высоких результатов в случае особо трудных задач.
2. Работники муниципальных учреждений и предприятий, деятельность которых должна оцениваться по причине трудности задач и степени их ответственности так же, как и деятельность групп под 1-й категорией.
3. Работники тарифной группы 13 под 1-й категорией, в подчинении которых постоянно находятся не менее трех работников, по меньшей мере, тарифной группы 13 на основании прямого приказа.

#### Тарифная группа 15:

1. Работники тарифной группы 13 под 1-й категорией, деятельность которых вытекает из тарифной группы 13 категории 1 по причине:
  - особой трудности и значения и
  - в значительной мере по причине степени ответственности, связанной с этим.
2. Работники муниципальных учреждений и предприятий, деятельность которых должна оцениваться по причине трудности задач и степени их ответственности так же, как и деятельность групп 1-й категории.
3. Работники тарифной группы 13 категории 1, в подчинении которых постоянно находятся не менее пяти работников, по меньшей мере, тарифной группы 13 на основании прямого приказа.

### **Резюме**

Работники на государственной службе, как непосредственно государственные служащие, так и работающие на основании коллективных трудовых договоров (тарифные служащие), подпадают под действие единой общенациональной системы классификации их деятельности или должности. С одной стороны, эта система призвана обеспечить профилактику

коррупции за счет прозрачного и достойного заработка, а с другой стороны, ротацию персонала на государственной службе в целом.

Размер оплаты госслужащих (чиновников) не должен кардинально отличаться от оплаты труда работников, занятых на госслужбе в качестве тарифных служащих с сопоставимой квалификацией. Благодаря такой прозрачной системе государственная служба в качестве работодателя является основополагающим элементом стабильного и надежного управления в целом как с точки зрения прозрачности расходов на персонал, так и с точки зрения используемых ресурсов. Для работников существует прозрачная система возможностей и условий поступления на государственную службу, предусмотрены как условия доступа на госслужбу, так и положения по оформлению дополнительных соглашений и обеспечению в пенсионном возрасте.





## Информация об авторах

**Сергей Худяков** — директор частного учреждения «Институт развития местного самоуправления», член Общественного совета г. Петропавловска, председатель ОЮЛ «Петропавловская Региональная Ассоциация ПКСК». Является магистром экономики и бизнеса по специальности «Государственное и местное управление». Специализируется на анализе нормативных правовых актов с разработкой рекомендаций, анализе бюджетной информации, организации проведения исследований, разработке и проведении тренингов, ведении переговоров с центральными и местными органами власти.

\*\*\*

**Грегор Бендер** — адвокат, руководитель юридического департамента муниципально-политического объединения Северного Рейна-Вестфалии, начальник отдела строительства и транспорта, охраны окружающей среды, устава муниципалитета. Ранее являлся экспертом при обер-бургомистре столицы Земли — г. Дюссельдорфа.

\*\*\*

**Рахим Ошакбаев** — директор Центра прикладных исследований «TALAP» (с 2017 г.), экономист. Окончил МГУ им. Ломоносова. Имеет опыт работы в различных сферах: от частных компаний до государственной службы. В частности, работал вице-министром по инвестициям и развитию Республики Казахстан. Награжден орденом «Құрмет» и медалью «За вклад в создание Евразийского экономического союза». Член Политического совета партии «Нур Отан», Национального совета общественного доверия при Президенте Республики Казахстан, Специальной мониторинговой группы при Агентстве РК по противодействию коррупции. Также является членом Центра анализа и мониторинга социально-экономических реформ при Президенте РК и Общественного совета при Министерстве внутренних дел РК.

\*\*\*

**Йохен-Конрад Фромме** — адвокат, депутат Германского Бундестага с 1998 по 2009 год, член Комитета Германского Бундестага по бюджету, Заместитель председателя Федерального муниципально-политического объединения с 1989 по 2011 год, исполнительный директор компании «TLG Immobilien GmbH» с 2010 по 2013 год.

\*\*\*

**Д-р Себастиан Сандерс** является с марта 2020 года представителем бургомистра в г. Реклингхаузене и курирует отделы школьного образования и спорта, социальных вопросов, молодежи, труда и жилья. По совместительству он, будучи юристом, является исполнительным директором городской жилищно-строительной компании и городского дома престарелых. С 1999 по 2010 год был членом Аленского городского совета, в котором непрерывно работал в комитете по делам школ и культуры, а также в комитете по социальным вопросам. С 2009 по 2010 год д-р С. Сандерс являлся референтом муниципально-политического объединения земли Северный Рейн-Вестфалия, головной офис которого располагается в Реклингхаузене, специализированной политико-юридической организации для муниципальных политиков. В 2010 году он приступил к деятельности в качестве эксперта по делам школ, надгородских объединений и межмуниципального взаимодействия в ведомстве обер-бургомистра столицы земли — г. Дюссельдорфа. В 2016 году д-р С. Сандерс впервые вступил в должность представителя бургомистра в г. Нидеркассель. Его отдел включал в себя такие направления, как школьное образование, спорт и социальные вопросы, молодежь и общественный порядок.

\*\*\*

**Томас Хельм** возглавляет с августа 2015 года Представительство Фонда имени Конрада Аденауэра в Казахстане. Являясь дипломированным специалистом по экономике, социологии и истории, ранее он работал в правлении международного агентства Кетчум, а также с 2002 по 2012 год во фракции партий ХДС/ХСС в Германском Бундестаге, в том числе в должности руководителя офиса Управляющего делами Парламентской фракции. С 1994 по 2004 год он являлся членом городского совета Алена и состоял в комитете по строительству, окружающей среде и общественным учреждениям.

\*\*\*

**Кайша Атаханова** — директор Региональной программы «Партнерство для Инноваций» Ассоциации Развития Гражданского Общества АРГО. Биолог по образованию (КарГУ им. Е. А. Букетова), лауреат Международной Экологической премии Голдмана (2005 г.). Имеет 20-летний опыт работы в области охраны окружающей среды, общественной экологической политики и развития неправительственных организаций в Казахстане, в том числе 18-летний опыт в разработке и реализации проектов и программ в странах Центральной Азии. К. Атаханова известна как сокоординатор общественной экологической кампании против ввоза радиоактивных отходов в Казахстан, строительства АЭС и передачи земель Семипалатинского ядерного полигона в народнохозяйственное пользование. Кайша Атаханова является членом Консультативно-совещательного органа по правам человека — «Human Dimension Dialogue Platform» при МИД РК, член международных организаций: Глобальной Лесной Коалиции (GFC), Asia Development Alliance (ADA) и входит в состав UN NGO & Women Major Groups.

\*\*\*

**Мадина Ибрашева** — заместитель директора Программы Партнерства (P4I) Ассоциации Развития Гражданского Общества АРГО. Имеет степень высшего образования в области социологии и степень магистра в области экономических наук вузов Казахстана и США. Разносторонний профессиональный опыт связан с работой в международных организациях и программах ОБСЕ, ПРООН и ЕЭК ООН. Более 20 лет М. Ибрашева углубленно занималась вопросами устойчивого развития, экономической и водной безопасности и продвижения «зеленой» экономики. М. Ибрашева на сегодняшний день имеет более 30 публикаций и выступлений по вышеперечисленным вопросам с особым фокусом на продвижение развития гражданского общества, прозрачности и подотчетности государственных органов, а также надлежащего управления. В 2010 году М. Ибрашева была отмечена Генеральным Секретарем ОБСЕ благодарностью и признанием результатов работы в вышеуказанных областях.

\*\*\*

**Алихан Байменов** — Председатель Управляющего комитета Астанинского хаба государственной службы. Являлся руководителем Администрации Президента, Канцелярии Премьер-министра, министром труда и социальной защиты населения и председателем Агентства по делам государственной службы. Дважды избирался депутатом Верховного Совета и Мажилиса Парламента. Под его руководством проведены два этапа реформ в сфере государственной службы и впервые среди стран СНГ разработана Концепция трехуровневой модели социальной защиты и модель социального страхования. Автор публикаций по вопросам социальной защиты, государственного управления и государственной службы, менеджмента, политического и партийного строительства.

\*\*\*

**Ернар Жаркешов** — директор по странам Евразии компании Whiteshield Partners, PhD докторант Казахстанско-Британского технического университета. Эксперт в сфере государственного управления и государственной службы. Более 10 лет опыта ведения аналитических разработок и внедрения трансформационных инициатив в сфере государственной службы, экономики, регионального развития и госуправления в Казахстане и в других странах СНГ, в ОАЭ (через работу в государственном секторе), международных организациях и управленческом консалтинге. Получил степень бакалавра с отличием (first class honours) в Университете Бирмингема, Великобритания, по программе «Болашақ», бакалавра по финансам в Казахском университете экономики, финансов и международной торговли им. Т. Рыскулова и магистра наук в сфере государственной политики в Школе государственной политики им. Ли Куан Ю Национального Университета Сингапура (по магистерской стипендии им. Ли Куан Ю). Имеет ряд публикаций в данных направлениях и выпустил одну монографию (в соавторстве) по теме «Казахская государственность: история, политическая и административная структура, институты управления» (2016).

\*\*\*

**Гульмира Раисова** — председатель координационного совета ОО «Республиканская Ассоциация HR-менеджеров Казахстана».

\*\*\*

**Нургуль Адамбаева** — координатор по проектам Представительства Фонда имени Конрада Аденауэра в Казахстане. В рамках деятельности Фонда ответственна за проекты по вопросам развития местного управления и самоуправления, координацию стипендиальной программы Фонда, а также проекты, посвященные оптимизации работы парламента и партий в Казахстане. Окончила Казахстанско-Немецкий Университет по специальности «Международные отношения», а также Университет Вены по специальности «Международное развитие», получив степень магистра.

\*\*\*

**Арне Кёллинг** вырос в г. Люденшайде. Во время получения юридического образования во Франкфуртском университете им. Иоганна Вольфганга Гёте он стал свидетелем реконструкции бывших «неблагополучных» районов Франкфурта. Сейчас он живет и учится в китайско-сингапурском развивающемся районе города, в котором первоначальные успешные начинания городского маркетинга претерпели неудачу вследствие последующих ошибочных решений. С марта по сентябрь 2020 года А. Кёллинг проходил стажировку в Представительстве Фонда имени Конрада Аденауэра в Казахстане.

\*\*\*



## Предметный указатель

### А

Акимат и акимы 10–16, 18–20, 37–41, 194, 231, 248–253

Аутсорсинг 82–84, 86, 88, 150

Административная структура районов 25–27

### Б

Больницы 81, 138–141

Бизнес 44, 90, 150–155, 167–169, 182–184, 189–193, 201–202, 210–211, 216–218, 223–229, 232–234

– идеи 167, 245

– инкубаторы 154, 155, 167

– модели 90, 150, 167, 224

Развитие бизнеса 150–154, 167–168, 182, 190–192, 218, 224–226, 234

– сообщество 12, 14, 39–40, 78

– площадка 210, 258

– инициатива по улучшению районов города 223, 228

Бюджет 9–11, 40–72, 90, 95–97, 123–125, 141, 244, 248–258

Бюджетные ссуды 69

Бюджетная самодостаточность 41

Бюджетное право 56

### В

Вовлечение граждан в процесс местного самоуправления 20–21

«Выход из угля» 238–239

### Г

Государственные служащие 267, 272

Государственная услуга 98

Государственные учреждения, 31

Городской маркетинг 169–170, 199–229

Гражданская активность 10, 213

Гражданский бюджет 11

Гражданское общество 193, 194, 245

Гражданские институты 10

### Д

Децентрализация 33, 253

Децентрализованные(ое)

– полномочия и решения 31

– управление 33–34

– государство 78

– производство энергии 79

Дуальное обучение 179–182

### Ж

Жизнеобеспечение муниципалитета 93

«Жесткие факторы» местоположения 91–94, 183, 205–206

## **З**

Задачи развития местной экономики 150–152

Здравоохранение 81, 253

## **И**

Идентичность региона 241

Иерархия местных органов власти и самоуправления 37

Имиджевый анализ 213

Индустрия 4.0 157, 159, 161–162, 191

Инфраструктура 81, 94–95, 162, 165, 172, 199, 205, 214

Исполнительные органы 234, 249–250, 255–257

## **К**

Кадровое обеспечение местных органов 247

Кадровый суверенитет муниципалитетов 263–264

Квалификация (госслужащих) 274–275

Конкуренция между городами 199, 206, 213

Коммерческая недвижимость 151–152

Коммерческие услуги 100

Коллективный договор 137, 264, 272–274

Корпоративная культура 251, 255–256

Коронавирус 44, 74, 97, 99, 141–145

## **М**

Маслихат 7, 10, 14–15, 20, 37–41, 150, 231, 257,

Маркетинг made in Germany 201

Международная строительная выставка 242

Международный опыт 199

Моногорода 231–235, 240–241, 244–246

Муниципальные сборы (налоги) 68, 96, 98

Муниципальные кредиты 102

Местное самоуправление 10, 12, 47, 248

Маркетинговый логотип 210

«Мягкие факторы» местоположения 91–95, 151, 183

## **Н**

Налог 41–43, 51, 54, 96, 148, 252

Налоговое перекрестное объединение 10, 102–104

## **О**

Обеспечение жизнедеятельности 73–76, 80, 88

Образование 67, 80–81, 101, 122–124, 143, 168, 174–176, 211, 249–250, 253, 260, 266, 275, 280

Общественные советы 39–40, 257

Основные проблемы моногородов 232–233



Отчетный период 52

## **П**

Пандемии коронавируса 44, 189, 197

Персонал 16, 20, 53, 82, 91, 98, 111, 115, 117, 120–122, 127, 130–131, 137–138, 140–145, 173, 254, 261, 263, 277

План инвестиций 71

Полномочия представительств районов 27–32

Политика «Bottom-up» 245

Потребности 80, 87, 117, 123, 134–135, 159, 183, 256

Помощь на федеральном уровне 226

Правовая основа 87, 265, 273, 285

Проблема с услугами 84

Программа развития 233–235

Принцип годового цикла 61–62

Принцип децентрализации 253

Принцип связности 105–106, 131

Принцип смешанной калькуляции 78

Принцип равноправия 77, 89

Публично-правовые организации 77

## **Р**

Районный бюджет 253

Разделение административной территории 24

Разработка концепции городского маркетинга 209, 225

Рекультивация промышленного комплекса 242–244

Рынок труда 259–260

## **С**

Система финансирования детских садов 110

Ситуация в сфере обслуживания 141

Смешанная калькуляция 79, 84

Собрание местного сообщества 10–11, 16, 19, 40

Социальное обслуживание 134

Спортивные сооружения 93, 131–132

Стратегии развития 152, 190

Стратегические цели 190

Структурные изменения 147, 191, 231, 236, 243

Структурный анализ 212

Структура доходов региональных бюджетов 42–43

Суббюджет 71

Субсидия 68, 90, 104, 110–118 136, 183, 219

## **Т**

Тарифная система местного управления (для госслужащих) 263

Территориальный маркетинг 151, 169

Технопарк 236

Туризм 192, 200–204, 211, 220, 235, 243

## **У**

Университет 80, 94, 139, 155, 167, 173–174, 181, 186, 192, 228, 239, 282

Управление коммерческой недвижимостью 151–152

Уровень исполнения 78

Уровень доверия 12, 251, 257

Уровень профессиональных знаний 255–256

Утилизация отходов 69, 81, 74–76, 81, 102–103, 193

Участие граждан 9, 23, 35, 229, 242

## **Ф**

Факторы местоположения 73, 183

Финансовые ресурсы 67, 147

Финансовая самостоятельность 9, 41, 252

Финансирование конкретных услуг и предложений 107

Формирование корпоративной культуры 256

Финансовое планирование 63

Формирование профессионального госаппарата 254

## **Ц**

Цифровизация 75, 81, 124, 144, 155–156, 159–163, 166–167, 207, 210

## **Ч**

Человеческие ресурсы 166, 247, 254, 256, 262

## **Ш**

Школы 28, 70, 93, 113, 119–133, 142–143, 181–183, 270–271



